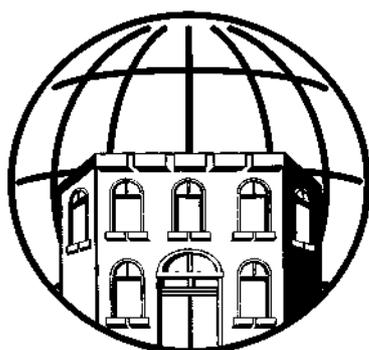


**REGLAMENTACION Y SUPERVISION  
DE  
INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO**

*Estudios de Caso*



preparado por  
**Craig Churchill**

traducido por  
**René Otero**

***La Red de MicroFinanzas  
Documento No. 2***

# INDICE DE MATERIAS

<b>INDICE DE MATERIAS</b> .....	<b>i</b>
<b>INDICE DE CUADROS</b> .....	<b>iii</b>
<b>CONTRIBUYENTES</b> .....	<b>iv</b>
<b>RECONOCIMIENTOS</b> .....	<b>vi</b>
<b>LISTA DE ACRONIMOS</b> .....	<b>vii</b>
<b>INTRODUCCION</b> .....	<b>1</b>
PROPÓSITO DEL PROYECTO.....	1
ANTECEDENTES .....	2
<b>INDONESIA</b> .....	<b>5</b>
<i>Shari Berenbach</i>	
ANTECEDENTES .....	5
UNIDAD DESA DEL BANK RAKYAT INDONESIA .....	8
SUPERVISIÓN DE LAS IMFs EN INDONESIA .....	10
<b>BANGLADESH</b> .....	<b>15</b>
<i>Janney Carpenter</i>	
CONTEXTO: LOS SECTORES FINANCIEROS FORMAL Y SEMI-FORMAL .....	16
REGLAMENTACIONES EXISTENTES: EL ESTATUTO DEL BANCO GRAMEEN .....	21
OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES .....	33
<b>FILIPINAS</b> .....	<b>36</b>
<i>Eduardo C. Luang y Malena Vásquez</i>	
PRINCIPALES INICIATIVAS LEGISLATIVAS PARA LA REFORMA DEL SECTOR FINANCIERO .....	36
ROLES Y RESPONSABILIDADES DE LOS REGLAMENTADORES.....	39
INICIATIVA DE ESTÁNDAR PARA MICROFINANZAS .....	40
<b>BOLIVIA</b> .....	<b>44</b>
<i>Rachel Rock</i>	
MARCO REGULADORIO DE BOLIVIA .....	44
CREACIÓN DE BANCO SOL.....	51
LOS ANDES, EL PRIMER FONDO FINANCIERO PRIVADO DE BOLIVIA .....	57
<b>COLOMBIA</b> .....	<b>60</b>
<i>Shari Berenbach</i>	
EL SECTOR FINANCIERO EN COLOMBIA .....	60
FINANSOL.....	63
<b>PERU</b> .....	<b>70</b>
<i>Rachel Rock</i>	
CONTEXTO ECONÓMICO.....	70
SISTEMA FINANCIERO DEL PERÚ: ESTRUCTURA Y ACTORES .....	72
CAJAS MUNICIPALES .....	76
CAJAS RURALES.....	82
EDPYMES .....	83

CONCLUSIÓN.....	85
<b>KENYA.....</b>	<b>85</b>
<i>Janney Carpenter, Kimanthi Mutua y Henry Oloo Oketch</i>	
CONTEXTO: LOS SECTORES FINANCIEROS FORMAL Y SEMIFORMAL EN KENYA .....	85
K-REP BANK, LIMITED .....	87
CONCLUSIONES Y LECCIONES.....	95
<b>AFRICA OCCIDENTAL.....</b>	<b>99</b>
<i>Ann-Marie Chidzero y Gilles Galludec</i>	
HISTORIA DE LA LEY.....	99
ESTADO DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY .....	100
ASPECTOS DE LA LEY Y DE LOS DECRETOS DE APLICACIÓN.....	101
IMPACTO DEL DESARROLLO .....	104
ASUNTOS .....	104
<b>SUDAFRICA.....</b>	<b>107</b>
<i>Rudolph Wilhemse and Steve Goldblatt</i>	
MICROEMPRESARIOS Y ACCESO AL FINANCIAMIENTO.....	107
INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO .....	108
LEYES Y REGLAMENTACIONES BANCARIAS.....	110
AUTOREGLAMENTACIÓN PARA LAS IMFs.....	115
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>117</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1:</b> Instituciones de Microfinanzas en Indonesia .....	6
<b>Cuadro 2:</b> Resumen de las IMFs en Indonesia .....	7
<b>Cuadro 3:</b> Acuerdos de la Supervisión en Indonesia .....	10
<b>Cuadro 4:</b> Informes de Supervisión Bancaria .....	11
<b>Cuadro 5:</b> Clasificación de Préstamos y Reservas de BRI Village Unit ..	11
<b>Cuadro 6:</b> Comparación del Monto de Préstamos y Depósitos de Unit Desa de BRI y de Bancos de Propiedad de Aldea .....	12
<b>Cuadro 7:</b> Instituciones Financieras en Filipinas .....	37
<b>Cuadro 8:</b> Requisitos de Información de la Estructura de Supervisión de Bolivia .....	48
<b>Cuadro 9:</b> Requisitos del Superintendente de Bancos de Bolivia de Clasificación de Riesgo y Suministro .....	50
<b>Cuadro 10:</b> Historia de la Movilización de Ahorros de BancoSol .....	55
<b>Cuadro 11:</b> Historia de Crecimiento: Pro-Credito/Préstamos de Negocios de Los Andes (millones de US\$) .....	57
<b>Cuadro 12:</b> Instituciones Financieras en Colombia .....	60
<b>Cuadro 13:</b> Políticas de Suministro de Préstamos en Colombia .....	61
<b>Cuadro 14:</b> Instituciones Financieras en Perú .....	71
<b>Cuadro 15:</b> Requisitos de Suministro en Perú .....	75
<b>Cuadro 16:</b> Servicio de Crédito de CMAC .....	78
<b>Cuadro 17:</b> Requisitos de Suministro de EDPYME .....	82
<b>Cuadro 18:</b> Accionistas de K-Rep Bank Ltd .....	90
<b>Cuadro 19:</b> Instituciones Financieras en Sudáfrica .....	107

## CONTRIBUYENTES

**Shari Berenbach** tiene más de 15 años de experiencia en la industria de las microfinanzas habiendo trabajado en cerca de 2 docenas de países en América Latina, Asia y Africa. Se desempeñó como directora de programas para Partnership for Productivity y trabajó como consultora de microfinanzas para USAID, el Banco Mundial e International Finance Corporation. En 1997, Ms. Berenbach fue nombrada Directora Ejecutiva de Calvert Social Investment Foundation, fundación corporativa que sirve de puente entre los mercados de capital y desarrollo económico de la comunidad.

**Janney Carpenter** es Director Gerente de Shorebank Advisory Services (SAS) consultora subsidiaria de Shorebank Corporation, banco de desarrollo basado en Illinois. Los conocimientos de Ms. Carpenter son en finanzas del desarrollo y crédito a la microempresa, tanto en los EE.UU., como en el campo internacional. En microempresas ha evaluado las mejores prácticas, proporcionando ayuda de planeamiento estratégico y de negocios y conducido evaluaciones y tasaciones. En finanzas del desarrollo ha diseñado y contribuido a establecer varias instituciones financieras de desarrollo, incluyendo bancos comunitarios de desarrollo y fondos de préstamo.

**Ann Marie Chidzero** es Especialista en Desarrollo del Sector Privado con énfasis en el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas de desarrollo. Comparte su tiempo entre Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP) donde trabaja como Analista de Operaciones y el Departamento de Desarrollo del Sector Privado del Banco Mundial. La mayor parte de su trabajo en microfinanzas ha sido en Africa donde ha dirigido instituciones de evaluaciones financieras de IMFs, ha organizado y dirigido programas de adiestramiento para trabajadores, donantes y gobiernos y ha dirigido las discusiones con el Banco Central de West Africa acerca de un cuadro reglamentario para IMFs.

**Craig Churchill** es Coordinador de la Red de Microfinanzas y Director de la oficina de Calmeadow en Washington, D.C. Durante los últimos cinco años ha sido Director de Investigación y Evaluación de Programas en ACCION International, ha efectuado investigaciones para el Banco Mundial y ha trabajado como Asesor de Get Ahead Financial Services en Sud Africa.

**Gilles Galludec** ingresó a CGAP en 1996 como Especialista en Administración Financiera. Ha acumulado ocho años de experiencia como práctico en el sector financiero en Africa. Trabajó como experto bancario en “Postal Savings” en Gabón, donde diseñó y administró el departamento de finanzas y tesorería por cuatro años. También pasó cuatro años en Benín como Contralor Financiero de FECECAM (una red importante de cooperativas de crédito) para reorganizar la contabilidad, el control interno y los sistemas de información gerencial.

**Steven Goldblatt** es abogado defensor en la Asociación de Abogados de Johannesburg, contratado como asesor legal de Land and Agricultural Policy Center y el Minister of Agriculture and Lands Affairs. Fue miembro de Strauss Commission, Rural Finance Services.

**Eduardo C. Luang** Director de Proyectos del Banco de la Corporación de Desarrollo (TSPI) y el principal responsable en organizar el propuesto banco TSPI. Sus obligaciones incluyen preparar los manuales operativos y conceptualizar los detalles organizativos y operativos requeridos para establecer y operar un banco de ahorros. Tiene 28 años de experiencia bancaria y fue

Vicepresidente y Jefe de Operaciones de Comsavings Bank. También ha actuado como consultor de dos bancos extranjeros, State Mortgage and Investment Bank en Colombia, Sri Lanka y People's Bank of Zanzibar Ltd., Tanzania.

**Kimanthi Mutua**, al presente Director Gerente de K-Rep., tiene más de veinte años de experiencia en finanzas generales y en el desarrollo de micro y pequeñas empresas en Africa. Sus conocimientos especiales están en el diseño y administración de operaciones financieras de microempresa, en el diseño e instalación de sistemas de información gerencial y análisis financiero. Ha jugado un papel importante en diseñar y poner en ejecución todos los programas de desarrollo de la microempresa de K-Rep. Durante los últimos quince años, El Sr. Mutua ha sido el autor de numerosas publicaciones sobre varios asuntos en los campos de desarrollo de empresas y microfinanzas.

**Henry Oloo Oketch** es al presente Gerente del Departamento de Investigación e Inovaciones de K-Rep. Ha participado en el trabajo de desarrollo de ONGs desde 1987. El Sr. Oketch tiene amplios conocimientos y experiencia en el diseño de sistemas de control e información gerencial, así como apreciación y evaluación de proyectos de microempresa. Ha proporcionado servicios de consultoría a ILO, USAID, Ford Foundation, SNV/NOVIB (Uganda), World Vision International, Christian Children's Fund, University of Edimburg, Kenya Industrial States en materias de evaluación en Micro y Pequeñas Empresas y en sistemas de diseño.

**Rachel Rock**, Directora de Program Evaluation and Policy Development de ACCION International. Tiene a su cargo los asuntos de investigación y documentación en el campo de microfinanzas para la serie de publicaciones de ACCION International y es miembro del grupo de investigación del proyecto Microenterprise Best Practices de USAID. Antes de ingresar a ACCION, la Srta. Rock trabajó en desarrollo de la comunidad en República Dominicana y en consultoría de estrategias de políticas en varios países de América Latina. También preparó material de adiestramiento para Working Capital, un programa doméstico de microcrédito en Nueva Inglaterra.

**Malena Vasquez** especialista en Planeamiento Corporativo de TSPI Development Corporation, su trabajo comprende planeamiento, investigación y dirección cooperativa. Ha trabajado en TSPI por más de cinco años.

**Rudolph Wilhemse**, Presidente de EFK, Tucker, Inc., firma de abogados de Johannesburg, ha participado en numerosas iniciativas relacionadas con la provisión de financiamiento del desarrollo a comunidades de bajos ingresos.

## RECONOCIMIENTOS

La Red de Microfinanzas, con el apoyo financiero de British Department for International Development (DFID), CGAP del Banco Mundial y una fundación privada, han tomado a su cargo este proyecto de investigación para promover una mayor conciencia de los enfoques apropiados de reglamentación y supervisión para las microfinanzas. Los autores agradecen por su ayuda, a los financiadores de este proyecto.

En esta investigación sirvió de consejero un panel de expertos en supervisión de bancos. Su contribución ayudó a asegurar que este estudio tome en consideración las preocupaciones y limitaciones de los cuerpos supervisores. Más importante aun es que ellos remarcaron, repetidamente, que, en general, los superintendentes de banco no están particularmente, interesados en pequeñas instituciones financieras que no presentan una amenaza significativa a la estabilidad del sistema financiero. Este panel incluye:

- *Hennie Van Greuning*, ex-presidente de South African Reserve Bank, al presente empleado en el Banco Mundial.
- *Jorge Castellanos*, Superintendente de Bancos de Colombia (1994-95) al presente trabaja para J.P. Morgan (NY).
- *Luis Cortavaria* es Superintendente de Bancos de Perú, al presente trabaja con la Corporación Financiera Internacional (CFI).
- *Christopher Beshouri*, economista financiero del Departamento del Tesoro de EE.UU.

Los autores están en deuda con varios de otros lectores y consejeros de este proyecto, que comprenden: Elizabeth Rhyne (USAID); Richard Rosenberg y Joyita Mukherjee (CGAP); David Wright (DFID); María Otero y Carlos Castello (ACCION International); Bárbara Calvin y Stefan Harpe (Calmeadow); Robert P. Christen; Jack Trigo Lourière (Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras de Bolivia); María Eugenia Iglesias, (Finansol); Cliff Kellogg (Shorebank); Stewart Rutherford; Harald Huttenrauch y Mark Wenner, (Inter-American Development Bank); Robert Vogell (IMCC); Mengistu Alemayehu (International Finance Corporation); Todd Farington; Jacinta Hamann (COFIDE); Don Johnston (HIID); Edgar Lasso (Delegado de la Compañía Financiera a la Superintendencia de Bancos de Colombia); y el personal de BCEAO.

El editor agradece a los miembros de la MicroFinance Network por su apoyo a esta investigación, en particular a aquellos miembros que han contribuído, directamente, a este proyecto con su tiempo y recursos: ACCION International, Acción Comunitaria del Perú, BancoSol, Bank Rakyat Indonesia, BRAC, Calmeadow, Finansol, K-Rep y TSPI Development Corporation. Se aprecia en gran manera, la perseverancia y cooperación de todos los autores durante este proyecto de dos años.

## LISTA DE ACRONIMOS

ADB	<i>Asian Development Bank</i>
AfDB	<i>African Development Bank</i>
AMEDP	<i>Alliance of MicroEnterprise Development Practitioners</i>
ASA	<i>Association for Social Advancement</i>
BAP	<i>Banker's Association of the Philippines</i>
BCEAO	<i>Central Bank of West African States</i>
BKD	<i>Baden Kredit Desa</i>
BKK	<i>Badan Kredit Kecamatan</i>
BRAC	<i>Bangladesh Rural Advancement Committee</i>
BRI	<i>Bank Rakyat Indonesia</i>
BSP	<i>Bangko Sentral ng Pilipinas</i>
CAF	<i>Corporacion Andina de Fomento</i>
CAMEL	<i>Capital Adequacy, Asset Quality, Management, Earnings, Liquidity</i>
CAS/SMEC	<i>Cellule d'Appui et de Suivi des Structures Mutualistes ou Coopératives d'Epargne et de Credit</i>
CBK	<i>Central Bank of Kenya</i>
CDF	<i>Credit and Development Forum</i>
CGAP	<i>Consultative Group to Assist the Poorest</i>
CIDA	<i>Canadian International Development Agency</i>
CMAC	<i>Cajas Municipales de Ahorro y Crédito</i>
COFIDE	<i>Corporacion Financiera de Desarrollo</i>
EDPYME	<i>Entidades de Desarrollo para la Pequeña Industria y Microempresa</i>
FEPCMAC	<i>Federation Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Credito</i>
FFP	<i>Fondo Financiero Privado</i>
FMO	<i>Nederlandse Financierings-Maatschappij Voor Ontwikkelingslanded</i>
FOCMAC	<i>Fondo Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Credito</i>
FONCODES	<i>Fondo Nacional de Compensacion y Desarrollo Social</i>
FONDEM	<i>Fondo para el Desarrollo de la Microempresa</i>
FRASA	<i>Fondo Revolvente del Sector Agrario</i>

GCAP	Grupo Consultivo para la Ayuda a los Pobres (Banco Mundial)
GTZ	<i>Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit</i>
IDB	<i>Inter-American Development Bank</i>
IFAD	<i>International Fund for Agriculture</i>
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
IFI	<i>Instituto de Fomento Industrial</i>
IIC	<i>Inter-American Investment Corporation</i>
IMF	Institucion de Microfinanciamiento
IPC	<i>Interdisziplinare Projekt Consult</i>
K-REP	<i>Kenya Rural Enterprise Program</i>
KUK	<i>Kredit Usaha Kecil</i>
KURK	<i>Kredit Usaha Rakyat Kecil</i>
LPD	<i>Lembaga Perkreditan Desa</i>
LPN	<i>Lumbung Pitih Nagari</i>
NCC	<i>National Credit Council</i>
NHFC	<i>National Housing Finance Corporation</i>
ODA	<i>Overseas Development Administration (British)</i>
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
PARMEC	<i>Projet d'Appui a la Reglamentation des Mutuelles d'Epargne et de Credit</i>
PCFC	<i>People's Credit and Finance Corporation</i>
PDIC	<i>Philippine Deposit Insurance Corporation</i>
PFF	<i>Private Financial Fund</i>
PKSF	<i>Palli Karma Sahayak Foundation</i>
PRODEM	Fundacion para la Promocion y Desarrollo de la Microempresa
ROSCA	<i>Rotating Savings and Credit Association</i>
SBS	Superintendencia de Banca y Seguros
SDID	<i>Société de Développement International Desjardin</i>
UEMOA	Union Economica y Monetaria de Africa del Oeste
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

# INTRODUCCION

## *Propósito del Proyecto*

La Red de Microfinanzas es una asociación global de instituciones de microfinanzas (IMFs) que están comprometidas a mejorar la calidad de vida de las comunidades de bajos ingresos mediante la provisión de crédito, ahorros y otros servicios financieros.<sup>1</sup> Los Miembros de la Red opinan que estos servicios deben proporcionarse por instituciones financieras que puedan mantenerse y que tengan utilidades y cubran gran número de clientes que al presente no reciban servicios del sector bancario tradicional.

Esta investigación está diseñada para servir como un recurso a los supervisores de banco, a los reglamentadores y a los que dictan políticas. El Proyecto de Reglamentación y Supervisión de la Red de Microfinanzas examina la experiencia de casos en nueve países que tengan alguna experiencia con IMFs y saca conclusiones con relación a los enfoques de reglamentación y supervisión que se ajustan a las características especiales de tales instituciones. Se seleccionaron los países de la Red porque esta muestra presenta una serie de respuestas reglamentarias en diversas situaciones. Las principales recomendaciones de este proyecto se resumen en el primer volumen. El estudio de casos por países, que se presenta en este segundo volumen, ofrece un análisis detallado de la experiencia en el terreno.

Las experiencias en Bangladesh, Indonesia y Bolivia proporcionan evidencia del potencial de las instituciones de microfinanzas para proporcionar servicios financieros en gran escala. Si bien estos son casos excepcionales, la comunidad de las microfinanzas emula estos modelos de éxito. Bajo debidas condiciones, incluyendo un ambiente reglamentario apropiado, habrá un creciente número de IMFs exitosas en los próximos años. Se espera que los reglamentadores estén muy activos en sus preparativos para la ola de microfinanzas. No es necesario ni deseable o realista reglamentar todas las instituciones de microfinanzas. Sin embargo, si estos servicios comprenden la movilización voluntaria de ahorros del público en general más allá de las comunidades cerradas donde existen lazos comunes, es importante que esto presente alguna forma de supervisión.

Los casos examinados destacan dos enfoques generales a la reglamentación de instituciones de microfinanzas. La situación en Bolivia, Kenya y Colombia muestra las experiencias de reglamentar IMFs dentro del marco reglamentador existente, sea de banco comercial o de compañía financiera. Estas experiencias también destacan las situaciones dispares entre el marco regulador estándar y la provisión de servicios de microfinanzas. Los casos de Perú, West Africa y Bolivia proporcionan una visión de los intentos iniciales de crear *categorías especiales* de leyes diseñadas, específicamente, para IMFs.

Un tercer juego de experiencias de Sud Africa y de Filipinas demuestra un proceso de aprendizaje, para las IMFs y los que dictan política, diseñado para crear normas para la industria local de

---

<sup>1</sup> Las IMFs (Instituciones de Microfinanzas) asumen una variedad de formas institucionales. Si bien estos casos tratan más frecuentemente acerca de programas de microcrédito sin fines de lucro que crean las IMFs, reglamentadas, otros tipos de institución incluyen bancos de propiedad del gobierno que matienen unidades de microfinanzas, bancos comerciales que crean subsidiarias de microfinanzas y cooperativas de crédito. Las IMFs exitosas proporcionan, típicamente, una gama de servicios financieros a comunidades de bajos ingresos, tales como ahorros, préstamos personales o de consumo y préstamos de vivienda y a empresas.

microfinanzas. Si bien no es muy temprano para que estos esfuerzos tengan un peso significativo en la discusión, sugieren posibles primeros pasos hacia la identificación de un enfoque reglamentario apropiado para las microfinanzas.

## ***Antecedentes***

La aparición de la industria de microfinanzas presenta una oportunidad sin precedentes para ampliar servicios financieros a una vasta mayoría de la población económicamente activa. En los países en desarrollo, los bancos tradicionales sirven, típicamente, a no más del veinte por ciento de la población. Las demás comunidades no han tenido acceso, históricamente, a servicios financieros formales, sin embargo, este mercado no tradicional es inmenso. El Banco Mundial calcula que el mercado global en potencia para crédito a la microempresa es al presente de más o menos 100 millones de clientes.

En los últimos 20 años, las principales IMF's han desarrollado tecnologías apropiadas de servicios financieros con utilidades. Estos hechos han establecido los medios para ampliar servicios financieros a sectores excluidos, de esta manera preparan el campo para la industria de las microfinanzas. Mediante la provisión de estos servicios, las IMF's profundizan el sistema financiero y expanden la contribución económica a comunidades de bajos ingresos. A medida que las nuevas tecnologías agrícolas producen la revolución verde en las décadas de 1970 y 1980, las nuevas tecnologías financieras producen la revolución de las microfinanzas en la década de 1990. Conforme van creciendo, muchas IMF's comprenden que necesitan ingresar al sistema financiero formal para financiar su crecimiento y proveer la diversidad de servicios financieros que su mercado demanda. Sin embargo, así como las técnicas tradicionales de préstamo son inapropiadas para las características de las microempresas, las reglamentaciones bancarias tradicionales y las prácticas de supervisión son, pobremente, apropiadas para el especial perfil de riesgo de una IMF.

En muchos países, los reglamentadores bancarios enfrentan al presente el desafío de determinar si deben reglamentar el emergente sector de microfinanzas. Si tal fuera, necesitarán considerar un enfoque reglamentario apropiado. Como entidades financieras no reglamentadas, las IMF's han tenido considerable libertad de adaptar métodos operativos para servir eficientemente a sus mercados. Esto ha llevado al desarrollo de pequeño pero creciente número de fuertes instituciones financieras especializadas, métodos inovativos de entrega y una ampliación del mercado de servicios financieros. A medida que las IMF's crecen en tamaño y complejidad, los reglamentadores podrán tratar de apoyar su crecimiento, salvaguardando, al mismo tiempo, el sistema financiero y protegiendo los intereses de los clientes de las IMF's. Esto es particularmente importante ya que estos clientes vienen, típicamente, de los sectores más vulnerables de la población.

Cuando la reglamentación está justificada, requiere normas prudentes y coherentes que permitan el crecimiento del sector de microfinanzas y al mismo tiempo protejan los intereses de los pequeños ahorristas y apoyen la integridad del sector financiero como un todo. Si bien los enfoques reglamentarios deben estar de acuerdo con el marco reglamentario de un país dado, los estudios de casos señalan lecciones que iluminan la reglamentación apropiada para este segmento del mercado financiero. La esencia de estas lecciones es considerar, el perfil de riesgo de las IMF's y aplicar, rigurosamente, normas prudentes cuando las IMF's son vulnerables, pero ofrecer flexibilidad en cuanto a las medidas de control de riesgo que no se aplican al sector de las microfinanzas. Tal reglamentación eficiente puede cumplirse mediante excepciones y modificaciones a las normas existentes del sector financiero o mediante el establecimiento de regímenes regulatorios especializados.

Cualesquiera de estos medios reglamentarios que se adopte, deben ser cautos y no actuar muy rápidamente en establecer cualquier reglamentación, ni crear reglamentaciones basadas solamente en un modelo institucional. Existe el peligro de que las reglamentaciones diseñadas para el perfil de riesgo de bancos comerciales encierre a las IMFs en prácticas que requieran duplicar las prácticas bancarias tradicionales, perdiendo por lo tanto, su capacidad de llegar a sus mercados previstos.

Existe también el peligro de que la proliferación de IMFs en respuesta a un mercado que parece ilimitado para servicios de microfinanzas, pueda exceder la capacidad de supervisión de los reglamentadores. Sin embargo, ya que las IMFs son entidades reglamentadas, los depositantes pueden no evaluar adecuadamente sus riesgos. Es necesario encontrar un balance. Los reglamentadores deben considerar un límite bajo el cual será mejor que los mercados financieros no estén reglamentados y centrar su atención en aquellas instituciones que tienen el potencial de lograr una escala significativa. Además, hasta que los reglamentadores desarrollen experiencia en microfinanzas, es, probablemente, preferible no dar autorización a muchas instituciones.

Si bien no es posible ni deseable reglamentar todas las IMFs, un creciente número de ellas logra una significativa escala, intentan movilizar ahorros y ameritan mayor consideración de los reglamentadores bancarios. Los estudios de caso examinan algunas de las experiencias habidas hasta la fecha, de jurisdicciones que han tratado de adaptar la reglamentación y supervisión a las características específicas de las microfinanzas.

Si bien los casos en esta publicación están organizados geográficamente, los asuntos y los enfoques trascienden a las regiones. K-Rep encuentra muchos de los mismos obstáculos reglamentarios en Kenya que BancoSol continúa experimentando en Bolivia, cinco años después de haberse creado el primer banco comercial del mundo, dedicado únicamente a microfinanzas. Sud Africa y Filipinas están ocupados en el proceso similar de identificar un marco reglamentario apropiado en sus países para las microfinanzas. La crisis podría ocurrir en Bangladesh o en otra parte a menos que se resuelvan problemas similares de propiedad y gobierno. Más de la mitad de los países en esta pequeña muestra luchan por determinar el papel apropiado de instituciones más destacadas. Todos los países enfrentan desafíos que resultan de la falta de normas de la industria y de definiciones comunes para indicadores financieros y de desempeño.

El mundo nuevo de microfinanzas no es grande. La Red de Micro Finanzas, como una asociación global busca hacerlo aun más pequeño de manera que las lecciones importantes puedan cruzar rápidamente los límites nacionales y regionales y avanzar el campo. Esta publicación es un paso importante para lograr tal objetivo.



# INDONESIA

*Shari Berenbach*

En términos de escala, variedad y volumen de las IMFs, penetración en el mercado y rentabilidad, el mercado de servicios financieros en Indonesia, es el más desarrollado en el mundo. Indonesia es uno de los pocos países en que el mercado de microfinanzas se extiende al nivel de aldea. Existen más de quince mil unidades bancarias de aldea que proporcionan servicios de crédito y ahorros a cerca de diez y siete millones de clientes. Este estudio de caso se centra en la descripción de las IMFs en Indonesia y en una breve revisión del cuadro reglamentario legal para el mercado de servicios de microfinanzas como un todo. Este capítulo también examina “The Unit Desa System” del Bank Rakyat Indonesia (BRI), la más grande institución de microfinanzas en el mundo y presta especial atención a los métodos de supervisión de las IMFs que se aplica en Indonesia.

## *Antecedentes*

La experiencia con IMFs de aldeas en Indonesia data de hace más de 100 años y es parte del legado colonial de Holanda. En Java Central, particularmente, Holanda introdujo los bancos de propiedad de aldeas conocidos como Badan Kredit Desa (BKD). A fines de la década de 1960, durante un período de inestabilidad monetaria y altas tasas de inflación, muchos bancos de propiedad de aldeas vacilaron. En las décadas de 1970 y 1980, apoyados en esta tradición bancaria de aldeas, los bancos de desarrollo nacionales y provinciales, promovieron con éxito la entrega efectiva de servicios financieros rurales, mediante unidades bancarias al nivel de aldea. Hoy en día se ha desarrollado una red de pequeñas instituciones bancarias que proporcionan servicios financieros a mercados de sus distritos en aldeas. Esto incluye los bancos tradicionales de propiedad de aldea mencionados anteriormente, las unidades de aldea de BRI, por lo menos seis redes bancarias en aldeas de provincia y bancos privados de aldea, tales como el Bank Dagang Bali.

Mientras que los datos presentados en el Cuadro 1 que sigue, proporcionan un panorama del mercado de servicios de microfinanzas en Indonesia, el Cuadro 2 ilustra las variaciones entre estas instituciones financieras. Los bancos de propiedad de la aldea y muchas de las redes de bancos provinciales<sup>2</sup> tienen un promedio de monto de préstamo menor a US\$50 y depósitos de ahorro menores a US\$10. Los promedios de monto de préstamos y depósitos de las unidades de aldea del BRI, la más grande de este grupo, son US\$664 y US\$178 respectivamente.

---

<sup>2</sup> Para fines de este estudio de caso, las redes de bancos provinciales son aquellas que están promovidas por gobiernos provinciales. Estas pueden ser propiedad de un gobierno provincial (Badan Kredit Kecamatan - BKK), (Kredit Usaha Rakyat Kezil - KURK), de propiedad de aldea (Lembaga Perkreditan Desa - LPD), o de propiedad de sus clientes (Lumbung Pitih Nagari - LPN).

**Cuadro 1:** Instituciones de Microfinanzas en Indonesia<sup>3</sup>

	BRI - Propiedad de Aldea	Propiedad de Pueblo BKD	LPD	KURK	BKK - CJ	LPN	BKPD - LPK
Número de Unidades	3.581	5.345	631	1.426	3.525	193	326
Localidad	PAIS	JAVA	BALI	E. JAVA	C. JAVA	W. SUMATRA	W. JAVA
Fecha de Creación	1983	1927	1985	1987	1971	1932	1971
Préstamos US\$ Millón	1.700	28.0	9.9	5.2	21.8	1.9	37
Depósitos US\$ Millón	2.800	1.0	7.4	1.3	3.9	1.0	22.5
Prestatarios (000s)	2.559	1.073	94	171	564	19	218
Depositantes (000s)	15.758	235	204	177	496	57	405
Promedio de Préstamo (US\$)	664	26	105	30	39	100	170
Promedio de Depósito (US\$)	178	4	36	7	8	18	56
Tipos de Préstamo (%)		84.4	53.6	84.4	84.4	54.8	59.3
Promedio de Duración (semanas)	52	12	43	12	12	24	26
Ahorros Obligatorios	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Tipos de Ahorro (%)	13-15	15	12-24	12	12-15	0-24	12-24
Ahorros/Préstamos	1.64	0.03	0.78	0.22	0.18	0.54	0.60

<sup>3</sup> Los datos para las BRIs se derivan de las estadísticas de miembros, proporcionadas por el BRI a la Red de Microfinanzas a agosto de 1996. El número de bancos de propiedad de aldea hacia el fin de 1996 fue proporcionado por la División de Cooperativas del BRI, que está a cargo de su supervisión. El cálculo del número de bancos privados de aldea data de 1992 y está citado en "Report on the FID in Indonesia, October 1992". Todos los otros datos son de 1991 y se derivan de Chávez, Rodrigo y Gonzáles-Vega, Claudio, "The Design of Successful Rural Financial Intermediaries, Evidence from Indonesia"; World Development, Vol. 24, No. 1. pp. 65-78, 1996.

**Cuadro 2:** Resumen de las IMFs en Indonesia

	Nº de Unidades	Nº de Clientes (000s)	Préstamos (US\$000s)	Depósitos (US\$000s)
Unidades de Aldea de BRI	3.581	15.758	1.700	2.800
Bancos de Propiedad de Aldeas	5.345	1.073	28	1
Redes de Bancos Provinciales de Aldea	6.101	1.421	76	36
Totales	15.027	19.325	\$1.804	\$2.837

Las características más importantes son las siguientes: (i) se proveen servicios financieros en la localidad de los clientes, en villas o mercados distritales de aldeas; (ii) los préstamos se otorgan en base individual y, con excepción del BRI, son garantizados por referencia de la reputación más bien que por garantías; (iii) la movilización de ahorros es una fuente importante de financiamiento; y (iv) cada unidad se trata como un centro de utilidades, con su propio estado de pérdidas y ganancias y su hoja de balance.

### Progresos Legales y Reglamentarios

Las reglamentaciones bancarias en vigencia en 1988 tuvieron el propósito de incrementar la eficiencia del sector financiero, al aumentar la competencia en la industria. Removió todas las barreras importantes para el establecimiento de nuevas instituciones rurales de microfinanciamiento. La Ley de Bancos de 1992, reestructuró los mercados financieros con la creación de dos categorías de instituciones financieras: bancos comerciales y bancos de crédito en pequeña escala. Esta ley limita los bancos de crédito en pequeña escala a la intermediación de cuentas de depósito que no sean cuentas corrientes, en tanto que los bancos comerciales están autorizados a proporcionar todos los servicios bancarios modernos. La ley establece tres tipos de bancos de crédito en pequeña escala: privados, gubernamentales y cooperativos. Desde 1992 los bancos de propiedad de aldeas y las redes bancarias provinciales, que se mencionaron anteriormente, han tenido que adoptar el formato legal de uno de los tres bancos de crédito en pequeña escala.

Hay gran facilidad en establecer un nuevo banco de crédito en pequeña escala. Para obtener una nueva licencia, el banco que auspicia cumple con un requisito mínimo de capital de, aproximadamente, US\$25.000, demuestra su conocimiento bancario y presenta un estudio de factibilidad que incluye un diagrama de organización.<sup>4</sup> Los bancos privados de aldea comprenden el segmento de más rápido crecimiento en el mercado bancario de pequeños accionistas.

En 1992 el Bank of Indonesia<sup>5</sup> promovió servicios microfinancieros mediante la reglamentación de Kredit Usaha Kecil (KUK). Esta reglamentación requiere que cada intermediario financiero en el país preste el 20% de su cartera de préstamos a pequeños prestatarios, el cumplimiento de esta reglamentación puede lograrse, directamente, mediante préstamos de la institución financiera o, indirectamente, prestando el monto correspondiente a otro intermediario cuya principal línea de negocio sean préstamos a prestatarios en pequeña escala. El efecto de la reglamentación de la KUK ha sido canalizar importantes recursos financieros a miles de unidades financieras rurales, por ejemplo, el Export-Import Bank de Indonesia ha asignado sus fondos KUK a la red provincial de bancos de aldea de Java Central. Las reglamentaciones de KUK pueden ser efectivas en Indonesia

<sup>4</sup> Conforme al Artículo 16 de la Ley de Bancos.

<sup>5</sup> Bank Indonesia, el banco central de Indonesia es responsable, tanto de la política monetaria como de la reglamentación y supervisión de la industria bancaria.

porque ya existen miles de intermediarios financieros que tienen capacidad de administrar préstamos en pequeña escala.

### **Ambiente Económico y Social para Microfinanzas**

Un número de factores económicos en Indonesia ha contribuido al notable éxito de las IMF's en ese país. Durante las décadas de 1980 y 90, mientras se desarrollaban las redes bancarias de aldea, Indonesia gozó de, comparativamente, altas tasas de crecimiento de la producción acompañado de un rápido crecimiento del ingreso rural y de reducción de la pobreza. Para el microempresario surgían oportunidades de inversión lucrativa a medida que los mercados domésticos se integraban más y las barreras internacionales tomaban un dirección contraria. El rápido crecimiento económico ocurrió, juntamente, con la liberación de los mercados financieros y con un ambiente económico estable. Indonesia no ha experimentado una inflación doméstica en los últimos años.

Puesto que las microfinanzas combinan asuntos tanto económicos como sociales, no es sorprendente que el ambiente social de Indonesia haya contribuido a la creación del mercado financiero más sofisticado del mundo. La estabilidad política y la fuerte presencia del gobierno en todos los niveles administrativos, contribuye a un cuadro institucional eficiente para el desarrollo de las IMF's. Indonesia se beneficia de un alto grado de cohesión social. Esta estructura social tradicional es, particularmente, importante para el éxito de las microfinanzas ya que contribuye al cumplimiento del contrato financiero. Además, la alta densidad de población en numerosas provincias mejora, grandemente, la eficiencia de los sistemas descentralizados de la banca y permite a las unidades bancarias individuales lograr rentabilidad rápida.

Sin embargo, el factor más importante del éxito de las microfinanzas en Indonesia es que las autoridades reconocen el beneficio del desarrollo que se obtiene al promover organizaciones que proporcionan, permanentemente, servicios financieros a precio de mercado. Si bien no todos los elementos económicos y sociales mencionados anteriormente deben estar presentes para crear una industria exitosa de microfinanzas, es indispensable el énfasis en dar los debidos precios que permitan la creación de instituciones sostenibles.<sup>6</sup>

### ***Unidad Desa del Bank Rakyat Indonesia***

El Bank Rakyat Indonesia es uno de los bancos comerciales más grandes del país, con un total de activos de US\$13.000 millones a agosto de 1996. También es la más prominente institución en el sector microfinanciero de Indonesia. El BRI, originalmente, uno de los cinco bancos de desarrollo de propiedad del estado, opera al presente como banco comercial de propiedad del Gobierno. Además de suministrar servicios comerciales estándar y de su extensa red de sucursales en todo el país también administra la división Unit Desa del BRI con un total de activos de US\$3.000 millones. De los 44.000 empleados del BRI, 23.000 trabajan en actividades de Unit Desa. Si bien el sistema Unit Desa representa, solamente, el 23 por ciento del total de activos del Banco, genera el 40 por ciento del total de sus ingresos, logrando un 4.7 por ciento de ganancia sobre los activos.

La división Unit Desa tuvo sus orígenes en 1970 cuando el Gobierno encargó al BRI con el servicio de los requisitos financieros para el programa de Indonesia de intensificación del cultivo del arroz. El BRI creó más de 3.600 unidades de aldea entre 1970 y 1983, principalmente, en aldeas de mercado de subdistritos. Bank Indonesia proporcionó capital para estos créditos rurales en la forma de liquidez de crédito al 3% y el Ministerio de Finanzas proporcionó subsidios administrativos de operación.

---

<sup>6</sup> Esta explicación se basa grandemente en Chávez y Gonzales-Vega (1996).

A principios de la década de 1980 se descontinuaron los subsidios y se requirió que el BRI adoptara un nuevo enfoque a la banca rural. Entonces, el Ministerio de Finanzas y, particularmente, su centro de Política y Ejecución de Estudios—Center for Policy and Implementation Studies—presionaron por una significativa liberalización de reglamentaciones bancarias. En julio de 1983, el Ministerio de Finanzas otorgó autorización al BRI para cobrar tipos de interés “sin ganancia ni pérdida” sobre préstamos comerciales y ahorros. El BRI respondió al nuevo ambiente regulatorio adoptando tres significativos cambios de política para revitalizar las Unit Desas:

1. Transformación de las unidades de aldea de medios de crédito subsidiado a bancos rurales con servicio completo.
2. Tratamiento interno de las Unit Desas como centros de utilidades semiautónomos en vez de, simplemente, como una entrada en las cuentas del BRI.
3. Evaluación de las unidades de aldea basada en sus utilidades en vez de basarse en las hectareas cultivadas o en el dinero prestado.

En enero de 1984 las operaciones de la división Unit comenzaron su nuevo programa financiado por préstamos a tasas de interés que reflejaban el costo de los fondos. En combinación con las tasas de préstamo que permitían un margen positivo, el BRI estableció un incentivo para movilizar recursos de los ahorristas y de esta manera preparar el camino para la creación de un sistema viable de banca rural.<sup>7</sup>

El éxito del BRI puede trazarse a numerosos factores:

1. El uso de escasos recursos de gerencia de alto nivel para el desarrollo de las microfinanzas;
2. El desarrollo de instrumentos financieros designados y evaluados específicamente para enfrentar la demanda local y las ganancias;
3. Procedimientos simples y transparentes de contabilidad e información;
4. Tratamiento de cada aldea como un centro de utilidades con su propio estado de ganancias y pérdidas y hoja de balance;
5. Atención a la oportunidad, secuencia y crecimiento del sistema de unidades de aldea;
6. La creación de adiestramiento especializado para el personal y de sistemas de incentivos que acentúan la responsabilidad al nivel de unidad;
7. Estructura descentralizada de administración;
8. Conocimiento de mercados locales;
9. Respeto y relaciones estrechas con clientes de bajos ingresos de unidades predominantemente rurales;
10. Un proceso de supervisión bien diseñado y bien llevado a cabo.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Esta sección se basa fuertemente en “BRI’s Unit Desa System: Achievements and Replicability” por Boomgard, James y Angell, Kenneth; en Otero and Rhyne, editores de “The New World of Microenterprise Finance”, West Hartford, CT: Kumarian

<sup>8</sup> Estos puntos se citan de Sugianto y Robinson, Marguerite, “Commercial Banks as Microfinance Providers” Nov. 1996, preparado por USAID en el Taller sobre Bancos Comerciales y Financiamiento de Microempresas, Washington, D.C.

## ***Supervisión de las IMFs en Indonesia***

Con más de 15.000 unidades de microfinanzas en Indonesia y con décadas de experiencia, hay importantes lecciones que aprender acerca de las IMFs. Lo importante es que si bien el Banco de Indonesia tiene la responsabilidad legal de supervigilar todas las IMFs, solamente supervisa, directamente, más o menos unas 1.000 unidades que, en su mayor parte, incluyen bancos privados de aldea. Como se muestra en el Cuadro 3, el Banco de Indonesia ha ingresado en un acuerdo de tres partes con varias agencias para proporcionar a las IMFs supervisión directa, que incluye auditoría. Para supervisión indirecta, (por ejemplo, controlar informes del campo), las IMFs proporcionan algunos informes, directamente, al Banco de Indonesia. Para el Banco de Indonesia es razonable basarse en terceras partes para llevar a cabo supervisión directa dado que varias unidades de aldea forman el noventa y ocho por ciento de las instituciones bancarias pero menos del uno por ciento del total de activos del sistema financiero.

**Cuadro 3:** Acuerdos de Supervisión en Indonesia

	<b>Nº de Unidades</b>	<b>Entidad Supervisora</b>
Unidades de Aldea BRI	3.581	BRI División de Unidad de Aldea
Bancos de Propiedad de Aldea	5.435	BRI División de Pequeñas Cooperativas
Redes Bancarias de Aldeas Provinciales	6.131	Bancos Provinciales de Desarrollo
Bancos Privados de Aldea	1.000	Banco de Indonesia

### **Supervisión por el BRI de Unit Desas**

La División Unit vigila su propia red de aldea. Las operaciones de esta división son independientes de la red de sucursales comerciales del BRI, las cuales ofrecen una gama de servicios bancarios comerciales a un mercado de mayor nivel. Las Unit Desas separadas de la red de sucursales bancarias comerciales, forman su propia red de sucursales. Las políticas de precios se establecen para el total del sistema y se usan sistemas administrativos constantes en todas las unidades. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de arreglos de sucursales, existe considerable intermediación financiera local (por ejemplo, cobrar ahorros y préstamos de la misma unidad de aldea), se evalúa a cada unidad según sus utilidades.

En la mayoría de las agencias del BRI hay dos gerentes de la división Unit que dependen, directamente, del gerente de la sucursal del banco. El gerente de Unit Desa tiene la responsabilidad de visitar, semanalmente, cada unidad, de revisar los informes que se presentan y de asegurar su veracidad. Esta responsabilidad puede incluir la supervisión de hasta nueve unidades. Si hubiera más de nueve unidades en una determinada área de sucursales, se asigna un oficial de Unit para proporcionar apoyo al gerente de Unit.

La supervisión del propio sistema de Unit Desa BRI, incluye elementos de prudente control y controles de gerencia y financieros. Los informes regulares incluyen la documentación proporcionada a las unidades BRI, estos se detallan en el Cuadro N° 4. Los Informes de Progreso mensuales incluyen veintisiete indicadores clave que se siguen en base mensual para observar las tendencias positivas o negativas de desempeño. Los indicadores de desempeño tienen un rango

mediante códigos de color: pagos en una sola cuota, tienen rango positivo (verde) si menos del 2% de la cartera está en atraso; pobre (rojo) condición que se asigna a quienes están en mora por más de 4.5%; satisfactorio (amarillo) esta calificación se proporciona para carteras vencidas en más del 2% y menos del 4.5%. Si el desempeño de la agencia es pobre, el gerente de la unidad visitará directamente a los prestatarios y se podrá retener los nuevos préstamos hasta que mejore el desempeño de la unidad.

**Cuadro 4:** Informes de Supervisión Bancaria

<b>Informes</b>	<b>Información Incluida</b>	<b>Informe Presentado a:</b>
Informes Diarios	Balance de Prueba	Sucursal
Informes Semanales	Informe de Liquidez	Sucursal
Informes Mensuales	Informe de Progreso, Hoja de Balance, Estado de Ingresos	Sucursal, Regional y Oficina Principal
Informe Trimestral	Informe Sobre Personal	Sucursal, Regional y Oficina Principal
Informe Semianual	Indicadores de Pasado Desempeño para Concurso de Logros	Sucursal, Regional y Oficina Principal
Informe Anual	Hoja de Balance y Estado de Ingresos	Sucursal, Regional y Oficina Principal

Cada seis meses el BRI lleva a cabo un concurso de logros entre las “Units”. Las “Units” que califican para el máximo de la escala, reciben premios en efectivo y certificados de reconocimiento que presenta el Director del BRI. La División Unit del BRI define el criterio de objetivos que incluye productibilidad, aumento de clientes, aumento en la cartera de préstamos y en los depósitos, control de morosidad y otros factores administrativos y gerenciales, como la apariencia de la oficina.

Para prevenir posibles fraudes se aplican controles dobles. Un oficial de unidad está encargado, específicamente, de emitir cheques de desembolso de préstamos, los cuales son firmados por otro funcionario. El personal que participa en prácticas de confabulación o fraudulentas es despedido. En las unidades BRI se limita el dinero en efectivo al cuatro por ciento del total de ahorros y se verifica el monto en base trimestral.

La clasificación de préstamos y el sistema de reserva en Unit Desa son, relativamente, conservadores. Como se muestra en el Cuadro 5, los préstamos atrasados hasta por noventa días requieren una provisión del 50%; los préstamos vencidos por más de tres meses requieren una provisión del cien por ciento y, después de doce meses se los anula totalmente.

**Cuadro 5:** Clasificación de Préstamos y Reservas del BRI Village Unit

<b>Clasificación de Préstamos</b>	<b>Vencimientos</b>	<b>Reserva para Pérdida de Préstamos: 3% Total Cartera +</b>
Antes del Vencimiento	Pago Atrasado	0%
Sub Estándar	Hasta 3 Meses	50%
Dudosos	3 - 9 Meses	100%
Deudas Malas	9 - 12 Meses	100%
Anulaciones	Más de 12 Meses	100%

## Supervisión por el BRI de Bancos de Propiedad de Aldeas

Además de supervisar su propia Unit Division en nombre del Banco de Indonesia, el BRI también cumple esta función para bancos de propiedad de aldea. La relación del BRI con los bancos de propiedad de aldea data desde 1929. Es posible considerar que el BRI tiene una casi autoridad estatutaria implícita sobre los 5.345 bancos de propiedad de aldea. Para administrar esta responsabilidad, el BRI ha establecido una división de Cooperativa y Aldea, dedicada a este fin. Los bancos de propiedad de aldea pagan los costos de supervisión que el BRI calcula en base a un presupuesto anual preparado para este servicio.

Como parte de su función de control regulador, el BRI establece los tipos de interés que se cargan sobre los préstamos, los tipos de interés que se pagan sobre ahorros y el monto máximo de préstamo. El BRI tiene la responsabilidad de asegurar un eficiente control interno de los bancos de propiedad de aldea. Los supervisores vigilan más o menos veinte bancos de propiedad de aldea y se les exige que hagan visitas mensuales. Esta es una supervisión relativamente estricta, considerando que algunos bancos de propiedad de aldea están abiertos solamente un día a la semana. Además de los supervisores, hay un contador viajero que trabaja con más o menos cinco bancos de aldea.

Los requisitos de información para los bancos de propiedad de aldea no son tan extensos como los proporcionados por Unit Desa. Los bancos de propiedad de aldea, bajo la supervisión del BRI preparan hojas de balance mensuales, estados de ingresos e informes de cartera que presentan al Banco de Indonesia para revisión.

La responsabilidad del BRI de establecer tipos de interés sobre préstamos y depósitos causa preocupación acerca de la posibilidad de frenar la competencia de los bancos de propiedad de aldea. Sin embargo, un examen más de cerca indica que las Unit Desa del BRI y los bancos de propiedad de aldea, cubren, significativamente, submercados. Esto es más notable si se considera su promedio de préstamos y su monto de depósitos, como se muestra en el Cuadro 6.

**Cuadro 6:** Comparación de Monto de Préstamo y Depósito BRI y Bancos de Propiedad de Aldea

Unidad Bancaria	Promedio de Monto de Préstamo	Promedio de Ahorros	Instrumentos de Ahorros
BRI -Unit Desa	US\$664	US\$178	Varios Instrumentos
Bancos de Propiedad de Aldea	US\$26	US\$4	Libretas de Ahorro

La estrecha relación entre el BRI y los bancos de propiedad de aldea tiene importantes beneficios para el BRI. Si bien el BRI y los bancos de propiedad de aldea no parece que compiten por depósitos, los bancos de propiedad de aldea son depositantes significativos para el BRI. Por ejemplo, un estudio anota que en un banco de propiedad de aldea el 68% del total de activos del banco fueron depositados en el BRI. Los depósitos de bancos de propiedad de aldea son iguales al 37% del valor total de activos del BRI. El estudio también nota que los bancos de propiedad de aldea funcionan casi como puestos de aldea para las Unit Desa.

## Supervisión de Unidades Bancarias Privadas por el Banco de Indonesia

Hacia 1992, el Banco de Indonesia tenía la responsabilidad de supervisar alrededor de 1.000 unidades bancarias de aldea, que incluían 661 bancos de aldea de propiedad privada y 30 bancos de aldea de propiedad de cooperativas. A principios de la década de 1990 el Banco de Indonesia

desarrollaba su proceso de supervisión que consistía en informes mensuales de acuerdo a formatos usados por bancos comerciales.

El Banco de Indonesia también ha desarrollado un análisis estadístico basado en CAMEL (Capital Adequacy, Asset Quality, Management Earnings Liquidity - Adecuación de Capital, Calidad de Activos, Administración, Ganancias, y Liquidez) que sirve como un medio de advertencia temprana para indicar una variedad de posibles problemas, incluyendo la calidad y liquidez de la cartera. Este sistema está diseñado para incitar visitas de un equipo de supervisores cuando surgen problemas. Un informe de 1992 indica que este sistema de advertencia temprana tuvo como modelos muy cercanos a los indicadores utilizados en bancos comerciales y no se ajustan, suficientemente, a los diferentes aspectos de microfinanzas.<sup>9</sup> Una revisión más al día amerita mayor examen.

## **Asuntos de Supervisión**

La experiencia de Indonesia destaca un número de importantes lecciones referentes a la supervisión de IMFs.

*La Supervisión por una Tercera Parte es una Alternativa Viable.* Debido al volumen de instituciones por supervisar, se ha probado que es efectivo contratar la supervisión prudente a terceras partes. El Banco de Indonesia tiene la suerte de contar con instituciones apropiadamente calificadas, tales como BRI y bancos municipales de desarrollo para cumplir estas funciones. Sin embargo, la supervisión de reglamentación eficiente no debe confundirse con la renuncia de responsabilidades para preparar normas reglamentarias apropiadas. Esta función debe permanecer con el cuerpo estatutario que es responsable de la reglamentación sin tener en cuenta si la supervisión directa se realiza por tercera parte o por una división interna. El objetivo de la supervisión debe ser verificar la exactitud de los datos, vigilar los controles financieros y asegurar el cumplimiento de las reglamentaciones bancarias.

*Simplificación de los Métodos de Supervisión.* El mayor número de instituciones comprometidas en la supervisión de terceras partes y el muy alto volumen de IMFs que requieren supervisión, muestra la importancia de simplificar y estandarizar el proceso de supervisión. Por ejemplo, a causa de su simplicidad y el hecho de que la mayoría de los bancos de aldea no utilizan computadoras, el BRI recomienda, firmemente, el uso de contabilidad de caja en vez de contabilidad acumulativa. La clasificación de préstamos debe definirse de acuerdo a indicadores estándar mensurables. (Por ejemplo, guías de atraso en vez de un análisis cualitativo). Los informes deben ser estándar y deben incorporar la misma información para cada período. El proceso de supervisión debe ser diseñado para aumentar la eficiencia y reducir la discreción personal.

*Continúa el Desafío de Ajustarse a los Aspectos Unicos de las IMFs.* En Indonesia, aun después de más de veinte años de experiencia con microfinanzas en gran escala, permanece la preocupación acerca de la imposición de normas y métodos de banca comercial a las IMFs. Sugianto y Robinson (1996) comentaron que los reglamentadores requerían el mismo nivel de planeamiento y documentación para instalar una unidad de propiedad de aldea de cuatro personas que se requeriría en una sucursal de banco comercial. También encontraron que los requisitos para escriturar la prueba de la garantía colateral eran excesivos para las necesidades de las IMFs. Los formularios para información de cartera utilizados por el Banco Indonesia requieren que las IMFs informen acerca de préstamos individuales en vez de analizar el desempeño de la cartera como un total.

---

<sup>9</sup> Informe de USAID - Financial Institution Development Project in Indonesia, Oct. 1992, revisado en Enero de 1993, proporcionado al autor por Rodrigo Chaves.

Preocupa también que ciertas secciones de la industria bancaria aun favorecen los préstamos subsidiados que llevan a una total distorsión de precios en el mercado de servicios microfinancieros.

***Importancia de Supervisión Prudente de los Ahorros del Mercado de Bajos Ingresos.*** La más importante lección que se desprende de la experiencia de Indonesia es que es posible ejercer una supervisión prudente de instituciones que proporcionan servicios de ahorro al mercado de bajos ingresos. Los previos conocimientos convencionales sostienen que, dado su pequeño monto y su gran número, no es simplemente viable, económicamente, o posible, físicamente, ejercer prudente supervisión sobre miles de pequeñas IMFs. La experiencia de Indonesia demuestra que este no es el caso. Aun con depósitos de un monto promedio de US\$5, si se adopta un sistema apropiado y eficiente, es posible que los servicios de ahorro puedan enfrentar sus costos de supervisión. Los servicios financieros para comunidades de bajos ingresos pueden ser tan dignos de confianza como los ofrecidos a todos los sectores de la sociedad.

# BANGLADESH

*Janney Carpenter*

Bangladesh tiene uno de los más antiguos y diversos sectores de microfinanzas en el mundo, incluyendo algunas de las más grandes y sofisticadas IMFs.<sup>10</sup> Las tres IMFs más grandes, por ejemplo, Grameen Bank, BRAC y ASA -- servían más de cuatro millones de miembros a diciembre de 1996.<sup>11</sup> En Bangladesh las circunstancias únicas de no existir vigilancia reglamentaria y una gran organización reglamentadora no gubernamental y bien financiada de la comunidad, han dado por resultado la evolución ad-hoc de IMFs sofisticadas e innovativas que persiguen aliviar la pobreza. La mayoría de las IMFs en Bangladesh combinan microcrédito con un fuerte programa de educación y cambio social para enfrentar la pobreza estructural de personas sin tierras en el área rural, a fin de que el crédito (y servicios financieros) puedan ser solo parte de sus actividades de desarrollo.

La mayoría de las ONGs en Bangladesh son ONGs que están exceptas de supervisión por el Banco Central apesar de su capacidad de prestar y recibir depósitos de sus miembros. De acuerdo con la asociación local de comercio, 351 ONGs proporcionan servicios de microfinanciamiento, de crédito y de ahorros, si bien las cuatro ONGs más grandes representan cerca del 80% del total de los préstamos pendientes.<sup>12</sup> Este capítulo enfoca las organizaciones para las cuales la microfinanza es la única o principal actividad y que tratan de llegar a tener suficiencia financiera.

Al presente, la única IMF en Bangladesh que está reglamentada por el Banco Central es el Grameen Bank, el más grande microprestatario del país. Grameen Bank fue organizado conforme a un estatuto bancario especial emitido una sola vez por el Ministerio de Finanzas en 1983. Grameen ha prestado más de US\$1.170 millones a más o menos dos millones de miembros.<sup>13</sup> Su innovación en cuanto a préstamos a grupos semejantes ha resultado un modelo local y global para préstamos a personas que no tienen activos.<sup>14</sup> El Bangladesh Bank (Banco Central) ha considerado a las ONGs, tradicionalmente, como distintas de otras instituciones financieras a causa de su misión social y de desarrollo. Sin embargo, a medida que las IMFs continúan expandiéndose y solicitan ahorros de sus miembros para financiar préstamos, el Bangladesh Bank debe reconsiderar si necesita vigilancia para proteger a depositantes y ahorristas individuales de fraudes y mala administración.

---

<sup>10</sup> Este estudio de caso fue escrito con la asistencia de: Cliff Kellogg de Shorebank Corp., que lleva a cabo investigaciones en Dhaka; David Wright, asesor principal de Department of International Development UK; y Stuart Rutherford de Dhaka, Bangladesh, quienes revisaron los borradores y compartieron sus valiosos conocimientos.

<sup>11</sup> Credit and Development Forum, "CDF Statistics" "Microfinance Statistics of NGOs" (Foro sobre Crédito y Desarrollo "FCD" Estadísticas Financieras de Organizaciones sin Fines de Lucro) publicado en Dhaka, Bangladesh, abril de 1997 y basado en datos a diciembre de 1996.

<sup>12</sup> Credit and Development Forum, "CDF Statistics" "Microfinance Statistics of NGOs" (Foro sobre Crédito y Desarrollo "FCD" Estadísticas Financieras de Organizaciones sin Fines de Lucro) publicado en Dhaka, Bangladesh, abril de 1997 y basado en datos a diciembre de 1996.

<sup>13</sup> A Diciembre de 1996, el tipo de cambio para el Bangladesh Taka era de TK42: US\$1. Durante los pocos últimos años el tipo de los Bancos del Tesoro del Gobierno a 90 días se ha mantenido a 3.5% y la inflación anual ha sido de 6 a 10%.

<sup>14</sup> El Grameen Bank inició un modelo de prestar que otorga préstamos a miembros de grupos similares de cinco personas y de esta manera reemplaza la garantía tradicional con presión de grupo y con incentivos para mantener el acceso a préstamos adicionales.

Este capítulo destaca los sectores financieros formal y semi-formal en Bangladesh, de que manera el Grameen Bank encaja en el marco bancario de reglamentación y supervisión y en los desafíos de establecer un marco regular apropiado para las IMFs en un país con limitada experiencia en reglamentación y supervisión. El estudio de casos se organiza en las siguientes secciones:

- Contexto: Los Sectores Financieros Formal y Semi-Formal;
- El Grameen Bank;
- El Dilema Reglamentario: ¿Cuanto y Como Hacerlo Bien?
- Observaciones y Conclusiones de Bangladesh.

El Banco Bangladesh revisa al presente la necesidad de dirigir y vigilar las IMFs como parte de un estudio del Banco Mundial.<sup>15</sup> Esto presenta a Bangladesh la oportunidad de revisar estos aspectos y crear un marco supervisor apropiado para proteger a los depositantes en estos intermediarios financieros especializados. Como consumidores menos sofisticados y con poca representación política, el argumento más convincente para la reglamentación de las IMFs es proteger los ahorros de sus miembros. Sin embargo, el Bangladesh Bank debe emplear con cuidado la supervisión y reglamentación para evitar emular a los intermediarios financieros especializados que han desarrollado medios inovativos y eficientes para servir a personas de bajos ingresos.

### ***Contexto: Los Sectores Financieros Formal y Semi-Formal***

Los servicios financieros en Bangladesh provienen de tres áreas: fuentes no-formales (familia, amigos, ROSCAs y clubes<sup>16</sup> de ahorro y prestamistas); el sector semi-formal de la ONG de micropréstamos; y el sector formal de bancos agrícolas y bancos comerciales nacionalizados, así como diez bancos privados. Como en muchos países, solo el sector formal está reglamentado, sin que haya reglamentación o supervisión centrada, específicamente, en las IMFs. Las razones de política pública para reglamentar el sector financiero son: (i) Los depositantes individuales necesitan estar protegidos del fraude y mala administración de las instituciones financieras por que el público no tiene información o conocimientos para evaluar estos riesgos; y (ii) si el gobierno proporciona seguro de depósitos o apoyo financiero al sector financiero, impone ciertos parámetros de riesgo a tales instituciones. A medida que las IMFs fuerzan su ingreso a la intermediación financiera y utilizan los ahorros de sus miembros como la principal fuente de financiamiento, sería apropiado tener cierto grado de vigilancia en cuanto a la primera razón. Al presente, los depositantes y financiadores de instituciones de microfinanzas ONG, confían, ante todo, en la integridad de la administración para la protección de sus recursos.

---

<sup>15</sup> En 1997, el Banco Mundial prestó US\$100 millones a Banco Bangladesh para financiar la Palli Karma Sahayak Foundation, una fundación cuasi-gubernamental que presta dinero a las ONGs que otorgan crédito. Esto incluye US\$5 millones en donaciones para asistencia técnica que son, en parte, para revisar estos asuntos.

<sup>16</sup> Rotating Savings and Credit Associations (ROSCAS) y clubes de ahorro se utilizan, activamente, en Bangladesh, de acuerdo con el ensayo de Stuart Rutherford "Informal Financial Services in the Dhaka Slums". En Wood and Shariff (editores), "Who needs Credit". Zed Books, London and UP Dhaka. 1997.

## El Sector Formal

El sector formal financiero en Bangladesh consistía, a Diciembre de 1996, de treinta y dos instituciones bancarias: quince bancos comerciales (bancos comerciales de propiedad del Estado), dos redes de bancos agrícolas (también de propiedad del Estado), diez bancos de propiedad privada y pocas compañías de arrendamiento sin financiamiento bancario recientemente establecidas. El Banco Bangladesh es la principal autoridad reglamentadora. El Ministerio de Finanzas, aunque mucho más pequeño que el Banco Central, es una posición política de gabinete y por lo tanto, ejerce también significativa influencia.

### *Estructura del Sector Formal*

Los quince bancos nacionales comerciales, de propiedad estatal son las instituciones más grandes. Aunque su fin principal es prestar en zonas urbanas del sector formal, también pueden proveer crédito agrícola y microcrédito mediante programas especiales de base rural. La tasa cobranza en programas de micropréstamos está, generalmente, por debajo del veinte por ciento.<sup>17</sup> Los bancos agrícolas se centran, generalmente, en préstamos a grandes empresas, basados en cosechas. Los préstamos privados tienden a operar en áreas urbanas y evitan otorgar créditos al sector rural a causa de los altos costos de transacción y a los riesgos que se percibe. Además, también existe un pequeño número de cooperativas de crédito y de cooperativas financieras, algunas de las cuales se centran en el sector de bajos ingresos (ver lo tratado bajo el Sector Semi-Formal).

El Banco Bangladesh ha fomentado préstamos bancarios a comunidades rurales de bajos ingresos ofreciendo fondos a un tipo de interés por debajo del mercado a los bancos que tratan de micropréstamos directos. Los bancos comerciales nacionales también han provisto financiamiento a las IMFs, ocasionalmente, aunque no hay incentivos serios para que los bancos presten o inviertan en las IMFs. Un reciente préstamo otorgado a la Association for Social Advancement (ASA), institución ONG de microfinanzas, por el Agrani Bank, uno de los bancos comerciales nacionales, fue garantizado, totalmente, por el edificio principal de ASA y no recibió trato especial. El Banco Bangladesh, sin embargo, confirma que “alienta” a los bancos comerciales nacionales a prestar a Grameen Bank. En 1995, los bancos comerciales nacionales compraron toda la emisión de bonos garantizados por el Gobierno que flotó el Grameen Bank.

### *Los Reglamentadores*

La reglamentación de bancos está a cargo del Banco Bangladesh y del Ministerio de Finanzas. El Banco tiene la responsabilidad de establecer reglamentaciones y de supervisar el sector bancario. Tiene la facultad de otorgar licencia y examinar a todos los bancos del país y ejerce gran influencia en los bancos de propiedad del Estado y en sus directores, en parte, debido a su responsabilidad ante el Ministerio de Finanzas. Tiene un personal de, aproximadamente, seis mil y está dirigido por un gobernador nombrado por el Ministerio de Finanzas.

El Ministerio de Finanzas es un cargo de gabinete en el gobierno y el Ministro tiene nombramiento político. No está claro en que punto las jurisdicciones de las dos oficinas chocan o coinciden, pero el Ministerio de Finanzas tiene influencia sobre el Banco Bangladesh.

### *Marco Reglamentador y Supervisión del Banco*

El Banco Bangladesh, como la mayoría de los Bancos Centrales, tiene la autoridad para reglamentación *prudente* (o preventiva), que intenta limitar los riesgos en que incurren los bancos en

---

<sup>17</sup> “Staff Appraisal Report on Bangladesh Poverty Alleviation Microfinance Project”. Agosto 14, 1996. Private Sector Development and Finance Division, South Asia Region. Banco Mundial.

su búsqueda de utilidades y crecimiento, y reglamentación *protectiva* que le da el poder de otorgar y revocar licencias bancarias y asumir el control de instituciones financieras mal administradas. La reforma reglamentadora de los bancos se ha venido realizando desde 1989 para fortalecer la efectividad de la vigilancia del Banco Bangladesh al sector financiero formal y para acercar más las prácticas de supervisión a los estándares de la banca internacional. En 1989 el Banco Bangladesh liberalizó las tasas de interés, dió por terminado el mandato gubernamental sobre la asignación de crédito a los sectores industriales (si bien permanecieron algunos subsidios de tasa de interés para sectores prioritarios, tales como el agrícola), e introdujo sistemas de clasificación de riesgo para informar los vencimientos y la calidad de la cartera.<sup>18</sup> A fines de 1994 continuó la reforma reglamentaria a medida que el Banco ponía al día sistemas de clasificación de riesgo y permitía que se autorice a los bancos privados y extranjeros y a las instituciones financieras no bancarias.<sup>19</sup>

Desde 1994 no se han dictado leyes de usura para los bancos o las IMFs y las pocas restricciones bancarias permitieron actividades de negocios y determinación de precios.<sup>20</sup> Se requiere que los bancos presenten una lista de las tasas de interés para sus préstamos en el actual período pero esto debe ajustarse mensualmente. No se requiere que los bancos presten solamente a compañías formalmente registradas o a aquellas que administran impuestos de valor agregado.

Si bien, las reglamentaciones del Banco Bangladesh requieren que los bancos informen su condición financiera, la calidad de su cartera y sus ganancias en base regular, los estándares de información permanecen menos estrictos que los estándares de la banca internacional. Por ejemplo, se requiere que los bancos informen como vencidos solamente los préstamos impagos por más de un año y los préstamos impagos por más de dos años se informan como deudas malas. Un mil de los seis miles de cargos de empleos en el Banco Bangladesh se dedican a examinar los treinta y dos bancos comerciales nacionales. Si bien el Banco Central se ha fortalecido considerablemente, continúa enfrentando muchos desafíos en el sector financiero formal.

### **El Sector Semi-formal: Instituciones de Microfinanzas**

Como se menciona anteriormente, la mayoría de las IMFs en Bangladesh son ONGs registradas, conforme al Decreto de Sociedades de 1860, exceptuandolas de la supervisión del Banco Central. La mayoría tienen un consorcio de préstamos financiado por donantes y mantienen depósitos de los miembros en una cartera de inversiones de bajo riesgo para pagar intereses sobre sus ahorros. Sin embargo, algunas IMFs grandes – incluyendo ASA, Buro Tangail y BRAC – usan los ahorros de sus miembros para financiar sus actividades de préstamo, ya que la demanda de préstamos ha superado la oferta de capital de donantes.

La permisividad del ambiente regulatorio actual acepta que las ONGs emprendan casi todas las actividades que necesitan para cumplir sus objetivos de desarrollo. No pueden aceptar depósitos ni extender crédito ni levantar capital de donantes o de fuentes privadas. Mientras muchas organizaciones han usado esta flexibilidad para lograr un impresionante impacto de desarrollo mediante un diseño creativo; una eficiente red de sucursales y una dirección visionaria, sus miembros y fundadores se basaban solamente en la administración para evitar fraudes, mal manejo gerencial y circunstancias imprevistas.

Las pocas IMFs que han adoptado un formato legal con cierta reglamentación, enfrentan una vigilancia mínima. Si bien el Grameen es un banco legalmente autorizado, enfrenta mínima

---

<sup>18</sup> Circulares N° 33 y N° 34.

<sup>19</sup> Circular N° 20.

<sup>20</sup> Antes de 1994, los préstamos a la agricultura se limitaron a un interés anual del 15%

supervisión. Las cooperativas financieras están registradas de acuerdo con la ordenanza de sociedades cooperativas de 1984, que les permite movilizar depósitos del público en general, además de sus miembros.<sup>21</sup> Si bien el Registro de Cooperativas del Gobierno reglamenta estas instituciones, el registro tiene pocas reglamentaciones preventivas o protectivas y lleva a cabo una mínima o ninguna supervisión. La mayor cooperativa financiera es Federal Savings, con 26.000 miembros en la zona urbana de Dhaka. Self Save comenzó recientemente y la Social Development Society (SOS) una ONG actual, está considerando hacer uso de dicha ordenanza. Ahora que las IMF's han descubierto esta forma legal existe la posibilidad de una rápida expansión de cooperativas financieras con mínima supervisión o vigilancia para proteger a los depositantes.

Para las IMF's que se expanden para servir un gran número de personas de bajos ingresos y usan los ahorros de sus miembros para invertir en préstamos y en otros instrumentos de alto riesgo, ha crecido, significativamente, el riesgo del ahorro de los miembros. Los siguientes son ejemplos de los riesgos más altos:

- Buro Tangali y ASA han financiado el aumento de préstamos, durante siete años, con los ahorros de sus miembros y ASA recibe ahora depósitos del público en general, llamándolos “miembros asociados”;
- SDS moviliza grandes sumas de ahorros vendiendo servicios de contratos de ahorro en poblaciones rurales, un medio que es, fuertemente, pasado por alto por quienes se concentran en las ONGs que otorgan crédito;
- Federal Savings, es una cooperativa financiera que colecta, semanalmente, ahorros de 26.000 miembros y crece rápidamente, con mínima vigilancia del Registro de Cooperativas;
- El Grameen Bank ofrece 11 diferentes servicios para aumentar el monto promedio de préstamos por prestatario y ha financiado el aumento en la demanda de préstamos mediante la emisión de capital de deuda (emisión de bonos de 1995) y el aumento de ahorros por miembro.

La mayoría de estas instituciones tienen líderes fuertes y carismáticos, directorios relativamente débiles y mínima revisión financiera o auditoría. Continuarán, muy posiblemente, atrayendo ahorros, agresivamente, para financiar el otorgamiento de préstamos porque la demanda de crédito excede las fuentes de capital de donantes. A medida que asumen la mayoría de los riesgos asociados con intermediarios financieros, estas IMF's enfrentan dos desafíos: (i) la necesidad de fortalecer su propia reglamentación y sus controles internos; y (ii) la posibilidad de reglamentación de gobierno mediante el Banco Central u otra entidad supervisora.

El marco regulador aun no se ha puesto al día con la evolución de las microfinanzas en Bangladesh. Las pocas ONGs que han considerado solicitar licencia para establecer un banco comercial les ha sido negada la aprobación o han encontrado que el proceso toma mucho tiempo y es incierto para justificar continuarlo.

Las IMF's, finalmente, han enfrentado poca presión o poco incentivo para cambiar su “status quo”. Los donantes internacionales tenían buena voluntad para financiar sus actividades con mínimos requisitos de vigilancia interna o externa y los gerentes superiores no veían beneficios sino muchos problemas con cualquier reglamentación del gobierno. Si bien han ocurrido serios casos de fraude

---

<sup>21</sup> El Capítulo IV, Artículo 32 de la Ley fue revisado durante el mandato del Ex-Presidente Ershad para permitir mayor competencia a los bancos del país que se desempeñaban pobremente, autorizando a las cooperativas a tomar a su cargo más funciones bancarias, con menores restricciones, que las permitidas conforme con la legislación británica.

y/o mala administración de parte de las ONGs que ha resultado en la pérdida de los ahorros de los miembros, estos han ocurrido en la década de 1980 y parece que se han borrado de la memoria.<sup>22</sup>

### *Estructura del Sector Semi-Formal*

Unas pocas instituciones grandes dominan la industria de las microfinanzas en Bangladesh. En Junio de 1996, el Grameen Bank y tres ONGs sirvieron al ochenta y cinco por ciento de los microprestatarios activos.<sup>23</sup> Grameen, BRAC y Proshika han sido, tradicionalmente, las organizaciones de micropréstamo más grandes; Grameen tiene más de 1.000 sucursales en todo Bangladesh; BRAC tiene 375 y Proshika presta a organismos de aldea en la mayoría de los distritos. Cada uno de estos comenzó en la década de 1970 y a principios de la década de 1980 con un fuerte apoyo político y con una misión de cambio social para ayudar a personas de bajos ingresos. Algunas ONGs jóvenes, tales como ASA y Buro Tangail pusieron énfasis en proporcionar servicios financieros más eficientes y lograr autosuficiencia financiera en un menor lapso de tiempo. ASA es al presente la tercera IMF más grande en Bangladesh y BuroTangail crece rápidamente.<sup>24</sup>

En general, la mayoría de las IMFs vienen aumentando el volumen de sus préstamos y mejorando su efectividad del costo para lograr una autosuficiencia financiera (o reducir, significativamente, su dependencia de subsidios) muchas proporcionan servicios no financieros para sus miembros, lo cual requiere ayuda anual de donantes. Algunas de estas complejas ONGs separan sus actividades de servicios de desarrollo y financieros para permitir que estos últimos no obtengan ni ganancias ni pérdidas u obtengan utilidades. Además ha ocurrido un fuerte cambio en proveer servicios financieros más bien que proveer solamente créditos. Si bien muchos microprestatarios aun requieren ahorros semanales como un medio de seleccionar miembros, ASA, Buro Tangail y BRAC han lanzado servicios de ahorro voluntario para cubrir las necesidades de liquidez de sus miembros.

### *Reglamentadores e Intermediarios*

El Banco Grameen está reglamentado y supervisado por el Ministerio de Finanzas a causa del carácter único de este banco. La ordenanza de 1983 exceptúa a Grameen de estar reglamentado por Bangladesh Bank, si bien el Ministerio de Finanzas delega algunas de sus responsabilidades de vigilancia sobre Grameen al Banco Central (este aspecto se describe más adelante en mayor detalle).

Las ONGs que son suficientemente grandes como para recibir financiamiento externo, son supervisadas por la oficina de ONGs, la que debe aprobar todos los ingresos de ayuda del exterior. Para recibir fondos del exterior la ONG debe presentar un plan de trabajo y un presupuesto para el proyecto que propone. Sin embargo, la Oficina no lleva a cabo ninguna apreciación, examen o evaluación de la condición financiera de la ONG o de la viabilidad financiera del proyecto. Los financiadores tienen la responsabilidad de completar su apreciación del riesgo antes de financiar una ONG sin la supervisión de terceras partes o de vigilar las auditorías financieras que no sean anuales y las evaluaciones periódicas y otras apreciaciones.

---

<sup>22</sup>De acuerdo a Stuart Rutherford, dos casos notables son SEDO (Socio Economic Development Organization), que recolectó ahorros de varias aldeas y dejó de devolverlos y BURO (predecesor de Buro Tangail) que usó los ahorros de los miembros para pagar sueldos y costos administrativos cuando el financiamiento de donantes dejó de materializarse, y quedaron miles de personas con pérdida de sus ahorros.

<sup>23</sup> El número total de microprestatarios en Bangladesh a junio de 1996 fue de aproximadamente 5 millones. Grameen atendió (2 millones), BRAC (1.4 millones), ASA (440.000) y SWANIRVAR Bangladesh (350.000). De Credit and Development Forum (CDF) Vol. 2 N°1.

<sup>24</sup> Buro Tangail tenía más de 30.000 miembros a diciembre de 1996, de acuerdo a una entrevista con la oficina principal de Buro Tangail. ASA tenía 544 mil prestatarios activos de acuerdo a su noticiero de marzo de 1977.

Una entidad que ejercerá creciente influencia sobre las IMFs ONGs es la Palli Karma Sahayak Foundation (PKSF), fundación financiada por el gobierno y creada en 1990 para proporcionar préstamos a las ONGs que operan en microcrédito. La PKSF va adquiriendo una presencia más significativa gracias a haber recibido en 1997 un préstamo del Banco Mundial de US\$100 millones para préstamos a las ONGs si bien las PKSFs no reglamentan IMFs pueden influir en el sector semiformal estableciendo estándares de desempeño y de información para sus prestatarios. Uno de sus fines es fomentar profesionalismo y prácticas de mejor administración entre las organizaciones de microcrédito. La PKSF presta dinero al 4 a 5% con plazos de 3 a 4 años y al presente financia más de 200 ONGs. El gobierno nombra el directorio y este elige al director gerente.<sup>25</sup>

Finalmente, Credit and Development Forum se estableció en 1996 como una asociación de comercio para las ONGs de microcrédito pero ha servido, hasta ahora, principalmente, como una cámara de compensación.

En resumen, dadas las tendencias en el sector financiero semiformal de Bangladesh, los reglamentadores y financiadores/inversores deben reevaluar si las ONGs que aceptan depósitos deben estar exentas de la vigilancia del Banco Central. Será necesaria cierta reglamentación y supervisión si las ONGs movilizan ahorros y sirven como intermediarias financieras. Sin embargo, estas deben estar, cuidadosamente, diseñadas y bien ejecutadas para evitar un obstáculo burocrático para el sector de servicios financieros eficientes de las comunidades de bajos ingresos en Bangladesh.

### ***Reglamentaciones Existentes: El Estatuto del Banco Grameen***

La única IMF en Bangladesh al presente, reglamentada por el Banco Central es el Banco Grameen. La condición formal y legal del Banco Grameen le permite levantar capital y recibir depósitos para financiar su compromiso de proporcionar servicios bancarios a personas de bajos ingresos. En teoría, esto establece las bases para que el Banco Grameen permanezca como institución bancaria. El Banco Grameen se desarrolló de una iniciativa auspiciada por Chittagong University de un proyecto del Banco de Bangladesh, hacia una institución especialmente autorizada en 1983 con la aprobación de una ordenanza del Banco Grameen por el Parlamento de Bangladesh.<sup>26</sup> Si bien Grameen no atrae capital privado con tipos de ingresos de mercado y sigue recibiendo sustancial financiamiento de donantes para sus actividades de desarrollo, los costos operativos del Banco se cubren más del 100% por rentas generadas internamente.

Esta sección describe la Ordenanza del Banco Grameen y la supervisión y dirección llevada a cabo por el Banco de Bangladesh y el Ministerio de Finanzas.

#### **Reglamentación en la Ordenanza del Banco Grameen**

La Ordenanza del Banco Grameen es un estatuto especial adoptado en 1983 que describe la formación de la institución, sus estructuras de gerencia y gobierno, la supervisión por el Ministerio

<sup>25</sup> El director gerente del Banco Grameen es actualmente el Presidente del Directorio de PKSF.

<sup>26</sup> El Proyecto del Banco Grameen fue auspiciado por el Programa de Economía Rural del Departamento de Economía de la Universidad de Chittagong en 1976. Fue adoptado, subsecuentemente, por el Banco Bangladesh y por los bancos comerciales nacionales como un medio de otorgar crédito, más efectivamente, para agricultores no propietarios de tierras.

de Finanzas, la estructura de propiedad y las funciones. En efecto, la ordenanza sirve como sus estatutos de incorporación y políticas principales.

Como un estatuto bancario comercial estándar, la Ordenanza Grameen, trata de los requisitos de permiso para asegurar una estructura prudente del Banco y la subsecuente supervisión y para vigilar los requisitos de operaciones bancarias que incluyen:

- Ingreso restringido a la banca mediante estrictos procedimientos de autorización y estándares mínimos;
- Restricciones sobre actividades de negocio permitidas y limitaciones sobre ciertos riesgos (por ejemplo, riesgos de crédito y de cambio de moneda extranjera);
- Requisitos de adecuación de capital tanto para monto mínimo como respaldo financiero y acerca del ajuste de riesgo que valora el capital con relación a los riesgos que se toma;
- Límites de propiedad de una de las partes;
- Requisitos de liquidez y reserva en efectivo;
- Total revelación de información mediante informes periódicos al Banco Central;
- Demostración de la necesidad de servicios bancarios en áreas geográficas de servicio; y
- Límites estrictos en préstamos internos y otros relacionados que puedan poner al Banco en un riesgo indebido.

Los principales aspectos de la Ordenanza del Banco Grameen son análogos a muchos de tales requisitos, pero fueron adaptados para estar de acuerdo con la misión de las microfinanzas. Específicamente:

- *Requisitos de Capital:* El Banco Grameen comenzó con una base inicial de capital de “Taka 10 crore” (US\$2.5 millones) con un capital pagado adicional de “Taka 7 crore” (US\$1,75 millones) o US\$4.25 millones, comparado con US\$3.25 millones para un banco comercial estándar en Bangladesh. Sin embargo, no hay requisitos continuos de adecuación de capital o de tipos de liquidez para el Grameen Bank.
- *Participación en la propiedad del Grameen Bank:* La propiedad del Grameen Bank es compartida por el Bangladesh Bank y los clientes del Grameen (miembros-accionistas). El Banco Central modificó la ordenanza en 1990 para reducir su propiedad del 60 al 25 por ciento, y los miembros accionistas incrementaron, proporcionalmente, su participación.
- *Cumplimiento con los estándares (realmente débiles) de cartera de clasificación del riesgo:* incluyendo vencimientos, provisión para pérdida de préstamos y castigos. Si bien Grameen Bank ha desarrollado sistemas de información interna, informa acerca de los vencimientos a Bangladesh Bank utilizando las medidas que emplean los bancos (por ejemplo: los préstamos cuyo plazo ha vencido por más de un año están en mora y préstamos vencidos por más de dos años se consideran malas deudas).
- *Restricciones para Ampliación:* Grameen Bank debe solicitar a Bangladesh Bank aprobación para abrir una nueva sucursal. En la práctica esta ha sido una formalidad ya que nunca se ha negado una solicitud. Para la aprobación de nueva sucursal el Banco Central prepara un breve “estudio de factibilidad” que describe el área, la población, los datos demográficos (% de mujeres y personas sin tierra; tasas de analfabetos y de letrados, si las hubiera disponibles; ocupaciones típicas) y las opiniones de los políticos locales y de los funcionarios de bancos comerciales nacionales o del lugar.

- *Acceso a Fondos de Bangladesh Bank:* Si bien Grameen Bank no tiene acceso a las líneas de crédito del Banco Central, Bangladesh Bank modificó la ordenanza en 1990 para añadir una disposición para la emisión de bonos y obligaciones que están garantizadas por el gobierno de Bangladesh acrecentando, dramáticamente, el acceso de Grameen Bank a los mercados de capital. La tasa de interés es de 1 a 1.5 por ciento más baja que las tasas del mercado, con pago solo de intereses durante el plazo del bono.<sup>27</sup>
- *No hay limitaciones en el ámbito de actividades:* En tanto que las funciones de negocios lleven hacia los objetivos de Grameen Bank serán actividades permitidas. Grameen está autorizado desde 1997 a recibir ahorros de personas que no son miembros pero ha acentuado la movilización de ahorros.
- *Estructura del Directorio:* De acuerdo con la modificación de 1990, la dirección está a cargo de un directorio de doce miembros, de los cuales, 3 son nombrados por el gobierno y 9 son elegidos por los accionistas. Los representantes de los accionistas son elegidos mediante un proceso regional de una serie de elecciones locales. El Presidente del Directorio es nombrado por el gobierno de entre los directores. Todos los directores sirven por un plazo de 3 años. El gerente es un miembro ex-oficio del Directorio, sin derecho a voto.<sup>28</sup>
- *Aprobación de Bangladesh Bank de la Gerencia Principal:* Si bien el Directorio nombra al director gerente, cualquier selección debe tener la previa aprobación de Bangladesh Bank. A la fecha el único Director Gerente ha sido el Dr. Mohammed Yunus, fundador de Grameen Bank.
- *Estatus Imponible:* Por al menos los diez primeros años no hubieron impuestos sobre utilidades. El Directorio determina el uso permitido de las utilidades.

El principal medio de Bangladesh Bank para influir en el Grameen Bank es mediante su representación en el Directorio. De acuerdo a muchas personas, la participación del Gobierno en el Directorio ha sido relativamente pasiva y ha endosado las decisiones de la gerencia. En la práctica el gobierno confía en la auditoría externa anual en vez de una evaluación de CAMEL para asegurar que no ocurran mayores problemas financieros. Una firma de contadores, aprobada por el gobierno, lleva a cabo la auditoría externa anual y todos los informes al Banco Central, se basan en tales estados auditados.

Al presente, por la aceptación tanto de Grameen como del Banco Central, el Grameen Bank funciona independiente del gobierno, a pesar de los elementos de reglamentación y supervisión de la Ordenanza. Esta “mano suave” ha permitido a Grameen operar con mínimas restricciones y continuar sus innovaciones y crecimiento. Si bien el actual cumplimiento de la vigilancia es bastante débil, Bangladesh Bank tiene la facultad de anular la autorización de Grameen y proporcionarle un incentivo para desarrollar los sistemas internos necesarios a fin de evitar un desastre financiero.

---

<sup>27</sup> En 1995 Grameen Bank flotó US\$1.25 millón de bonos en etapas de 3, 5 y 10 años que fueron comprados por cuatro bancos comerciales y dos bancos privados.

<sup>28</sup> En la Ordenanza de 1983 el Directorio estaba compuesto por el director gerente, tres miembros nombrados por el gobierno, dos miembros de entre los directores gerentes de los bancos comerciales nacionales, una mujer con experiencia de trabajo con campesinos no propietarios y cuatro miembros accionistas.

## Supervisión y Vigilancia

Si bien el Ministerio de Finanzas supervisa, técnicamente, al Grameen Bank, ha delegado la revisión de los informes mensuales y de los pedidos por nuevas sucursales al Banco Central. Aunque no se especifica en la Ordenanza, los requisitos de información mensual al Bangladesh Bank incluyen la siguiente información de parte de la oficina regional:

- Desembolso de préstamos (a hombres y mujeres, por el mes, acumulativo);
- Préstamos pagados;
- Préstamos impagos después de un año (morosos);
- Préstamos impagos después de dos años (deudas malas);
- Préstamos de vivienda desembolsados;
- Ahorros en el grupo de Fondos (fondos administrados por Grameen en representación de sus miembros);
- Préstamos otorgados del Fondo de Grupo de Ahorros;
- Número de miembros.

No se requieren informes trimestrales; Grameen presenta un breve informe anual con información financiera revisada por auditor. Tampoco se requiere análisis o informe de tendencias acerca de la calidad de cartera, ni información sobre costo o rentabilidad. Además de estos informes, toda supervisión tiene lugar mediante la participación del gobierno en el directorio y en la propiedad de acciones. No tienen lugar exámenes locales u otros procedimientos de control para valorar los parámetros típicos de CAMEL.<sup>29</sup>

## Observaciones Acerca de la Experiencia de Grameen

El especial estado legal y papel de liderazgo que ejerce Grameen entre las IMFs de Bangladesh se origina de varias decisiones estratégicas y organizativas hechas por el Dr. Yunus, su fundador y Director Gerente:

1. *Fuerte liderazgo y temprano apoyo del Bangladesh Bank:* El Dr. Yunus, mientras era miembro de las Universidad de Chittigong, persuadió a Bangladesh Bank a asumir el auspicio del proyecto de microcrédito. Además, contrató varios funcionarios superiores anteriormente empleados por Bangladesh Bank, estos funcionarios se familiarizaron con los prestatarios, con las actividades de préstamo y con la calidad de la administración y personal. Cuando Grameen ganó el auspicio de Bangladesh Bank, éste, proporcionó fondos de operación y un préstamo renovable mediante uno de los bancos comerciales nacionales. En efecto, Grameen sirvió como prestatario intermediario prestando fondos del Banco a agricultores sin tierras y depositando los pagos cobrados en bancos comerciales nacionales a los cuales el Ministerio de Finanzas les exigía participar. Grameen retuvo control del diseño del programa y de las decisiones sobre los créditos. Después de varios años de operación como un proyecto, Grameen decidió que este arreglo no funcionaría y buscó el endoso del Banco Central para la escritura de constitución. El Dr. Yunus jugó un rol primordial en este proceso tanto como el visionario para un nuevo tipo de organización como gerente capaz de inspirar la confianza al Ministerio de Finanzas y ganar acceso político.

---

<sup>29</sup> Capital adecuado, calidad de Activos, intensidad y calidad de la Gerencia, calidad de las Ganancias y Liquidez .

2. *Una estructura de propiedad que no crea fuertes accionistas:* El interés de propietario del Banco Central en Grameen Bank ha ayudado a asegurar su continuo apoyo a Grameen y ha proporcionado cierta cobertura política para sus actividades ya que todo lo que es propiedad de Bangladesh Bank debe estar por encima de todo reproche. A medida que los nuevos miembros de Grameen compraban acciones, el interés del gobierno como propietario ha disminuído constantemente, llegando al 25% en 1990 y, aproximadamente, al 8% en 1996.<sup>30</sup> Si bien la propiedad extraña debe fortalecer, teóricamente, la responsabilidad de la gerencia, en este caso, la inversión del Banco Central ha sido administrada pasivamente.
3. *Gobierno relativamente pasivo de parte del directorio:* El directorio es el reflejo de los accionistas – el Banco Central tiene tres puestos y los representantes de los agricultores sin tierras, comprenden el saldo. Si bien la representación en el directorio por miembros del grupo que el banco servirá no ayuda a la gerencia a continuar enfocando sus necesidades y sus problemas, la falta en el directorio de personas del sector privado o de gerentes experimentados presenta ciertos peligros para Grameen. Sin un fuerte directorio que desafíe y complemente la información y decisiones de la gerencia, ésta podrá perseguir sus propios intereses.
4. *Otorgamiento de crédito coordinado, estandarizado y una fuerte política de crédito:* La metodología de préstamo de Grameen fue diseñada para mostrar que era posible prestar a personas de bajos ingresos y ser pagado a tiempo. La estructura del programa, relativamente, rígida asegura consecuencia en toda la organización y un claro enfoque sobre los pagos. Este enfoque ha establecido una cultura de crédito que incluye fuerte disciplina, compromiso incuestionable y costo eficiente para el otorgamiento de crédito.
5. *Uso estratégico de la ayuda de donantes extranjeros:* Grameen logró mantener acceso al financiamiento de donantes y a mercados de capital (vía garantías del Banco Central) pero solamente en tanto el centro de sus negocios se mantenga para aliviar la pobreza mediante el crédito a la microempresa. El capital, a cero costo, de donantes internacionales alimentó la expansión geográfica, el crecimiento de volumen de crédito y otros programas de desarrollo auxiliares.<sup>31</sup> Este crecimiento habilitó a Grameen a alcanzar volúmenes de crédito que le permitieran autosuficiencia financiera y a donantes que requieren mínima responsabilidad de la gerencia. El financiamiento en gran escala terminó en 1994.
6. *Enfoque de los asuntos preocupantes en Bangladesh Bank:* Grameen hizo una consciente decisión de enfrentar las preocupaciones de viabilidad financiera del Banco Central acumulando grandes reservas de capital para apoyar los activos de préstamo, mantener el acceso a las fuentes externas de financiamiento y desarrollar fuertes sistemas de control interno. Además el Dr. Yunus reclutó a selectos gerentes principales del Banco Central para ayudar a dirigir Grameen, reduciendo de esta manera su preocupación respecto a la capacidad de la gerencia.

Al combinar la ejecución constante y excelente de operaciones estas estratégicas decisiones de negocios, han permitido a Grameen la libertad de cumplir su agenda y lograr una base de capital para apoyar su continuo crecimiento. Hasta la fecha, no han existido razones para que la supervisión por el Ministerio de Finanzas y el Banco Central sean más rigurosas.

<sup>30</sup> Entrevista con Mussamel Huq, Grameen Bank, diciembre de 1996.

<sup>31</sup> Grameen ha mantenido actividades no crediticias y de crédito de alto riesgo en corporaciones separadas a fin de aislar al banco de estos riesgos y costos.

El Banco Central y el Ministerio de Finanzas consideraron los estatutos de Grameen como la excepción por una sola vez y no la han utilizado más. Los requisitos de reglamentación y supervisión descritos en la Ordenanza, muestran, claramente, que fue escrita para una organización en vez de servir como posible modelo para instituciones financieras de desarrollo.

Al presente, no existe una condición formal y legalmente reglamentada para las IMFs en Bangladesh. Para aquellas que consideran la transición a instituciones financieras reglamentadas, la única posibilidad es lograr un estatuto estándar de banco comercial. La licencia para banco comercial requiere cumplir con un capital mínimo, un capital adecuado y estándares de liquidez de bancos comerciales corrientes. La siguiente sección trata de ciertos enfoques alternativos para reglamentar y fortificar el sector de las IMFs y los cambios que estos enfoques requieren.

### **El Dilema de la Reglamentación: ¿Cuanta Reglamentación? ¿Cómo Formularla Bien?**

Como se menciona anteriormente el estatuto legal bancario de Grameen le proporciona claros parámetros para la provisión de servicios bancarios a personas de bajos ingresos. Su condición legal y la vigilancia reglamentaria implícita han dado a Grameen la autoridad de coleccionar depósitos de ahorro y de otorgar préstamos. Por tanto, Grameen ha evitado los indefinidos mandatos para una ONG que no especifican cuando comienzan los ahorros de una ONG y su actividad de préstamos a infringir las leyes del sector financiero formal. Al reconocer estas ventajas, BRAC y ASA han seguido diferentes estrategias para lograr un status más formal. BRAC ha buscado convertir sus programas de ahorro y crédito en un banco comercial que pueda operar en forma paralela a la ONG sobreviviente y financiada por subsidios, pero su solicitud de 1994 al Ministerio de Finanzas fue negada. ASA ha aligerado su agenda de cambio social y se ha centrado en lograr viabilidad financiera con atención en una futura conversión hacia un status legal de no ONG.<sup>32</sup> Ambas IMFs revalúan los pros y contras de la condición de institución financiera reglamentada para evaluar si los cambios traerán más beneficio que daño a sus organizaciones.

Esta sección examina los posibles enfoques regulatorios para las IMFs y los cambios que estas puedan suponer desde la perspectiva de las IMFs, Bangladesh Bank y donantes internacionales que son inversores de facto en muchas IMFs de Bangladesh.

### **Posibles Marcos Regulatorios**

La reglamentación externa es solamente uno de los varios elementos importantes para crear instituciones financieras bien administradas y permanentes. Todas las otras caen bajo la rúbrica de “auto-reglamentación”. Para los bancos y otros intermediarios financieros, una prudente vigilancia y supervisión se lleva a cabo por varios agentes diferentes que representan los intereses de accionistas, la gerencia o el público en general. Los principales agentes de tal vigilancia son:

1. Un sólido directorio que establezca políticas firmes de negocios, de finanzas y de manejo de riesgo y que haga responsable a la administración por poner en práctica con eficiencia tales medidas;
2. Controles internos eficientes y una función de auditoría interna para confirmar que se cumplan tales políticas y que los procedimientos son efectivos;

---

<sup>32</sup> Rutherford, Stuart. ASA: The Biography of an ONG (La Biografía de una ONG) The Association for Social Advancement (La Asociación para el Avance Social) Dhaka, Bangladesh. Agosto de 1995.

3. Alta calidad de auditores externos que sean eruditos y competentes en microfinanzas como una comprobación efectiva de sistemas internos para proteger contra fraudes y mala administración; y
4. Supervisión externa por un banco central o su agente para asegurar que la administración no haga mal uso de su poder utilizando los fondos de depositantes para su beneficio.

Diseñar un marco regulatorio apropiado requiere la consideración de varios factores: la condición financiera y la estructura de las IMFs locales; su rol o roles en la industria de servicios financieros; la capacidad de las entidades regulatorias para administrar, eficientemente, reglamentación y supervisión externa.

Con tales factores en mente, las cinco principales opciones para reglamentación incluyen:

1. *Sin reglamentación externa:* Este es el actual ambiente para la mayoría de las IMFs (y en efecto para Grameen Bank) y ha producido en Bangladesh una industria de microcrédito innovativa y fuerte. Sin embargo, se necesita cierta vigilancia reglamentaria ahora que las IMFs ponen en mayor riesgo el ahorro de sus miembros.
2. *Autoreglamentación:* Esto requeriría que las IMFs individuales establecieran sus instituciones y participaran su información financiera en base constante. Para que una IMF se reglamente a sí misma necesita tres elementos: (i) un directorio independiente, conocimientos técnicos y autoridad para hacer responsable a la gerencia; (ii) control interno y políticas de administración del riesgo bien formuladas y debidamente implementadas; y (iii) auditores de alta calidad que conozcan de cerca las microfinanzas. La autoreglamentación es posible solamente si estos tres elementos se combinan con una revelación transparente.
3. *Enfoque híbrido de parte reglamentación, parte supervisión por terceros:* Según este enfoque combinado las IMFs tendrían la responsabilidad de cumplir con altos estándares de información financiera y análisis de desempeño y las autoridades reglamentadoras contratarían a un tercero para vigilar el cumplimiento de estos estándares. Por ejemplo, para asegurar la presentación consecuente de información financiera, la entidad reglamentadora puede contratar una firma de contabilidad o consultora para llevar a cabo la auditoría financiera de rutina de las IMFs, incluyendo la presentación financiera estándar y el análisis de tasas y tendencias. Una completa revelación permitiría a los inversores y depositantes hacer elecciones racionales, sin embargo, esto presume que puedan elegir a los proveedores de servicios financieros.
4. *Reglamentación mediante el marco legal y regulatorio existente:* Las IMFs podrían solicitar una licencia bancaria estándar si cumplen todos los requisitos de un banco comercial, tal como BRAC trató de hacerlo en 1994. A la fecha, Bangladesh Bank se ha resistido en otorgar fuero bancario a las IMFs. Ya que algunas instituciones de desarrollo financiero en otros países han prosperado bajo la vigilancia reglamentaria impuesta por la condición de banco comercial, debe darse la mayor consideración a esta opción.
5. *Reglamentación mediante la reglamentación específica de las IMFs:* Ciertos países han creado una condición y reglamentación especial para las IMFs que no son bancos, tales como Bolivia y Perú que se trata en detalle más adelante. En algunos casos, estas instituciones están supervisadas mediante una unidad separada dentro del Banco Central o

por delegación a una autoridad supervisora. En Bangladesh se usó este mecanismo para crear el estatuto de Grameen Bank pero el Banco Central no planea al presente usar, nuevamente, este enfoque.

En general, cuanto más grande es el riesgo financiero y los depositantes tienen en riesgo más dinero, las reglamentaciones externas resultan más importantes para evitar lo que los economistas llaman “peligro moral” por los gerentes y propietarios. Esto sugiere la necesidad de separar los niveles de reglamentación y supervisión en base de medidas cuantitativas.

En Bangladesh los gerentes y donantes de IMFs (los mayores fuera de los accionistas que no son miembros) están, especialmente, preocupados respecto de muchos asuntos. El primero es la creación de normas de información financiera que impelen a las IMFs a informar en forma constante, precisa y transparente, de manera que los extraños puedan tener información exacta y puedan hacer comparaciones de “manzanas a manzanas.”<sup>33</sup> El segundo asunto es la necesidad de la industria local del microfinanzas para establecer estándares mínimos de condición financiera y de desempeño financiero a fin de prevenir que las IMFs coloquen los fondos de depositantes a un riesgo indebido. Esto puede incluir una evaluación básica del riesgo mediante tasas claves de adecuación de capital, de calidad de activos, de autosuficiencia y de liquidez. Tercero, el Banco Central debe desarrollar la capacidad de preparar reglamentaciones apropiadas y administrar una eficiente supervisión. La experiencia en todo el mundo sugiere que las formas más efectivas de reglamentación financiera son las que crean incentivos para las instituciones a fin de desarrollar fuertes políticas de riesgo gerencial y controles internos.

Al estar implicada en intermediación financiera no reglamentada, la comunidad microfinanciera en Bangladesh pone en juego su reputación. Si una IMF grande experimenta problemas que ponen en peligro los ahorros de clientes, todos sufrirán por asociación y, posiblemente, por una reacción reglamentaria del gobierno. Dada la limitada capacidad del Banco Central, la industria local de microfinanzas necesita tomar la iniciativa en proponer una opción reglamentaria que la proteja y también proteja a sus clientes de todo riesgo.

### **Pros y Contras desde la Perspectiva de la IMF**

Desde la perspectiva de las IMFs, la reglamentación formal tiene ventajas y desventajas. Algunas de ellas se tratan a continuación.

***Acceso a depósito de miembros versus algunas restricciones en la actividad:*** Las instituciones financieras, como entidades reglamentadas acordaron limitar el riesgo de sus actividades y cumplir con los requisitos de vigilancia en cambio del empleo del dinero de otras personas para financiar sus préstamos. Si bien una ONG no reglamentada puede tener más flexibilidad para funcionar en un más amplio rango de programas, una IMF reglamentada puede financiar el crecimiento de su cartera con capital más fácilmente disponible que el financiamiento de donantes. En Bangladesh, la demanda de préstamos ha excedido el capital de donantes para las IMFs más grandes, las que tienen un crecimiento limitado. Para tales IMFs, el acceso a los depósitos de los miembros es crítico para una viabilidad a largo plazo.

***Independencia Política:*** A causa de que Bangladesh Bank está ligado estrechamente al Ministerio de Finanzas, una IMF reglamentada puede ser vulnerable a la influencia política. De acuerdo con varias entrevistas, Bangladesh Bank no es independiente del gobierno y ejerce significativa influencia

---

<sup>33</sup> Esto implica cierta responsabilidad de parte de los financiadores y de otros que pudieran recibir esta información para mantener su confidencialidad e interpretarla correctamente.

sobre todos los bancos. El gobierno puede tentarse a imponer límites sobre las tasas de interés u otras restricciones para asegurarse que las IMFs no tomen ventaja de sus miembros. En contraste, una ONG puede funcionar con relativa independencia de la autoridad del gobierno en tanto cumpla con los requisitos legales de su status legal y observe los requisitos de la Oficina de la ONG para recibir fondos de donantes del exterior. En otros países las IMFs reglamentadas se han protegido a sí mismas de la interferencia del gobierno reuniendo directores o accionistas con impecables credenciales políticas y cívicas o con credibilidad internacional para proteger la organización de incesante intervención del gobierno.

***Mantener acceso a la ONG y a la fuente del mercado de financiamiento:*** La principal desventaja de convertirse en un banco comercial es la pérdida del status de ONG y del correspondiente acceso a financiamiento subsidiado o a donaciones. La principal institución financiera en Bangladesh PKSF, puede prestar solamente a las ONGs.<sup>34</sup> Las IMFs únicamente querrán hacer este cambio si están seguras de que podrán lograr autosuficiencia financiera y ganar en cambio algunos beneficios significativos (por ejemplo, acceso a depósitos de personas que no son miembros o la capacidad de emitir bonos garantizados por el Gobierno). En Kenya, por ejemplo, K-Rep Bank LTD. dirigirá todas las operaciones de ahorro y crédito bajo una licencia bancaria comercial y la ONG sobreviviente continuará con actividades financiadas por donaciones. En Bangladesh las IMFs necesitarían separar sus programas de servicios financieros de sus actividades no financieras y tratarlas como organizaciones separadas pero coordinadas, aun si los programas no financieros reciben un subsidio.

***Los costos y beneficios del cumplimiento reglamentario:*** Las IMFs pagan un alto costo al cumplir con los requisitos de supervisión de Bangladesh Bank o de otras entidades del gobierno. Esto es debido, en parte, a un razonable temor de que el exceso de reglamentación podría paralizar al sector financiero semiformal. Sin embargo, de inmediato se incurre en costos al cumplir con los informes al gobierno y estos resultan marginales una vez que los sistemas están listos para producir la información requerida tanto mensual como trimestralmente. Los beneficios a largo plazo de vigilancia reglamentaria incluyen:

- Responsabilidad hacia un tercero para supervisión prudente, incluyendo información financiera sistemática, sistemas de información gerencial adecuados y otras medidas;
- Vigilancia objetiva para alguien que está menos absorbido en la misión de desarrollo y centrado en la salud general de la institución financiera; y
- Requisitos de aprobación antes de que se lleven a cabo cambios mayores de estrategia o de administración, imponiendo una influencia moderada.

Sin embargo, una vigilancia estructurada y ejecutada puede, pobremente, imponer altos costos y pocos beneficios. Es esencial un marco apropiado y administrado cuidadosamente y con mano suave. Si bien las IMFs reglamentadas deben recibir una revisión no menos rigurosa que otras instituciones financieras, debe llevarse a cabo una prudente supervisión por quienes están familiarizados con la especial misión de una IMF y la forma en que ésta mitiga los riesgos de manera diferente de otros prestatarios. Esta es una preocupación significativa en Bangladesh, dada la actual capacidad del Banco Central y su enfoque continuo hacia las reformas del sector formal.

---

<sup>34</sup> Esto es en contraste con COFIDE (Corporación Financiera de Desarrollo), la principal institución financiera del Perú, la cual solamente puede prestar a instituciones financieras reglamentadas. Esta restricción en los préstamos de COFIDE fue la motivación principal que apoyó la creación de la categoría EDPYME (*Entidades de desarrollo para la pequeña y microempresa*).

***La condición de no-ONG permite la creación de propietarios/inversores:*** Uno de los asuntos delicados para las ONGs que son intermediarias financieras es cómo fomentar la propia reglamentación entre las entidades sin propietarios. La principal propia reglamentación está basada en la presunción de que los propietarios tratarán de preservar su inversión de capital y mantener, por lo tanto, una atenta vigilancia de administración. El directorio representa a los accionistas en tal función. Las ONGs tienen, típicamente, tres grupos de accionistas: gerencia y personal, directorio y clientes. Transformar una ONG en una institución financiera formal crea un cuarto grupo de interés: Los propietarios/inversores, quienes se centrarán en el desempeño financiero y en la viabilidad a largo plazo. Al seleccionar, sabiamente, a los inversores una IMF puede reclutar organizaciones que podrían añadir valor a la institución en la forma de recursos financieros, cobertura política o capacidad gerencial. Es más posible que los inversores/propietarios hagan responsable a la administración por la misión y las políticas de la IMF, especialmente, si tienen un puesto en el Directorio.

### **La Perspectiva del Donante/Fundador**

En Bangladesh, la mayoría de las agencias donantes que financian IMF's, han estado activas por algún tiempo en el desarrollo de la microempresa y al presente son las únicas inversoras en la mayoría de las IMF's. Muchas han invertido grandes sumas en las antiguas organizaciones de microcrédito (como Grameen, BRAC y Proshika) y el nuevo grupo de IMF's (como ASA y Buro Tangail). Desde la perspectiva del donante, alguna reglamentación externa o de marco estándar es importante por tres razones principales.

Primero, si bien los donantes han comprometido grandes sumas a muchas de tales instituciones, estos tienen una mínima influencia en la gerencia una vez que se han comprometido los fondos, y no han incluido, típicamente, cláusulas de desempeño en sus compromisos. Muchos donantes consideran sus compromisos de financiamiento como inversiones en desarrollo institucional a largo plazo y fomentar la capacidad, sin embargo, el otorgamiento de financiamiento no conduce a crear instituciones permanentes de microfinanzas.

La segunda razón es que el cumplimiento con los requisitos de información financiera y el análisis estándar de las tasas deben proporcionar información financiera más clara y constante. Los donantes confían en estos informes proporcionados por la IMF y en informes de consultores externos para determinar la condición financiera y los problemas que enfrenta una IMF, pero la información financiera es, frecuentemente, inexacta, mal compilada o las normas de contabilidad han cambiado entre los períodos de información.

En tercer lugar, la vigilancia reglamentaria ayuda a proteger y realiza la "inversión" de la entidad del donante a una ONG mediante vigilancia periódica y mínimos estándares de desempeño. Si bien los donantes esperan una ganancia social en vez de financiera, de sus inversiones, desearían maximizar esta última ganancia. La manera más efectiva de lograr el máximo de tal ganancia para una IMF la donación puede aventajar los recursos financieros privados, de otras fuentes. La vigilancia periódica debería ayudar a la institución a incrementar los recursos de donantes.

Los donantes no quieren que las IMF's cumplan con los más bajos estándares reglamentarios o con los estándares de desempeño menos rigurosos que las instituciones financieras. Alcanzar más altos estándares de reglamentación prudente fortalece las posibilidades de las IMF's de un desempeño financiero más sólido. Además, las IMF's reglamentadas deben servir de modelo al demostrar la

viabilidad de proporcionar servicios microfinancieros. Este efecto de demostración es otra forma de recompensa social que muchos donantes desearían lograr.

## Perspectiva del Banco Central

La posición de microfinanzas de Bangladesh Bank, a la fecha, está basada en las siguientes suposiciones:

1. No es una cuestión de política pública proteger a los depositantes, porque los miembros de las IMFs son ante todo prestatarios netos, en vez de ahorristas netos y por tanto tienen un riesgo mínimo de pérdida financiera si una IMF fallara.
2. Si bien las organizaciones de microcrédito aceptan ahorros de sus miembros, los depósitos son mantenidos en fideicomiso y no se usan para financiar préstamos u otras operaciones de riesgo en que se incurre mediante intermediación financiera, y
3. Las organizaciones de microcrédito actúan en negocios de desarrollo en vez que de la industria de servicios financieros.

Como se describe anteriormente, todas estas tres suposiciones ya no son válidas. Los principales asuntos para el Bangladesh Bank incluyen: Cuáles de las IMFs deben ser reglamentadas; qué nivel y naturaleza de reglamentación de vigilancia es apropiado y cuál es la mejor manera de ejercer supervisión.

### *¿Cuáles de las IMFs deben ser Reglamentadas?*

Dado el número y la variedad de organizaciones de microcrédito en Bangladesh, el Banco Central debe definir los puntos de distinción que puedan resultar en diferentes tipos de reglamentación y supervisión. Estos pueden incluir:

1. *Instituciones que reúnen los requisitos de banco comercial:* Las IMFs del Banco pueden retener afiliación con una ONG separada o con una compañía matriz “principal”, en tanto la institución financiera funcione en base propia y reúna todos los requisitos reglamentarios de “seguridad y solidez”. BRAC ha considerado esta estrategia que es similar a la que siguen BancoSol en Bolivia y K-Rep en Kenya.
2. *Las IMFs que aceptan ahorros de miembros para intermediación financiera:* Al crear una nueva fórmula legal para las IMFs que no son bancos, el Banco Central puede establecer ciertos estándares protectivos para reducir las posibilidades de fraude o malos manejos que engañan a miles de depositantes. Las IMFs evaluarían los intercambios entre acceso a los depósitos de miembros y quizá otras funciones bancarias limitadas a cambio de cierto nivel de vigilancia. Esto requeriría nuevas reglamentaciones y estándares de supervisión pero la supervisión podría basarse en informes preparados lejos del lugar en vez de evaluaciones en detalle y preparados en la sede y que aun podrían ser dados en contrato a una tercera parte.

### *¿Que grado de vigilancia es apropiado?*

Como se anota anteriormente, muchos creen que las IMFs organizadas como bancos deben reunir los requisitos bancarios conforme a las reglamentaciones bancarias (o quizá a un estándar más alto para vigilar el riesgo de la cartera, lo cual tiene mayor significación para las IMFs). Para las IMFs no bancarias, el grado de reglamentación debe coincidir con los riesgos de negocios y financieros de las IMFs, ambos son ligeramente diferentes de los riesgos de los bancos convencionales. Tal reglamentación debe tomar en cuenta los incentivos necesarios para fomentar la autoreglamentación y la importancia de ser estricto de manera que el sector de las IMFs tome en serio las reglamentaciones.

Bangladesh Bank dió un ejemplo al mundo en apoyar una institución especializada y líder para complementar el rol de los bancos comerciales cuando emitió el estatuto especial de Grameen en 1983. Sin embargo, ha elegido no emplear tal opción de nuevo, no obstante su facultad de crear IMFs administradas profesionalmente que pueden lograr un impacto de escala en Bangladesh. Si no es apropiada una legislación especializada, debe requerirse intensificar la vigilancia o los requisitos de información financiera de las IMFs que reciben depósitos.

*¿Cuál es la capacidad local para ejercer supervisión adecuada?*

En vista de que la microfinanza es, significativamente, diferente de la banca convencional, los países que han establecido leyes específicas para las IMFs han creado unidades especializadas, como parte de su facultad de reglamentación, para supervigilarlas. En Bangladesh, el Banco Central puede delegar su facultad de supervisión a una tercera entidad confiable y de alta calidad.

## **Observaciones y Conclusiones**

Si bien Bangladesh tiene mínima reglamentación para las IMFs, su experiencia no ofrece muchas observaciones para informar a todo el mundo acerca del debate entre los reglamentadores y las IMFs. Por ejemplo, el enfoque no estricto hacia la reglamentación ha probado tener éxito en promover una industria diversa de instituciones innovativas de microfinanzas. El enfoque de préstamos de grupos iguales de Grameen Bank que reemplaza los activos colaterales con presión de grupo e introduce fuertes incentivos para mantener el acceso del siguiente préstamo encaja bien con las condiciones culturales y económicas de Bangladesh. Este enfoque ha sido exportado a varios países en todo el mundo así como modificado en Bangladesh por otras IMFs, para crear modelos exitosos para las microfinanzas.

Sin embargo, las IMFs necesitan ingresar a una segunda etapa de fortalecimiento de sus organizaciones y funcionar como intermediarios financieros prudentes y eficientes. Las IMFs necesitan mejorar sus posibilidades de fortalecer instituciones permanentes y sostenibles y cultivar los elementos necesarios para una adecuada autoreglamentación. Un directorio fuerte, controles internos y sistemas de administración del riesgo, además de auditores externos de alta calidad, pueden evitar una necesidad percibida de reglamentación de la cabeza hacia abajo, de parte del Banco Central. La reglamentación externa debe ser la adicional, no la principal, salvaguarda para una administración financiera prudente. Las medidas para IMFs de Bangladesh, tanto ONGs como IMFs reglamentadas deben incluir:

**Gobierno y Directorios Fortalecidos:** Si bien las IMFs en Bangladesh tienen, tradicionalmente, Directorios débiles y directores ejecutivos dominantes, el papel del Directorio resulta más importante. Los ejecutivos deberían buscar un Directorio fuerte para proporcionar orientación a sus organizaciones. Los Directorios deben aprobar políticas para actividades de negocios, riesgos financieros, riesgos administrativos y controles internos así como hacer responsable a la gerencia del cumplimiento de tales políticas. Los Directorios deben enfocar el cuadro general, y sin embargo deben estar concientes de los detalles, de manera que puedan identificar problemas en potencia. Los miembros del Directorio deben elegirse, principalmente, del sector privado, incluyendo a personas con habilidades para complementar la capacidad de la gerencia. Los miembros del Directorio, al pensar de sí mismos como los administradores del capital de la IMF, pueden asumir mayor responsabilidad para identificar las prioridades estratégicas y de desarrollo organizativo. La representación del Directorio por clientes podrá mantener la organización centrada en el cliente, pero tales representantes es probable que no impulsen a la IMF a considerar asuntos financieros y organizativos.

***Crear un Rol para Accionistas e Inversores de Afuera de la Organización:*** Para las IMFs reglamentadas una estructura de utilidades crea un cuarto grupo de participantes accionistas. Este grupo complementa a la administración y al personal, al Directorio y a los clientes enfocando la base y la salud de su capital de inversión en la organización.<sup>35</sup> Para IMFs que son ONGs no existe una posesión formal y por lo tanto, no hay inversores con capital de inversión que perder. Esto sugiere que la autoreglamentación no será tan efectiva para las IMFs que son ONGs. Sin embargo, las ONGs pueden crear un grupo equivalente de accionistas para la organización con un rol similar. Una inversión “activo-equivalente” para una ONG, podría ser un instrumento subordinado de deuda a largo plazo, con términos parecidos al activo u otros instrumentos que puedan atraer inversores privados. Los “inversores” adecuados, aportarán, probablemente, valor a la organización, mediante el acceso a recursos financieros, cierta protección contra la intervención del gobierno y experiencia gerencial de una institución financiera con la misma mentalidad.

***Adoptar información financiera transparente y consecuente:*** Una frecuente crítica de las IMFs es la cuestionable exactitud y la falta de terminación de sus estados financieros e informes. Seguir los principios de contabilidad, generalmente, aceptables y el registro claro de transacciones entre las subsidiarias mejorará la credibilidad de las IMFs con los inversores y financiadores.

***Invertir en auditorías anuales de alta calidad por firmas con buena reputación y experiencia en microfinanzas:*** Si bien muchas organizaciones consideran las auditorías como una revisión anual de números y la aprobación de prácticas contables, un buen auditor y contador puede añadir un valor significativo a las IMFs con estructuras financieras complicadas que necesitan ser segregadas en “líneas de negocios” separadas con medidas aprobadas de desempeño y sistemas de seguimiento. La importancia de auditores competentes se ratifica en el caso colombiano que se describe más adelante.

Una combinación de supervisión basada en incentivos y reglamentaciones externas para las mayores instituciones podría ser la mejor solución en Bangladesh. Como ocurre en otras instituciones financieras que aceptan depósitos, se necesita cierta vigilancia para asegurar que las IMFs que aceptan ahorros individuales no corran riesgos con estos fondos. Se necesita cierto marco reglamentario que establezca estándares mínimos. Tales estándares deben incluir requisitos de auditoría financiera por una firma autorizada e información financiera sumaria, basada sobre parámetros básicos (tales como adecuación de capital, calidad de activos o de cartera, utilidades y flujo de caja y liquidez). Tales reglamentaciones, para ser efectivas, deben tener cierto poder a fin de otorgar o revocar autorización a las IMFs para llevar a cabo sus actividades. Para minimizar la carga regulatoria sobre las IMFs la supervisión debe basarse en rendir información fuera de la sede en vez de evaluaciones completas en la sede.

Este enfoque debe llevar al máximo el papel de la autoreglamentación. Bangladesh tiene un conjunto único de condiciones de mercado: la industria de IMFs es grande, diversa y tiene muchas instituciones sofisticadas; el ambiente reglamentario y la capacidad son, relativamente, débiles. Las IMFs y los donantes (inversores de facto) están preocupados porque la reglamentación de este sector crea requisitos gravosos de información y limita el impacto de desarrollo de las instituciones. Las reglamentaciones deben aplicarse, idealmente, en forma juiciosa, con fuertes incentivos para que las IMFs sean autoreglamentadas tanto como es posible.

La responsabilidad de supervisión puede delegarse a una tercera parte en vez de ser ejercida por Bangladesh Bank. En consideración de los límites de capacidad de Bangladesh Bank y la necesidad

---

<sup>35</sup> Este asunto se discute en mayor detalle en un capítulo siguiente sobre Kenya.

de evitar que se cree una burocracia rígida, el Banco Central podría delegar la responsabilidad a una tercera entidad. Esta entidad vigilaría la información presentada por IMFs reglamentadas y prepararía un informe sumario, al Banco Central para identificar problemas. Esta tercera entidad debe ser, idealmente, un agente neutral con la autoridad de llevar a cabo análisis financieros y evaluaciones de IMFs. Ejemplos de posibles terceras partes comprenden:

- Una firma consultora o de contabilidad de alto calibre que desarrollaría formatos estandarizados de auditoría para asegurar un enfoque sistemático a los procedimientos de auditoría anual y revisaría la información financiera anual auditada. Esta debe ser una firma con experiencia de trabajo con IMFs y ONGs y credibilidad con los directores ejecutivos.
- La PKSf, fundación cuasi gubernamental que presta fondos de gobierno a las IMFs y tiene un programa de desarrollo de la capacidad financiera y de administración de cartera entre las ONGs. Sin embargo, la PKSf, en vista de que otorga préstamos a estas organizaciones tiene un fuerte conflicto de interés con tal función de supervisión.
- Una asociación de comercio, tal como Credit & Development Forum, asumiendo que pudiera fortalecer, notablemente, sus conocimientos financieros y su experiencia y ganarse la confianza entre las IMFs.

Entre estos tres ejemplos, la firma consultora o de contabilidad es el más lógico a causa de sus antecedentes en el sector privado, su profunda comprensión de los asuntos financieros que enfrentan las ONGs y las IMFs y su pericia financiera. El conflicto del rol de las PKSfs como intermediarias principales es muy significativo y podría minar la confianza e integridad del proceso de supervisión.

Para las sólidas y grandes IMFs, el costo de cumplir con reglamentaciones bien diseñadas es, relativamente, bajo y tiene muchos beneficios. Al cumplir estos requisitos una IMF puede proporcionar con el tiempo servicios financieros de mejor calidad y llegar a ser una institución financiera permanente con credibilidad y con ventaja para obtener mayores recursos e inversiones. Quienes reciben una escritura de constitución de banco comercial no deben recibir un trato especial y deben cumplir los mismos estándares que otras instituciones financieras.

En resumen, las IMFs no necesitan menos estrecha vigilancia y dirección, requieren reglamentación bien diseñada que sea apropiada a su lugar en el mercado y a sus riesgos. Bangladesh ha sido la cuna de la innovación en microcrédito pero ahora necesita ponerse al día con las IMFs en otras partes, centrándose en servicios financieros y creando los cimientos de instituciones permanentes y continuas. Las IMFs en Bangladesh han comenzado a desarrollar un mayor compromiso hacia una suficiencia financiera sin el subsidio continuo como en años pasados. Se necesita el impulso para crear instituciones permanentes porque la competencia para entregar servicios financieros aumentará a medida que las organizaciones existentes crezcan y que los bancos y otros negocios privados busquen beneficiarse en un mercado viable.

# FILIPINAS

*Eduardo C. Luang y Malena Vásquez*

En las Filipinas, las IMFs locales han iniciado un diálogo con los reglamentadores y los que dictan políticas para definir el enfoque regulatorio apropiado a su ambiente. Mediante esfuerzos iniciales para detallar las mejores prácticas en este campo y establecer estándares industriales, las IMFs de Filipinas educan reglamentadores y vice-versa. El caso de Filipinas demuestra un proceso de familiarización, que representa una posible ruta hacia la identificación de una respuesta reglamentaria apropiada al crecimiento dinámico de las microfinanzas. Este caso detalla el ambiente regulatorio para las instituciones financieras en las Filipinas y describe la familiarización que tiene lugar mediante la iniciativa de estándares de microfinanzas.

## ***Principales Iniciativas Legislativas para la Reforma del Sector Financiero***

Filipinas, como muchos países en desarrollo, ha experimentado, en recientes años significativas reformas del sector financiero. Algunas de estas reformas con la creación de oportunidades para pequeños negocios y para instituciones que los financian.

***Magna Carta para Pequeñas Empresas:*** La Magna Carta para Pequeñas Empresas, aprobada en julio de 1991, dispone que todas las instituciones de préstamo deben poner aparte del 5 al 10% del total de su cartera de préstamos (calculada en más o menos US\$ Mil millones (1.000.000.000), poniendo a disposición del crédito a la pequeña empresa o comprando pagarés de las instituciones de préstamo o de ONGs. La ley define “pequeña empresa” cualquier actividad de negocio o empresa dedicada a la industria, los negocios agrícolas o servicios, con un total de activos de US\$190.000 o menores.<sup>36</sup>

La Magna Carta, trata, especialmente, de las necesidades de crédito de los principales y mejor establecidos negocios pequeños y medianos. A pesar de la ley, los bancos no están, en general, entusiastas en proporcionar préstamos a empresas pequeñas y medianas que se consideran, tradicionalmente, como “no bancables”, menos aun a microempresas que tienen activos por debajo de US\$5.700. Han habido algunas respuestas positivas a esta ley. Pocos bancos han abierto fundaciones para proporcionar líneas de crédito a selectos intermediarios ONG a fin de prestar a clientes de bajos ingresos. Además, la Asociación Bancaria de Filipinas - ABP - ha creado Credit Guaranty Corp., para prestar a pequeñas empresas.<sup>37</sup>

La aprobación de la Carta Magna ha pavimentado la vía para algunas IMFs ONG para tener acceso a crédito de bancos comerciales, incluyendo el BAP, Credit Guaranty Corp., y fundaciones bancarias para préstamos a microempresarios. En 1993, por ejemplo, la TSPI Development Corp., una ONG local, inició un proyecto de enlace que fomenta a los bancos comerciales a hacer disponibles sus recursos a los mercados de bajos ingresos y para algunas IMFs ONG que tengan acceso a fondos bancarios usando sus activos como influencia.

---

<sup>36</sup> Tipo de cambio: US\$1 = P26.298; bonos del Tesoro a una tasa igual a 11.476%.

<sup>37</sup> El préstamo promedio desembolsado mediante este mecanismo es de US\$10.000.

**Ley del Nuevo Banco Rural.** La Ley del Nuevo Banco Rural, aprobada en abril de 1992 legisla el establecimiento y funcionamiento de los bancos rurales para proporcionar adecuadas facilidades de crédito a los agricultores y comerciantes o a las cooperativas así como a la gente en comunidades rurales en general. La Ley de Nuevo Banco Rural proporciona una “vacación” de impuestos para todos los bancos rurales, proporcionando una excepción de impuesto nacional (excepto impuestos sobre ingresos e impuestos municipales) por cinco años, a partir de la fecha efectiva de la ley.

**Ley del Nuevo Banco Central.** En junio de 1993 la Nueva Ley del Banco Central estableció el Bangko Sentral Ng Filipinas como una autoridad monetaria central e independiente, que proporciona direcciones de política en los campos de moneda, banca y crédito y supervisa y reglamenta operaciones bancarias. La Nueva Ley del Banco Central pavimenta el camino para la reestructuración del sistema financiero de Filipinas. Esta ley también liberalizó el establecimiento de bancos locales y dejó de reglamentar el sistema de cambio de moneda extranjera.

**Ley de Bancos Extranjeros.** La Ley de Bancos Extranjeros, aprobada en mayo de 1994, liberalizó el ingreso y el alcance de operaciones de bancos extranjeros en las Filipinas para lograr los siguientes objetivos:

1. Atraer inversiones extranjeras;
2. Fomentar eficiencia del sistema financiero doméstico mediante mayor competencia; y
3. Lograr que el sistema bancario sea más globalmente competitivo.

Diez bancos extranjeros adicionales recibieron permiso para abrir sucursales en las Filipinas, aumentando a 14 el número de bancos extranjeros que operan en el país. Si bien el número de nuevos participantes estaba limitado a diez, a los bancos extranjeros que no estaban incluidos en los diez se les permitió establecer oficinas en las Filipinas creando bancos organizados conforme a la Ley General de Bancos y con participación de inversores locales. Los bancos extranjeros pueden ganar hasta el sesenta por ciento del activo en un banco autorizado localmente. La liberación del sector bancario de las Filipinas ha aumentado, significativamente, la competencia.

**Ley de Bancos de Ahorros (Thrift Bank).** La Ley de Bancos de Ahorro aprobada en febrero de 1995 trata de la reglamentación y funcionamiento de los bancos de ahorro que incluye a bancos de ahorro e hipotecarios, bancos privados de desarrollo y asociaciones de ahorro y préstamo. La ley de bancos de ahorro estandarizó las operaciones de todos los bancos clasificados como sucursales de ahorro. Esta ley permite un ambiente más atractivo para los bancos de ahorro, con la provisión de incentivos que solo disfrutaban, previamente, los bancos rurales. Los incentivos comprenden una exención por cinco años de todos los impuestos nacionales (excepto los impuestos a la renta y municipales) y derechos irrestrictos de establecer sucursales.

Se espera que la Ley de Bancos de Ahorro fomente la creación de Bancos de Ahorro, dedicados a la microfinanza, que gozarán de los mismos privilegios impositivos como otros bancos de ahorro. TSPI Development Corp., al presente ha creado un banco privado de desarrollo dedicado a las microfinanzas que cae en esta categoría.

Excepto por Magna Carta for Small Enterprises, Filipinas no ha aprobado legislación que afecte directamente a la microfinanza. Las leyes bancarias Filipinas no reglamentan las operaciones de microfinanzas de las ONGs o de las cooperativas. Las cooperativas de crédito que proporcionan préstamos a sus miembros, están autorizadas y reglamentadas por una entidad distinta, Cooperative Development Authority. Las ONGs de microfinanza actúan fuera del sistema financiero formal y

por lo tanto, no tienen licencia ni están reglamentadas por el Banco Central. Las ONGs de microfinanzas que trabajan con comunidades de bajos ingresos, están registradas como corporaciones sin acciones ni utilidades, con Securities and Exchange Commission. Si bien las ONGs no tienen problema con su identidad legal en las Filipinas, reconocen que la falta del debido registro legal los inhibe de proporcionar importantes servicios financieros a su mercado previsto. No se permite a las ONGs movilizar depósitos que puedan ampliar la base de sus recursos y avanzar la institución hacia la autosuficiencia.

Una reciente iniciativa del Gobierno Filipino para acrecentar el acceso a crédito de las comunidades de bajos ingresos es el establecimiento de la Peoples Credit and Finance Corporation (PCFC) aprobada por el Presidente Ramos en Febrero de 1996. La PCFC es un nuevo intermediario financiero que proporciona crédito a los microempresarios mediante las ONGs, las cooperativas y los bancos rurales. A la fecha la PCFC ha otorgado préstamos a setenta y tres ONGs y otras instituciones de microfinanza, por un total de US\$7.2 millones. La PCFC tiene una cartera de préstamos de más de US\$76 millones para microfinanzas. Está compuesta de US\$38 millones de infusión de capital por el Land Bank de Filipinas. El saldo de US\$38 millones vendrá del Asian Development Bank y del Fondo Internacional para la Agricultura.

En el Cuadro 7 se presenta un resumen de las instituciones financieras en Filipinas.

**Cuadro 7:** Instituciones Financieras en Filipinas

<b>Tipo</b>	<b>Propósito</b>	<b>Capital Mínimo (US\$) <sup>38</sup></b>	<b>Depósitos Tomados <sup>39</sup></b>	<b>Número Aproximado</b>
Bancos comerciales y bancos comerciales especializados	Requisito de servicio financiero del comercio y la industria	76 a 171 millones	CA CCH DP IB	Más de 66.000 oficinas principales y sucursales
Bancos de ahorro	Moviliza pequeños ahorros y proporciona financiamiento a largo y medio plazo	1.5 - 9.5 millones	CA CCH DP IB	Más de 1.000 oficinas principales y sucursales
Bancos rurales	Proporcionan necesidades de crédito en áreas rurales para fines de desarrollo del campo	76.000 - 760.000	CA CCH DP IB	Más de 1.500 oficinas principales y sucursales
Oficinas financieras al por mayor y al por menor	Financiamiento para cuentas industriales y de consumidores	3.8 millones	IB	Más de 50 oficinas principales y sucursales
Casa de empeños	Préstamos al detalle	3.800	Ninguno	Más de 2.000 agencias

<sup>38</sup> El requerimiento de capital mínimo depende de donde operan las instituciones. Es mucho más costoso funcionar en Metro Manila.

<sup>39</sup> Tipo de depósito que se permite: Cuentas de Ahorro (CA), Cuentas de Cheques (CCH), Depósitos de Plazo (DP), Préstamos Interbancarios (IB).

Inversores en préstamos	Préstamos al detalle	3.800	Ninguno	Más de 1.700 agencias
-------------------------	----------------------	-------	---------	-----------------------

## ***Roles y Responsabilidades de los Reglamentadores***

***Bangko Sentral ng Filipinas: Banco Central.*** La Superintendencia de Bancos de Filipinas es parte del Banco Central. El Bangko Sentral ng de Pilipinas (BSP) tiene buen personal. Los cargos de examinador del Banco están ocupados por contadores públicos certificados que han pasado el examen de ingreso. Los cargos principales del Banco Central están ocupados por personal de carrera quienes han pasado por estudios especializados en banca central y han completado varios años de servicio en la entidad. El nuevo BSP está bien capitalizado, con un capital pagado de US\$380 millones. Es una entidad prominente en el sistema financiero de Filipinas, e influye en las tasas de préstamo así como en el tipo de cambio extranjero y controla la emisión del moneda.

El Bangko Sentral ng Pilipinas es una institución independiente. La Nueva ley del Banco Central establece:

El Estado mantendrá una entidad monetaria central que funcionará y actuará como una corporación independiente y responsable en el cumplimiento de sus responsabilidades encomendadas con respecto a la moneda, la banca y el crédito. En línea con esta política y considerando sus especiales funciones y responsabilidades, la autoridad monetaria central establecida por esta Ley, siendo una corporación de propiedad del gobierno, gozará de autonomía fiscal y administrativa.

El Gobernador del BSP es nombrado por el Presidente de Filipinas por un período fijo de seis años, sujeto a la confirmación de la Comisión de Nombramientos, que está compuesta por miembros del Congreso. El Gobernador es, asimismo, el Presidente del Comité Monetario, cuerpo que establece la política del Banco Central.

***Departamento de Finanzas.*** El Departamento de Finanzas tiene a su cargo los programas de arbitrar recursos y de asuntos relacionados a la política impositiva del país. El jefe de esta oficina es el Secretario de Finanzas, posición principal a nivel de gabinete. El Secretario de Finanzas supervisa las unidades principales del gobierno que producen ingresos, a saber, la Oficina de Impuestos Internos y la Oficina de Aduanas. El Presidente de Filipinas nombra al Secretario sujeto a la confirmación de la Comisión de Nombramientos. Este es un cargo político y el ocupante sirve a la voluntad del Presidente.

El Departamento de Finanzas supervisa el National Credit Council NCC (Consejo Nacional de Crédito) que fue creado para mejorar el acceso al crédito de los sectores básicos. (Por ejemplo, residentes rurales y agricultores, operadores de pequeñas empresas, los trabajadores independientes y los de bajos ingresos) que están excluidos, normalmente, del sector financiero formal. Una de las principales labores del NCC es racionalizar varios programas gubernamentales de crédito. Al momento, existen por lo menos 111 programas de crédito especiales o directos para sectores específicos que ejecutan 44 oficinas del gobierno y que tienen un total estimado de recursos de US\$1.200 millones (1.2 billion). El Secretario de Finanzas también actúa como presidente de NCC.

***Philippin Deposit Insurance Corporation, Corporación Filipina de Seguro de Depósitos (PDIC).*** El PDIC cubre todos los depósitos con un saldo que no exceda de US\$3.800 por persona. La membresía con PDIC es mandatoria para todos los bancos que operan en Filipinas. La PDIC está autorizada a examinar los bancos y sancionar a los que encuentra que han violado las normas del

PDIC. PDIC es una corporación de propiedad y bajo control del gobierno que está, adecuadamente, capitalizada. El Fondo Permanente de Seguro es de US\$114 millones y los ingresos se derivan de varias fuentes, tales como:

1. Una prima basada en 0.2 por ciento por año del promedio pendiente de depósitos de todos los bancos que tienen licencia para aceptar depósitos;
2. Ingresos por inversiones;
3. Cargos de síndico; y
4. Multas a los bancos que violan las reglas y reglamentaciones de PDIC.

Los miembros del personal de PDIC son profesionales y los principales altos funcionarios se reclutan de las profesiones de banca y contabilidad. Son miembros del Directorio de PDIC, como lo provee su estatuto y son: El Secretario de Finanzas (que es el Presidente ex-oficio), el gobernador del Banco Central, el Presidente de PDIC (con un plazo fijo de 6 años) y dos miembros del sector privado, nombrados por el Presidente de Filipinas por el término fijo de 6 años.

### ***Iniciativa de Estándar para Microfinanzas***

En Filipinas, la mayoría de las IMFs son cooperativas y ONGs. Si se compara con las cooperativas que están reglamentadas y que han establecido, recientemente, un conjunto de estándares financieros y de desempeño, las ONGs operan fuera del sistema financiero formal. Si bien su informalidad es un elemento en su relativo éxito de llegar a los segmentos de la sociedad de más bajos ingresos, muchas instituciones de microfinanzas ONG se caracterizan por un alcance marginal y baja capacidad de absorción. Las instituciones atribuyen estas características, entre otras cosas, a la falta de estándares comunes para guiar su crecimiento y aumentar su capacidad. Una coalición táctica de practicantes de ONGs y otras partes interesadas, toma, por lo tanto, la iniciativa de establecer estándares comunes para las operaciones de microfinanza de las ONGs. Esto representa un primer paso hacia cierta forma de reglamentación.

La necesidad de estándares de microfinanzas surgió a causa de los desarrollos en los campos local e internacional en los últimos años:

*Internacional:* Los estándares resultan críticos a causa de la emergencia y amplio reconocimiento de los modelos exitosos de microfinanzas, que incluyen Grameen Bank, Unit Desa de BRI y BancoSol; y el alto perfil que acompaña la iniciativa CGAP del Banco Mundial y la Cumbre de Microcrédito.

*Local:* Gobierno, ONGs y otros grupos del sector privado enfocan, cada vez más, en la microfinanza como un medio de aliviar la pobreza. Sin embargo, un examen más detenido produce preocupaciones acerca del limitado alcance y de la capacidad absorbente de las IMFs. La creación de Peoples Credit & Finance Corp. como anexo a una institución de préstamo a la microfinanza y la voluntad de algunos bancos de prestar a las ONGs de microfinanza también han acrecentado la necesidad de estándares industriales. Los que prestan al por mayor, requieren mecanismos para evaluar la solvencia de posibles prestatarios y vigilar su desempeño.

## Coalición Táctica

El proceso de establecer estándares de desempeño para las microfinanzas, ha significado reunir una coalición multisectorial de 34 instituciones miembros que incluyen:

- Coaliciones de las principales ONGs que practican microfinanzas;
- La Unidad de Supervisión del Banco Central;
- People's Credit & Finance Corp.;
- Dos bancos comerciales que prestan a las ONGs para microfinanzas;
- Otras entidades de gobierno para Planeamiento y Reglamentación;
- Fundaciones privadas, organizaciones académicas y de Investigación y
- Agencias donantes.

Un grupo central de miembros (El Grupo Asesor de Proyectos) sirve como cuerpo de gobierno y de formulación de política de la coalición y del proyecto. El financiamiento inicial de este proyecto viene de USAID y el proyecto es administrado por la Corporación de Desarrollo TSPI. Se espera que los miembros de la coalición se comprometan al proyecto. Este compromiso incluye el tiempo y la activa participación de representantes individuales y los varios recursos de sus respectivas instituciones, tales como información, capacidad técnica, dinero en efectivo y contribuciones logísticas.

El proyecto también se beneficia de los datos generados por las mejores prácticas internacionales y asuntos de microfinanzas y por la experiencia de personas de actuación internacional, que serán contradas para ayudar a entrenar selectos intermediarios clave.

## Objetivos, Estrategias y Resultados

Este proyecto de dos años comenzó en agosto de 1996 para desarrollar y promover estándares que aumentarán el acceso a servicios financieros en base viable y sostenible en comunidades de bajos ingresos. En particular se espera que los estándares:

1. Ayuden a las ONGs a mejorar su capacidad para aumentar su alcance en bases sustentables y aumentar su acceso a mercados de capital.
2. Guíen a los bancos y a otros tenedores de recursos a identificar y ayudar a los participantes claves.
3. Ayuden al gobierno a proporcionar un ambiente propicio, particularmente en políticas que permitan a la microfinanza ser un efectivo instrumento contra la pobreza.

Los primeros cuatro años del proyecto se centraron en organizar las estructuras de cumplimiento, en organizar personal y formar la coalición con el Grupo Asesor de Políticas para desarrollar y lanzar al mercado los estándares, este proyecto asumirá las siguientes actividades principales en los próximos veinte meses.

***Diseño y Conducción de una Investigación Nacional de Microfinanzas:*** Esta investigación trata de crear una base de estadísticas confiables de, aproximadamente, 500 ONGs que tratan acerca del

otorgamiento de crédito y de servicios de ahorro a las comunidades de bajos ingresos. De este estudio se indentificará una muestra más pequeña de ONGs, una evaluación y adiestramiento a fondo para lograr alcance y permanencia.

**Llevar a Cabo Foros Regionales:** El proyecto llevará a cabo reuniones en regiones claves del país para despertar conciencia entre los miembros de la coalición y otros grupos de interés acerca de las microfinanzas, la necesidad de estándares y para lograr su activa participación y apoyo al proyecto.

**Organizar Foros de Defensa:** Están en camino las preparaciones para organizar una serie de seminarios locales a fin de proporcionar una comprensión más amplia de los principios, desafíos y necesidades de las microfinanzas en la mecánica de las operaciones y la gerencia de instituciones de microfinanzas con permanencia. Se solicita recursos a personalidades internacionales notables para ayudar a diseñar y conducir estas sesiones. Hay tres audiencias para dichas sesiones:

1. Un seminario de adiestramiento básico para oficiales y para quienes toman decisiones en las ONGs en espera de expandir hacia mayor alcance y permanencia;
2. Un foro más corto para funcionarios de gobierno, para los que dictan políticas, para los que reglamentan bancos, para jefes del sector privado y agencias de donantes;
3. Un seminario detallado para representantes de nivel medio y técnico de las agencias participantes en el foro de alto nivel.

Se espera que este proyecto produzca cinco resultados principales. Primero, mediante la investigación, se creará una rica base de datos acerca del estado de las microfinanzas en Filipinas. Segundo, el proyecto establecerá una serie de estándares de desempeño desarrollados y aceptados para los miembros principales de la coalición y quizá también por otras IMFs. Tercero, producirá una colección de las mejores prácticas de microfinanzas en Filipinas. Cuarto, ONGs intermediarias y selectas serán entrenadas para ayudarles a mejorar sus sistemas de ayuda a fin de que avancen y se muevan hacia la viabilidad. Quinto, este proyecto influenciará la política nacional y las agencias reglamentadoras acerca de estándares y reformas específicas que traten de lograr un ambiente reglamentario favorable para las microfinanzas.

### **Importancia de la Participación del Gobierno**

La participación del Banco Central y del Consejo Nacional de Crédito (National Credit Counsel) es un elemento clave en este proyecto. Como entidades principales reglamentarias y de planeamiento, contribuirán, significativamente, a formular estándares aceptables y factibles mediante la provisión de información con respecto a las políticas fiscal y económica del gobierno, la reglamentación y supervisión de las instituciones financieras y las posibilidades e implicancias de reglamentar intermediarios de microfinanzas.

Como se menciona, anteriormente, el proyecto incluye un objetivo de defensa para crear un ambiente de política que apoye el crecimiento de una cadena de IMFs. La participación de estas oficinas les permite estar expuestas a las microfinanzas y a apreciarlas. Mediante su participación en este proyecto, comprenderán, totalmente, las características, los enfoques y las operaciones de los que practican las microfinanzas y los asuntos críticos para las IMFs, tales como toma de depósitos, reglamentación y supervisión y la transformación de las ONGs en intermediarias financieras formales.

Conforme a este proyecto el Sector de Supervisión y Examen (Supervision and Examination Sector) del Banco Central, tiene a su cargo la evaluación y la presentación de recomendaciones relativas a la licencia de banco e intermediarios financieros no bancarios, incluyendo instituciones de microfinanzas. Se espera que la participación del Banco Central le permita estar más consciente de los asuntos de política y reglamentación que afectan a las IMFs no bancarias los cuales resultarán, finalmente, en un ambiente de política de microfinanzas más amigable. La participación de NCC ayudará al consejo a cumplir su labor de coordinar y racionalizar las políticas de crédito del gobierno y a mejorar el acceso a servicios financieros para comunidades de bajos ingresos.

### **Obstáculos**

Existen dos riesgos principales para el éxito de este proyecto. Primero, puesto que la coalición es el principal impulso de este proyecto, su capacidad de funcionar es crucial, para que el proyecto cumpla sus propósitos y objetivos. Sin embargo, la coalición no es una organización formal y legal, sino más bien, una alianza táctica de varias organizaciones autónomas con el objetivo común de establecer estándares para IMFs. Por tanto, en esta iniciativa, se da mayor importancia a formar una coalición fuerte y comprometida.

Segundo, el proyecto tiene una fecha límite de 2 años. Esta es una limitación crítica ya que muchas de las entidades participantes están muy ocupadas con sus operaciones. Más aun, si bien el proyecto se beneficiará de los recursos y la riqueza y diversidad de experiencias (técnica, informativa, organizativa) de los miembros de la coalización, la diversidad y los diferentes intereses de las instituciones participantes pueden complicar aspectos de la realización del proyecto.

La coalición reconoce estos factores de riesgo y ha diseñado a propósito estructura y prácticas de gobierno para proporcionar un sistema coordinado, en el cual el proyecto pueda funcionar con efectividad y eficiencia.

# BOLIVIA

*Rachel Rock*

La Superintendencia de Bancos de Bolivia ha sido, particularmente, innovativa en la reglamentación y supervisión de la microfinanza. El proceso comenzó con la autorización en Febrero de 1992, del Banco Solidario, S.A. (BancoSol), como el primer banco comercial privado en el mundo, que se dedica, exclusivamente, a la provisión de servicios financieros al sector de la microempresa. El segundo paso significativo vino en abril de 1995 cuando el Gobierno de Bolivia emitió un decreto que reglamenta la incorporación y funcionamiento de Fondos Financieros Privados (FFP). FFPs son intermediarios financieros no bancarios, destinados a servir a los pequeños negocios y al sector de la microempresa.

Este capítulo tratará de tres áreas principales: (i) Los principales aspectos del marco regulatorio de Bolivia, incluyendo reglamentaciones generales que gobiernan el sector financiero y reglamentaciones especiales establecidas en 1995 para la estructura de FFP; (ii) Los principales asuntos reglamentarios que enfrenta BancoSol, como banco comercial que sirve al sector de microfinanzas y (iii) Las operaciones de la Caja de Ahorro y Préstamo Los Andes, S.A. (Los Andes), la primera FFP de Bolivia.

## *Marco Regulatorio de Bolivia*

### **La Ley de Bancos e Instituciones Financieras<sup>40</sup>**

La Ley de Bancos e Instituciones Financieras (La Ley) dictada en abril de 1993, fue la culminación de un exitoso proceso de reforma institucional que comenzó en 1987 y que incluye una serie de medidas destinadas a fortalecer el sistema bancario privado. A fines de 1988, cuando este proceso de reforma se iniciaba, el sistema bancario de Bolivia logró depósitos de menos de US\$500 millones, el plazo promedio de los depósitos era de 65 días y la tasa de interés sobre los depósitos en moneda extranjera era de más del 16%. Los bancos de Bolivia podrían contar con no tener crédito de las instituciones financieras del exterior. Además, acababa de ordenarse la clausura de varios bancos insolventes y se sabía poco acerca de la real situación financiera del resto del sistema bancario.

Como resultado del proceso de reforma, a octubre de 1995, los depósitos logrados llegaron a US\$2.420 millones, el plazo promedio de los depósitos a plazo fijo es de 216 días (aproximadamente 7 meses) y el promedio de tasa de interés sobre depósitos en moneda extranjera era, aproximadamente, de 9 por ciento anual. No solamente ha recobrado el directo crédito externo – a octubre de 1995, estaba a más de US\$400 millones – pero además algunos bancos han comenzado a colocar documentos de deuda en los mercados extranjeros. Estas cifras fueron el resultado de una nueva reglamentación bancaria que disponía lo siguiente:

---

<sup>40</sup> Esta sección fue preparada, originalmente, por Jacques Trigo Loubière, Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras de Bolivia, publicada en “Del Margen a la Línea Central: La Reglamentación y Supervisión de la Microempresa” (From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance editado por Rachel Rock y María Otero, ACCION International. Series Monográficas #11, 1997.

- Tasas de interés sin límite.
- Ningún mecanismo de crédito directo.
- Las Reservas Legales se establecen a porcentajes mínimos, por encima de los cuales el Banco Central debe remunerar fondos dispuestos para ello.
- El alcance de la supervisión bancaria se expande para incluir todos los intermediarios financieros y compañías no bancarias que proporcionan servicios al sistema financiero.
- Los requisitos de capital mínimo están determinados en el equivalente de pesos bolivianos a una unidad internacional de valor constante, los Derechos Especiales de Giro, (del Fondo Monetario Internacional).
- El activo mínimo de operaciones de los intermediarios financieros se determina sopesando el riesgo de los activos, conforme con los Acuerdos de Basilea, estableciendo el coeficiente operativo mínimo de 8%. Este coeficiente fue modificado en octubre de 1995 a un mínimo de 10%.
- Los criterios de ingreso al mercado para nuevos actores están basados en una revisión rigurosa de la solvencia y capacidades de los accionistas y financiadores.

La Ley establece límites en las operaciones de las entidades financieras con el propósito de minimizar la exposición a riesgos inherente a la actividad financiera con las siguientes prohibiciones:

- Los préstamos a un prestatario o a un grupo de prestatarios, no deben exceder del 20% del activo neto del intermediario.
- Los préstamos a un prestatario o grupo de prestatarios no deben exceder del 5% del activo neto si estos préstamos no están garantizados.
- El total de la cartera de un préstamo sin garantías no podrá exceder del doble del activo neto de la institución financiera.

Además, la Ley busca limitar los conflictos de interés en la administración de instituciones bancarias. No pueden otorgarse préstamos a prestatarios o grupos de prestatarios que tengan relaciones con la institución que presta. Además, establece límites en la capacidad de ligar recursos a activos fijos y requiere que los bancos mantengan y publiquen sus estados de ingresos y sus hojas de balance con sus verdaderos valores, autorizando a la Superintendencia a determinar el sistema para la contabilidad y valoración de los activos, así como inspeccionar los bancos y requerir que estos proporcionen información periódica.

Los bancos deben consolidar sus estados financieros para incluir cualquier sucursal incorporada y subsidiaria que trabaje en intermediación o servicios financieros así como tales estados de compañías de seguros que hayan recibido inversiones bancarias. Este mecanismo previene que eviten estándares prudentes de capitalización o que se expanda el riesgo de utilizar la apreciación de solvencia bancaria.

## Marco Legal para Fondos Financieros Privados

### *Oferta y Demanda de Microfinanzas*

Una apreciación de la oferta y demanda de crédito en el sistema financiero de Bolivia indica la necesidad de un nuevo tipo de entidad especializada en finanzas de micro y pequeños negocios. Una considerable porción de la demanda potencial de servicios financieros en los sectores de bajos ingresos no pudo cumplirse por las actuales instituciones reglamentadas ni por las ONGs especializadas en proveer crédito a estos sectores.

Las principales instituciones que suministran crédito en Bolivia son bancos, compañías mutuales con operaciones de ahorro y préstamo y cooperativas de crédito, que, en conjunto, representan una provisión de crédito de US\$3.730.000 millones, basada en la cartera directa y contingente a junio de 1995. Los bancos cuentan con el 90% (US\$3.430.000 millones) de dicho suministro de crédito; mantienen una cartera diversificada en diferentes sectores de producción y comerciales y sirven, principalmente, unidades económicas grandes y medianas.

Las compañías mutuales con operaciones de ahorro y préstamo por cuentas de vivienda de 6.6% (US\$203 millones) del total de la cartera cubren, principalmente, las necesidades financieras de vivienda de los sectores de mediano ingreso y de los asalariados. Las cooperativas de crédito cuentan con el 3.2% (US\$97 millones), éstas financian, principalmente, las necesidades de vivienda, así como a pequeños negocios y mercaderes.

El número total de prestatarios en el sistema bancario aumentó de menos de 86.000 personas y entidades, en junio de 1990 a 180.559 en junio de 1995. De este total de 1995, 61.172 o sea más de un tercio de todo el sistema bancario, se prestaron de BancoSol. La clientela de las compañías mutuales aumentó de 24.000 prestatarios en junio de 1992 a 31.243 prestatarios al 30 de junio de 1995; los prestatarios de cooperativas de crédito llegaron a 41.042 al 30 de junio de 1995.

El sistema bancario, excluyendo a BancoSol, invierte el 94% de sus recursos en préstamos mayores a US\$10.000, los cuales constituyen el 18.8% de todos los prestatarios en el sistema. En años recientes, muchos bancos han iniciado programas agresivos para otorgar pequeños préstamos, principalmente, para fines de consumo. También se han efectuado préstamos para el financiamiento de construcción o compra de viviendas, tanto para sectores de ingreso alto como mediano. La estructura de la cartera de BancoSol muestra un marcado contraste con estas características del sistema bancario "tradicional". BancoSol inició sus operaciones en enero de 1992 y de su cartera de US\$26 millones (a junio de 1995), 92% comprende préstamos de montos menores de US\$10.000, para un total de 61.172 prestatarios, cuyo promedio de préstamo pendiente es de US\$457.

Se han contratado intermediarios financieros en un esfuerzo importante de expandir la base de su clientela. Sin embargo, la población económicamente activa en Bolivia alcanza a 2.1 millones, más de 1 millón de la población son trabajadores que trabajan por su cuenta. Mientras que el sector formal de negocios incluye más de 100.000 empresas, el sector informal urbano de microempresas alcanza a unas 600.000 empresas en toda la nación.

La cobertura corriente de BancoSol y de las ONGs de microcrédito de Bolivia, las cuales sirven, aproximadamente, a 85.000 microempresas prestatarias es más baja que la demanda en potencia. Para cubrir la demanda, que está centralizada en las áreas urbanas, las instituciones financieras tradicionales, como ser, bancos comerciales, compañías mutuales y cooperativas de crédito, tendrán que servir a más de 450.000 prestatarios adicionales.

Las instituciones que participan al presente en el mercado de microfinanzas, en los sectores supervisados y que no perciben utilidades, son insuficientes para garantizar una intermediación financiera eficiente para los microempresarios y los pequeños negocios. La banca de múltiples servicios es un mecanismo excesivamente amplio para operaciones de préstamo a microempresarios y negocios pequeños que requieren un capital mínimo que sobreproteja las operaciones de micropréstamo y actúa como una barrera al ingreso. Un nuevo tipo de entidad es necesaria para fortalecer el mercado financiero de Bolivia.

### *Fondos Financieros Privados*

En abril de 1995 el Gobierno de Bolivia dictó el decreto supremo 24.000 el que reglamenta la incorporación y funcionamiento de los Fondos Financieros Privados (FFP). Un ejemplo de FFP, Los Andes, se presenta en la última sección de este capítulo. Las principales características de estas instituciones son las siguientes:

**Propósito:** Esta categoría especial de institución financiera se estableció para financiar las actividades de negocios micro y pequeños, así como para otorgar préstamos a personas para la compra de bienes durables. Los FFPs también pueden intervenir en operaciones de crédito en pequeña escala al consumidor.

**Incorporación:** Los FFPs están organizados como corporaciones. Esta forma legal permite aumentos oportunos o reposición de activos cuando lo requiere la Superintendencia de Bancos y también puede ayudar en atraer instituciones financieras del exterior, tanto privadas como públicas.

**Activo Operativo Mínimo:** El establecimiento de un FFP requiere US\$1 millón de capital. La constitución de un banco en Bolivia requiere US\$3.2 millones.

**Capital Adecuado:** Las IMF's deben mantener un capital líquido equivalente, por lo menos, al 10% de sus activos y contingencias calculadas en base al riesgo.

**Operaciones Financieras:** Los Fondos Financieros Privados están autorizados a efectuar financiamiento de locación y de embargos, además de préstamos tradicionales. Los FFPs pueden proporcionar servicios financieros tales como hacer giros y ordenes de pago, operaciones en moneda extranjera y comprar y vender monedas extranjeras. Pueden recibir ahorros y depósitos a plazo así como contraer obligaciones con instituciones bancarias de segundo nivel. Los FFPs también están en condiciones de llevar a cabo operaciones y canalizar sus recursos mediante instituciones financieras supervigiladas por la Superintendencia de Bancos y sujetas a los límites de crédito establecidos por la Ley de Bancos e Instituciones Financieras. Antes de recibir autorización de funcionamiento, los FFPs deben tener gerentes con amplia experiencia en servir a sectores de pequeños negocios y microempresas.

**Límites:** Los FFPs están impedidos de llevar a cabo varios tipos de operaciones bancarias. Estas comprenden tomar depósitos, operaciones de comercio exterior, operaciones de fideicomiso y otros cargos de obligación fiduciaria, de inversiones en capital de empresa, de participación en la suscripción o colocación de valores y en administración de fondos mutuales. Las siguientes son otras restricciones adicionales:

- El préstamo otorgado a un prestatario o grupo de prestatarios no podrá exceder de 3 por ciento del activo líquido del FFP.

- Los créditos con garantía personal no podrán exceder del 1 por ciento del activo líquido del FFP; sin embargo, los FFPs están autorizados para otorgar préstamos con compromisos de garantía en forma de bienes muebles, joyas y otros valores. Esta práctica es poco usada hoy en día en el sistema financiero de Bolivia, pero dadas las características del mercado de que se trata, puede ser una solución viable para el problema de garantías de préstamos.
- Un FFP puede no mantener una relación de crédito con una institución del sistema financiero nacional por más del 20 por ciento del activo neto del FFP; los FFPs están también sujetos a cualquier restricción operativa que la Superintendencia de Bancos considere prudente.
- Para evitar conflicto de intereses, los accionistas, los auditores estatutarios, los directores y gerentes y las personas o entidades asociadas con un FFP no deben obtener préstamos, directa o indirectamente, de la institución.

### **Reglamentaciones Especiales para Pequeños Negocios y Microcrédito**

La Superintendencia de Bancos de Bolivia reconoció la necesidad de incluir disposiciones en la ley de 1993 para permitir el gran volumen de pequeños proyectos característico de las instituciones de microfinanzas. Debido a que el pequeño monto de los micropréstamos, permitió considerarlos un riesgo menor cuando se clasifica y evalúa los activos y sus sumas devengadas en el cálculo de la posición del activo (el cual incluye el límite sobre el monto total de los préstamos efectuados con garantía personal por el doble de activo neto de la institución financiera), se hacen las siguientes excepciones:

- Las instituciones bancarias deben excluir de este límite todos los préstamos que hacen y que son equivalentes a US\$2.000 o menos o a 1/1.000 del activo de la institución, el mayor de ambos. Esto se aplica a BancoSol, si bien, como se explica en la siguiente sección, esta excepción no permite, totalmente, a BancoSol llegar a su mercado previsto dentro del marco reglamentario establecido.
- Las instituciones no bancarias, incluyendo los FFPs deben estar excluidas de este límite de préstamos equivalente a US\$500 o menos, o a 1/20 de 1% del activo neto de la institución, el que fuera mayor.

La Superintendencia de Bancos califica, asimismo, la cartera de préstamos para operaciones hasta US\$5.000 incluyendo tratamiento especial, basada en una evaluación de la capacidad de pago, teniendo en cuenta el análisis de activos, pasivos y flujo de caja de la unidad socioeconómica del prestatario (considerando, juntamente, el negocio y el hogar). También se lleva a cabo una calificación apropiada a la luz de la historia de crédito del prestatario. Tales medidas reducen el costo unitario de administrar micropréstamos para las instituciones financieras especializadas en este área.

### **Supervisión de las IMFs en Bolivia**

#### *Capacidad Interna de la Superintendencia*

Un estudio de la reforma del sector financiero efectuado en 1995 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) calificó la cantidad y calidad del personal supervisor de Bolivia como adecuada

para la supervisión general del sector financiero.<sup>41</sup> Entre las cualidades de la Superintendencia, está su capacidad de reunir de las instituciones información financiera de desarrollo. De acuerdo con este estudio, la Superintendencia, podría, sin embargo, mejorar su análisis de esta información de datos sin refinarlo. El análisis de tendencias y las comparaciones entre instituciones ayudarían en gran manera a sus gerentes. La Superintendencia tiene alrededor de 100 empleados, 40 de los cuales son inspectores que tienen la responsabilidad de vigilar un total de US\$5.000 millones en activos.

**Cuadro 8:** Requisitos de Información de la Estructura de Supervisión de Bolivia

<b>FRECUENCIA</b>	<b>INFORMES</b>
Diaria	Fondos captados Promedio de tasas de interés
Semanal	Operaciones interbancarias Requisitos de reserva Total de depósitos por vencimiento contractual
Cada diez días	Niveles de liquidez
Mensual	Oficina de crédito Estados financieros (consolidados y separados por regiones y sucursales) Ajustes consolidados Verificación de requisitos legales financieros (cumplimiento con tasas financieras) Fluctuaciones en informe de activos sobre apreciación de riesgo, fluctuaciones en el valor de las acciones
Trimestral	Cambios en la situación financiera Cambios en el activo Notas a los estados financieros Declaración de cumplimiento institucional (relativo a leyes del trabajo, impuestos, etc.) Información financiera trimestral
Tres veces al año	Clasificación de la cartera de préstamos Actas de las reuniones del directorio Detalle de los depósitos por monto Políticas gerenciales de liquidez
Anual	Informes de auditoría externa Estados financieros auditados y publicados Informe anual Lista publicada de accionistas

La Superintendencia lleva a cabo, actualmente, las funciones tanto de auditoría como de examen. La auditoría se basa en el desempeño pasado y utiliza “Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados” PCGA (GAAP). El examen es un proceso orientado hacia el futuro y evalúa factores tales como las utilidades de la institución y los procedimientos de cobro de préstamos. Los observadores externos abogan por que la Superintendencia transfiera la labor de auditoría al sector privado para aliviar algo de su carga de trabajo. Si bien la entidad tiene un grupo de

<sup>41</sup> Westley, Glenn D. 1995. “Financial Reforms in Latin America: ¿Where Have We Been, Where Are We Going?” Washington, D.C. BID.

reglamentadores competentes y entrenados, frecuentemente, hay atrasos en informar los resultados de los exámenes. Como las condiciones pueden cambiar, rápidamente, en una institución financiera, principalmente, en una institución de microfinanzas, la oportunidad de los informes es crítica.

Entre tanto, se han tomado medidas para mejorar la capacidad de la Superintendencia en valorar el progreso de las IMFs. Los reglamentadores bolivianos han recibido adiestramiento en microfinanzas. Al presente, USAID en Bolivia financia un proyecto de capacitación interna para reglamentadores en cooperativas de crédito y en microfinanzas.

### *Requisitos de Información*

La estructura de supervisión requiere que todas las instituciones financieras presenten informes en base diaria, semanal, de diez días, mensual, trimestral, tres veces al año, y anual. Estos informes constituyen la vigilancia externa de las operaciones del banco y sirven como un sistema de advertencia temprana en caso de presentarse un problema. El Cuadro 8 da una lista de estos requisitos.

### *Sistema de Clasificación de Préstamos y de Suministro*

Una estructura efectiva de supervisión debe evaluar el riesgo de crédito de una institución e instruir sobre niveles apropiados de suministro. El sistema boliviano de clasificación de préstamos toma en cuenta el monto del préstamo, el tiempo en que el préstamo está vencido, la existencia (o no) de una garantía tangible y la situación económica del cliente. No se hacen distinciones entre créditos al consumidor y a negocios para los fines de suministro. Se requiere que las instituciones financieras informen, mensualmente, acerca de su clasificación de préstamos a la oficina nacional de crédito.

Los préstamos están separados en cuatro grupos:

1. Los que son iguales a US\$20.000 o más
2. Préstamos entre US\$5.000 y US\$20.000
3. Préstamos de menos de US\$5.000 y con un plazo de un mes o más o pagos que son mensuales o menos frecuentes
4. Préstamos de menos de US\$5.000 y con un plazo menor a un mes o pagos que son a menos de un mes.

Al usar estos factores, cada préstamo se clasifica en una de las cuatro categorías basándose en la morosidad y cada categoría requiere un nivel dado de suministro como se describe en el Cuadro 9. Para préstamos sin garantía de US\$20.000 o más, las reglamentaciones requieren un 100% de suministro. Como el Superintendente considera los préstamos a grupo de BancoSol como préstamos individuales y los grupos más grandes (que comprenden de 4 a 5 préstamos de 4 a 5 mil) requieren un suministro del 100%. En Bolivia, los préstamos de US\$20.000 deben ser evaluados por un supervisor por lo menos cada seis meses. Los préstamos de US\$20.000 o menores deben evaluarse una vez por año.

**Cuadro 9:** Requisitos del Superintendente de Bancos de Bolivia de Clasificación de Riesgo y Suministro

Clasificación de Préstamos	Entre US\$5.000 y 20.000		Menos de US\$ 5.000 y plazo de < > un mes o pagos mensuales o menos frecuentes		Menos de US\$5.000 y plazos de menos de un mes o pagos de menos de un mes	
	Préstamos con Problemas Potenciales	6-30	0%	6-30	0%	6-15
Préstamos Deficientes	31-90	10%	31-60	10%	16-30	10%
Préstamos Dudosos	91-180	50%	61-90	50%	31-60	50%
Préstamos Perdidos	> 180	100%	> 90	100%	> 60	100%

### *Creación de BancoSol*

En Febrero de 1992, el Banco Solidario, S.A. (BancoSol), comenzó sus operaciones como el primer banco comercial privado en el mundo dedicado, únicamente, a proporcionar servicios financieros al sector de la microempresa. BancoSol se originó de una exitosa ONG boliviana, PRODEM (Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresa), que se estableció en 1985 por miembros prominentes de la comunidad de negocios de Bolivia, ACCION International y CALMEADOW, en respuesta a la creciente demanda de servicios financieros en el sector informal de Bolivia. Esta sección analiza el proceso de establecer una institución reglamentada de microfinanzas desde la perspectiva de BancoSol.

BancoSol ingresó al sector financiero reglamentado como un banco comercial porque los Fondos Financieros Privados (FFP) explicados anteriormente, no existían todavía. Al cumplir los requisitos para ser un banco comercial, BancoSol confrontó una serie de asuntos reglamentarios y fue un caso de prueba en la aplicación de reglamentaciones bancarias a IMFs.

#### **PRODEM: Restricciones de Crecimiento**

Como una ONG, PRODEM llenaba muchas de las características de una IMF exitosa -- Dirección visionaria y claridad de propósito proporcionadas por su Directorio, rápido crecimiento, logro de autosuficiencia operativa dentro de los 18 meses de funcionamiento seguido de autosuficiencia financiera en 1990 y de alta calidad de la cartera. Sin embargo, abarcaba menos del 3 por ciento del mercado en potencia. El acceso a recursos fue su factor limitante. Los fondos de donantes no podían seguir el ritmo de la habilidad de expansión de PRODEM. El suministro de capital comercial local de PRODEM de US\$710.000 en 1991 no podía apoyar los US\$2 millones mensuales de los préstamos.<sup>42</sup> Como una ONG no reglamentada, no podía confiar en los ahorros voluntarios, potencialmente, mayores de sus clientes y del público.

#### **Ingreso al Sector Financiero Formal**

El proceso formal de establecer BancoSol comenzó a fines de 1989 con la creación de un comité para administrar el planeamiento y la transición de PRODEM a BancoSol. Muchos prominentes hombres de negocios locales proporcionaron la visión para este esfuerzo. El comité tenía a su cargo

<sup>42</sup> Drake y Otero, 1992 Alquimistas para el Pobre: Las ONGs como Instituciones Financieras. (Alchemists for the Poor: NOGs as Financial Institutions, ACCION International)

cumplir con los requisitos de ingreso al sector formal que incluían: (i) levantar el capital mínimo; (ii) cumplir con requisitos legales y técnicos; (iii) detallar la información financiera acerca de los propietarios y la experiencia de los gerentes de BancoSol; y (iv) demostrar capacidad operativa a la Superintendencia.

### *Levantar Capital Mínimo*

La autorización legal de un banco comercial requería un mínimo de activo de US\$3.2 millones. Los planes iniciales detallaban en el financiamiento que vendría de préstamos concesionarios y donaciones. Sin embargo, el proyecto ganó una creciente estatura comercial a medida que avanzaban las negociaciones, al fin, el financiamiento del activo vino de tres fuentes diferentes. Cartera de préstamos de PRODEM (35%), instituciones externas, incluyendo la Corporación Interamericana de Inversiones (CCI), CALMEADOW, ACCION International, FUNDES, Rockefeller Foundation y SIDI/France (46 %) y personas bolivianas (19%). Hacia fines de 1991, el comité había conseguido cerca de US\$5 millones de financiamiento de activo, US\$1.8 millón más que el mínimo requerido.

Durante este proceso, PRODEM asumió un nuevo rol al convertirse en el brazo de investigación y desarrollo de BancoSol y al cambiar su propósito a préstamos rurales. PRODEM debía continuar estableciendo nuevas sucursales y vendiéndolas a BancoSol a medida que rendían utilidades.

### *Requisitos Legales y Técnicos para Crear un Banco*

Para completar los dos pasos en el proceso de establecer un banco comercial en Bolivia – obtener aprobación para un estatuto bancario y autorización para funcionar – hubieron trámites legales y técnicos. Los requerimientos legales requerían levantar una base de capital mínimo de US\$3.2 millones, cumplir con los requisitos de incorporación legal y la emisión de acciones. Los requisitos técnicos se centran en el desarrollo de un estudio detallado de factibilidad para BancoSol, que proyectará utilidades dentro de tres años y proporcionará un plan de negocios bien definido.

Si bien los requisitos legales tomaron mucho tiempo, el proceso técnico fue quizás más difícil. El comité tuvo que convencer a la Superintendencia de la importancia de la misión de BancoSol en enfocar al microsector y sus posibilidades de éxito en usar una metodología de préstamo libre de garantías tradicionales. En este momento comienza un proceso de negociación y mutuo aprendizaje entre la IMF y la Superintendencia, que continúa al presente y ha sido uno de los principales ingredientes de éxito en la organización y operación de BancoSol. El objetivo mutuo ha sido siempre profundizar el sistema financiero de Bolivia, usando un enfoque orientado por el mercado para proporcionar acceso al crédito a un mayor número de microempresas.

Para familiarizar a los reglamentadores con las distintas características de la microfinanza el comité los llevó a visitar las oficinas sucursales de PRODEM, a conocer a los contadores, a los oficiales de préstamo y a los clientes, así como para observar de primera mano las operaciones. Los líderes del proyecto también trabajaron con el Superintendente para informarse acerca del proceso de incorporación. El Superintendente no solo tenía experiencia con cooperativas de crédito sino que también, estaba, personalmente, entusiasta acerca de la idea de que BancoSol fuera un vínculo instrumental para democratizar el crédito en Bolivia.

Si bien la Superintendencia aceptó, rápidamente, el mecanismo de la metodología de préstamos, reconoció también los costos asociados y cuestionó si BancoSol podría ganar una buena tasa de utilidades. Además de requerir que BancoSol tenga utilidades después de tres años, la Superintendencia requirió, apropiadamente, que el banco actuara, financieramente, a un nivel

comparable con el de otros bancos. Los jefes del proyecto comprendieron que BancoSol tendría que elevar sus tasas de interés, el Banco determinado a comenzar operaciones manteniendo la tasa de interés de PRODEM de 4 por ciento al mes, planeó adoptar una política de tasa de interés fluctuante después del primer año. El tipo de interés variaría con el mercado y el cambiante costo de operaciones.<sup>43</sup>

La Superintendencia también cuestionó cómo podría financiarse el Banco a sí mismo con el correr del tiempo y preguntó, específicamente, acerca de la movilización de depósitos. Es en este sentido que BancoSol se diferenciaría de la mayoría de otras instituciones financieras. A causa de que PRODEM comenzó sus operaciones con capital donado y que le estaba prohibido recibir ahorros, había muy poca experiencia para demostrar el potencial de BancoSol. La Superintendencia de Bancos ejerció finalmente, una medida de indulgencia, reconociendo que las inversiones de activo excedían por mucho los requisitos mínimos.

### *Información Financiera y Experiencia Gerencial*

La Superintendencia requirió extensa información legal y financiera acerca de los fundadores del Banco, quienes debían asumir la responsabilidad legal y acerca de otros inversores. Como la especificación de estos requisitos estaba diseñada para la constitución de un banco tradicional, el proceso resultó complicado. El principal desafío fue aplicar los requisitos de documentación a los inversores no tradicionales, tales como PRODEM, los multilaterales y las organizaciones sin fines de lucro.

### *Requisitos Operativos*

Obtener una autorización bancaria toma siete meses. La autorización para funcionar vino cuatro meses después en febrero de 1992. Según los estándares de Bolivia, la formación de BancoSol ocurrió, irónicamente, más rápido que para un corriente banco comercial tradicional.

Una vez que BancoSol obtuvo su constitución, la gerencia tuvo noventa días para demostrar su capacidad de hacer funcionar un banco. Esto incluía tareas tales como la preparación de manuales operativos y de seguridad para asegurar la estandarización de procedimientos, así como el manejo seguro y eficiente del dinero en efectivo. Más importante fue la capacidad de generar los informes requeridos que miden, entre otras cosas, los niveles de depósito, las tasas de interés, las operaciones interbancarias, los activos y pasivos y los requisitos de liquidez de reserva. Se necesitó varios nuevos sistemas para administrar el pasivo de la hoja de balance.

## **Los Principales Asuntos Reglamentarios que Enfrenta BancoSol**

El desafío de crear un banco de microfinanzas dentro de un régimen reglamentario de bancos comerciales ha destacado varias incongruencias que BancoSol y los reglamentadores de Bolivia están todavía por resolver. Estos asuntos incluyen restricciones de cartera, documentación de préstamos, castigos e instalación de sucursales.

### *Restricciones de cartera*

Como se menciona, anteriormente, la Ley de Bancos de 1993 establece que la porción de la cartera de una entidad financiera respaldada por garantías personales, no debe exceder del doble del activo de la institución. Una subsecuente resolución de noviembre de 1993 estipula además la excepción de préstamos de instituciones bancarias que son menores de US\$2.000 o menores de 1/1.000 del activo de la institución (US\$600 en el caso de BancoSol) cualquiera que fuera el límite mayor.

<sup>43</sup> Glosser, 1994. "The Creation of BancoSol in Bolivia" en Otero y Rhyne, editores.

La cartera de préstamos de BancoSol era de US\$35 millones a junio de 1996. De esta suma, 15% consistía de préstamos menores de US\$500. El banco utiliza la metodología de préstamo de grupo solidario en un préstamo (de monto promedio de US\$2.000) compartido entre cuatro o cinco personas. En vez de considerar esta operación como cuatro o cinco pequeños préstamos, la Superintendencia la cuenta como un solo préstamo grande que excede con frecuencia el límite de US\$2.000 para préstamos de garantía. Dados los niveles netos de activos de, aproximadamente, US\$7 millones, las reglamentaciones permiten la suma de US\$14 millones en préstamos sin garantía. BancoSol tiene aproximadamente, US\$24 millones en préstamos sin garantía, lo cual resulta en que US\$10 millones, o sea el 27 por ciento de la cartera está en incumplimiento.<sup>44</sup>

Esta restricción afecta a BancoSol como intermediario de microfinanza mucho más que a los bancos comerciales tradicionales, dada su tecnología de crédito y el monto de sus préstamos. Si bien esta restricción intenta reducir el exponerse a riesgos de crédito, no tiene en cuenta la viabilidad y el record probado del mecanismo de préstamos del grupo solidario. La demanda de garantías tangibles mina una característica básica del modelo de micropréstamo.

BancoSol comprende que la intención de esta restricción es proteger los intereses de sus miles de clientes. El Banco arguye, sin embargo, que esta reglamentación resulta en estándares irrazonables de adecuación de capital y restringe su ventaja financiera, limitando, directamente, el crecimiento de su cartera, el alcance y las utilidades. BancoSol estima que si hubiera dado cumplimiento a esta resolución, habría perdido alrededor de 22.300 clientes, que representan el 35% de sus prestatarios.<sup>45</sup>

La Superintendencia está al tanto de cuánto esta reglamentación limita las operaciones de BancoSol y está en busca de alternativas. BancoSol ha recomendado que la Superintendencia adapte la resolución para aplicarla a las Instituciones que sirven al sector de la microempresa mediante el aumento del nivel límite de préstamo de US\$2.000 a 10.000, aumentando el porcentaje del activo de 0.01 por ciento a 0.15 por ciento, este último resultaría en un monto de préstamo máximo de US\$1.500 al actual nivel del activo de US\$7 millones. Al tiempo que se escribe este documento, la Superintendencia aun no había determinado la viabilidad de esta recomendación y, actualmente, trabaja con instituciones que sirven al sector de la microempresa para lograr una solución de base amplia.

### *Documentación*

El marco reglamentario de Bolivia pide requisitos detallados para las solicitudes de préstamo que comprenden cuatro áreas generales: información personal general; datos sobre análisis de riesgo; información financiera para determinar el monto del préstamo y la estructura de la garantía, e información relacionada, directamente, a cada préstamo, tal como historia de crédito individual.<sup>46</sup>

La mayoría de la documentación requerida es superflua al carácter de la metodología de préstamo que se basa en la relación personal entre el oficial y el prestatario y una evaluación cualitativa del préstamo. Es, especialmente, oneroso cuando cada oficial de préstamo administra cientos de préstamos; sujeta a los oficiales de préstamo a su escritorio cuando necesitan dedicar la máxima atención en el seguimiento del cliente en el campo. También se perjudica la facilidad y flexibilidad en obtener crédito, que son elementos fundamentales para atraer a los microempresarios a pagar los

---

<sup>44</sup> BancoSol, 1996.

<sup>45</sup> BancoSol, 1996.

<sup>46</sup> BancoSol, 1996

necesarios altos tipos de interés. Los costos optativos de BancoSol, que ya están muy por encima de los bancos comerciales tradicionales, aumentan aun más.

Para tratar este asunto, BancoSol ha propuesto las siguientes normas para la documentación relativa a operaciones de microfinanzas. Estas incluyen la evaluación de la condición económica y financiera de sus clientes por lo menos una vez al año, en vez de hacerlo con cada desembolso; verificar, solamente, el uso de préstamos de una suma mayor de US\$3.000, en vez de hacerlo con todos los préstamos otorgados; evaluar, continuamente, la apreciación del riesgo de una unidad familiar sin el requisito reglamentario de un affidavit firmado por el cónyuge que verifique relación, activos/pasivos y renta/gastos; y mantener archivos adecuados de documentos originales conforme a las reglamentaciones.<sup>47</sup>

### *Anulación*

Por la primera vez, en sus cuatro años de historia, BancoSol ha comenzado a anular los préstamos incobrables. Dada la naturaleza de préstamos a grupos solidarios – montos pequeños respaldados por garantías personales – los costos legales de recuperar las pérdidas pueden exceder fácilmente el saldo pendiente. En Bolivia se aplica una serie de procedimientos a préstamos de US\$1.000 o menos y otra a préstamos pequeños, las reglamentaciones permiten a los bancos evitar el proceso legal y establecer procedimientos internos. BancoSol ha propuesto agrupar los activos que no rinden, sujetos a un proceso interno de aprobación del anulamiento. El proceso incluirá el informe y recomendaciones por las siguientes personas, en este orden: oficial de préstamo, comité de crédito de la sucursal, gerente regional, gerente de administración de préstamos y representante de los accionistas, seguido de la aprobación final por el Directorio.

Para préstamos encima de US\$1.000, se trataría individualmente, cada caso. BancoSol ha presentado dos procedimientos de cobro. El primero es iniciar un proceso judicial. Una vez que han sido notificados los deudores, los garantes y el juez, un abogado preparará un informe detallado con la documentación que endose la terminación de la acción judicial, debido a la falta de suficientes recursos. Este informe será evaluado por el gerente regional, quien hará la recomendación inicial y la presentará al representante de los accionistas que presentaron inicialmente el caso ante el Directorio.

La segunda opción sería evitar el proceso judicial y comprende situaciones en las cuales el cliente recibe la ampliación de un préstamo, documentada en un anexo al contrato original. Se otorgan postergaciones por 90 días a fin de dar a los clientes la oportunidad antes de que comience la acción legal. BancoSol propone un proceso que otorga un total de 180 días para incluir a la corriente de clientes de ingresos irregulares. Si no se ha efectuado un pago después de los primeros noventa días, BancoSol iniciará un proceso judicial para el cobro como se detalla en la primera opción.

### *Apertura de sucursales*

Las reglamentaciones de Bolivia para sucursales se basan en la estructura centralizada de las instituciones financieras tradicionales. La Superintendencia autoriza la apertura de agencias que funcionan en un horario continuo y que se espera que resulten en agencias de servicio completo. En Bolivia hay muchas zonas en que hay demanda de servicios financieros pero donde BancoSol no tiene oficina sucursal. Una demanda inicial en determinada zona no puede justificar los costos de sistemas y de personal de una oficina sucursal completa que opere cinco días a la semana. Depende del volumen del mercado y de la existencia de competencia, la generación de suficientes negocios

---

<sup>47</sup> BancoSol, 1996.

puede tomar hasta dos años para llegar a cubrir los costos de operación de una sucursal a tiempo completo con horas convencionales y con su propia capacidad de contabilidad.

Para BancoSol, no hay razón para abrir más oficinas sucursales sin haber logrado el punto sin pérdidas ni ganancias. BancoSol ha propuesto dos opciones para vencer este dilema: la primera es la autorización para abrir micro-oficinas que funcionen a un horario de medio tiempo, con contabilidad y operaciones centralizadas en una sucursal más grande, cercana a la nueva. Esta nueva oficina estaría permitida de aceptar solicitudes de préstamo y desembolzar préstamos, aceptar pagos de préstamos, abrir cuentas de ahorro, recibir depósitos, devolver depósitos y cancelar cuentas de depósito. La otra opción comprende también abrir una pequeña oficina con horario de medio tiempo y con todas las funciones que se acaba de mencionar con la excepción de que estaría prohibida de aceptar pagos de préstamos y de abrir cuentas de ahorro. También sus operaciones de contabilidad estarían en la sucursal más cercana y su horario sería determinado por la oficina sucursal.

### **Acceso a Fuentes Adicionales de Capital**

Puesto que la principal motivación en que se basa la formación de un banco comercial es la inabilidad de la ONG en financiar su propio crecimiento, esta sección trata, brevemente, acerca del éxito de BancoSol en tener acceso a los mercados de capital.

#### *Mobilización de Ahorros*

BancoSol comenzó su programa de ahorros en 1992 a tiempo que comenzaba sus operaciones. Se planearon cuatro etapas: proyecto piloto, expansión, consolidación y penetración en el mercado. El proyecto piloto probó tres productos: una cuenta de ahorros líquida, una cuenta de ahorro y cheque (money market) y una cuenta de depósitos a plazo fijo. Cada una de las dos primeras cuentas está disponible tanto en pesos bolivianos como en dólares. Las cuentas a plazo fijo son disponibles solamente en dólares. En 1995 BancoSol expandió su programa de ahorros de dos a doce sucursales. La historia de la movilización de ahorros en BancoSol se presenta en el Cuadro 10.

**Cuadro 10:** Historia de la Movilización de Ahorros de BancoSol (en millones de US\$)

<b>Indicadores</b>	<b>Junio 1996</b>	<b>Diciembre 1995</b>	<b>Febrero 1995</b>	<b>Agosto 1994</b>	<b>Septiembre 1993</b>
Cartera Activa	\$35.0	\$33.7	\$26.3	\$26.0	13.5
Total de Ahorros	\$8.7	\$7.1	\$6.0	\$4.9	\$2.6
% de la Cartera Financiada por Ahorros	25%	21%	22%	19%	19%

El proceso de poner en práctica servicios de ahorro voluntario ha tenido que vencer el desafío que crea el programa de ahorro forzoso de PRODEM, que requiere que los clientes depositen un porcentaje de sus préstamos creando un saldo compensatorio para la institución. Este mecanismo resultó ligado a la capacidad del cliente de recibir crédito. Si bien se eliminó este requisito, no todos los clientes comprendieron la diferencia entre ahorro forzoso y voluntario.

#### *Otras Fuentes de Capital*

La posición de BancoSol como de todo banco, en obtener fuentes extranjeras de capital, cambió fundamentalmente. En 1994 BancoSol colocó con éxito su primer Certificado de Depósito (CD) en el mercado de capital de EE.UU. con la compañía de Administración de Inversiones Scudder,

Stevens & Clark por US\$500.000. A fines de 1994, Partner for Common Good compró un certificado de depósito por US\$250.000, le siguió el Banco de Boston en 1995 (US\$500.000), Calvert Social Portfolio, (US\$260.000) y Calvert World Values Global Equity Fund (US\$260.000). Varios inversores individuales también compraron CDs de BancoSol.

El apoyo de inversores por instituciones financieras reconocidas es muy significativo para el movimiento hacia el establecimiento de total intermediación financiera para el sector micro. El convertirse en un banco, permitió también a BancoSol tener acceso a capital en beneficio del sector de la microempresa, mediante facilidades interbancarias y mediante colocación de bonos en los mercados de capital domésticos e internacionales.<sup>48</sup> Lo que al presente es una idea nueva, con el tiempo podrá aceptarse como parte de los sistemas financieros de América Latina.

## ***LOS ANDES, el Primer Fondo Financiero Privado de Bolivia***

En julio de 1995, la Caja de Ahorro y Préstamo Los Andes (Los Andes) se estableció como el primer Fondo Financiero privado de Bolivia. Los Andes se desprendió de la entidad no gubernamental de micropréstamo Pro-Crédito, con la asistencia técnica de la firma consultora privada IPC (Interdisciplinare Projekt Consult), financiada por la Oficina de Desarrollo Alemana, GTZ.

### **Aspectos Reglamentarios de Los Andes**

El capital mínimo requerido es de US\$1 millón. La mayoría del total del capital pagado de Los Andes de US\$600.000, vino de Pro-Crédito. Para reducir el impacto impositivo en la recientemente establecida FFP los costos de organización hasta US\$64.000 podrán diferirse a años posteriores. Los Andes no difirieron ninguno de sus costos de iniciación.

Se requiere que Los Andes hagan una provisión de acuerdo a las normas establecidas por la Superintendencia de Bolivia, detallados en el Cuadro 9. Además, escoge proveer un monto más conservador de 100% para préstamos dudosos, cuando se requiere solamente la provisión del 50%. La mayoría de los préstamos de Los Andes, caen en el tercer grupo de préstamos de monto igual o menor a US\$5.000 y de un plazo menor a un mes o pagos que son menores a un mes. Los Andes no toman en cuenta los intereses hasta que no los reciben y por lo tanto no hacen provisión o anulan los intereses de malos préstamos.

### **Los Andes en Operación**

Desde sus comienzos como Pro-Crédito en 1991, la institución planeaba ingresar al sector financiero reglamentado. A diferencia de BancoSol, no se llevaron a cabo cambios operativos cuando se cambió a FFP. Ya estaban en funcionamiento los sistemas de información gerencial sofisticados (SIG), los cuales integran los datos sobre operaciones de ahorro y crédito. Los Andes han estado en condiciones, consecuentemente, de proporcionar los informes requeridos al Banco Central y a la Superintendencia de Bolivia con pocas modificaciones. En contraste con muchas otras IMFs, los oficiales de préstamo de Los Andes tienen conocimiento y adiestramiento en negocios.

Como se muestra en el Cuadro 11, Los Andes lograron significativo alcance, primero en sus tres años y medio de operaciones como Pro-Crédito y después durante el primer año de operaciones como una FFP. Pro-Crédito vendió a Los Andes su cartera de US\$4.4 millones para comenzar operaciones.

<sup>48</sup> Gonzales Vega et al. 1996. "Banco Solidario S.A.: The Challenge of Growth for Microfinance Organizations" Ohio State University, Rural Finance Program.

**Cuadro 11: Historia de Crecimiento: Pro-Crédito/Préstamos de Negocios de Los Andes (millones de US\$)**

Indicadores	1992	1993	1994	1995 <sup>49</sup>
Cartera pendiente a fin de año	\$0.7	\$1.4	\$2.9	\$5.9
# de préstamos pendientes	1.163	3.173	7.684	13.849
Monto total prestado	\$2.6	\$4.4	\$9.0	\$15.6
# de préstamos otorgados	4.346	7.771	20.023	31.146
Monto promedio de préstamos	\$598	\$566	\$450	\$500

A junio de 1996, Los Andes tenía 106 empleados de los cuales 53 eran oficiales de préstamo. Al presente no existe un departamento de recursos humanos. Los Andes tiene nueve oficinas sucursales, cada una de las cuales tiene un gerente administrativo, de cinco a siete oficiales de préstamo, un cajero y un encargado de ingresar datos. Los oficiales de préstamo administran, cada uno, un promedio de 400 clientes, si bien algunos de los oficiales de préstamo más experimentados administran más de 600 clientes.

Todos los préstamos de Los Andes son préstamos individuales. Los posibles prestatarios deben haber estado en negocios por lo menos un año y demostrar su capacidad de pago. Los clientes también deben proporcionar la firma del cónyuge quien en muchos casos tiene propiedad conjunta de los activos que se usan para garantizar el préstamo. Además, los oficiales de préstamos trabajan duramente para comprender la corriente de ingreso de la familia en oposición a enfocar la de los negocios y trabajan con sus clientes para establecer planes de pago efectivos. Los Andes también proveen préstamos a pequeños negocios hasta US\$36.000 a empresas con activos iguales o mayores de US\$20.000. Muchas de las operaciones de préstamo de Los Andes son en áreas urbanas aunque también está experimentando con crédito rural.

Los Andes también ofrece una especial línea de crédito de emergencia a corto plazo, para clientes en La Paz, la cual puede garantizarse con joyas. Un cliente es elegible para recibir el 50% del valor del artículo que presenta. Como en los montepíos, los clientes pueden tener acceso a crédito muy rápidamente. A fines de 1995 Los Andes tenía una cartera activa para esta línea de crédito equivalente a US\$131.301 que comprendía 2.105 préstamos con un promedio de US\$62.

Los Andes comenzó a captar ahorros en mayo de 1996. La mayoría de sus depósitos viene de inversores institucionales en depósitos a plazo fijo. Los Andes confía en la demanda de servicios de ahorro. En primer lugar, reconoce la necesidad de establecer su reputación como institución de confianza con el sector de la microempresa. En segundo lugar, está al tanto de los gastos asociados con la administración de ahorros en pequeña escala.

En sus estatutos, Los Andes adoptó una política de reinversión de utilidades en la institución, en vez de distribuir dividendos a los accionistas. Los Andes cree que esta política protegerá en corto plazo

<sup>49</sup> En junio de 1995, Pro-Crédito se convirtió en Los Andes.

de las presiones de desempeño en los mercados comerciales. Sin embargo, también reconoce que sin distribuir dividendos, Los Andes tendrá dificultades en atraer inversores individuales privados.

La principal competencia de Los Andes es BancoSol y las ONGs que ofrecen micropréstamos. Si bien se anticipa el ingreso en el próximo futuro de muchas otras FFPs al sector de la microempresa. Como en el caso de BancoSol, el éxito de Los Andes ha cambiado en gran medida la percepción de los prestatarios de bajos ingresos como riesgos de buen crédito y la FFP espera continuar la ampliación y profundidad de su alcance.

La Superintendencia de Bancos de Bolivia es considerada como una de las más innovativas en América Latina. Está haciendo significativo progreso al crear un mercado financiero competitivo y está decidida a abrir el sector financiero a las microempresas. La Superintendencia permanece preocupada, fundamentalmente, con la reglamentación y supervisión prudentes de la microfinanza, pero comprende que sus características únicas requieren ajustarse a ciertas reglamentaciones. Sin embargo, no ha podido resolver varios problemas principales con los cuales continúa esforzándose por hallarles solución. Cualesquiera que fueran los ajustes, serán efectuados para mantener simetría entre las instituciones en el sistema financiero y evitar tratamiento preferencial de una institución con respecto a otra.

# COLOMBIA

*Shari Berenbach*

Si bien la reglamentación para la microfinanza es un fenómeno relativamente nuevo, una IMF reglamentada ya ha experimentado una crisis financiera. Finansol S.A., compañía financiera reglamentada que inicialmente tenía como principal propietario a Corposol, ONG colombiana, experimentó una crisis que resultó en su reestructuración financiera y en la liquidación de la ONG matriz. Esta experiencia proporciona valiosa comprensión en: (i) los factores reglamentarios que afectan a las IMFs; (ii) asuntos de gobierno y gerencia; y (iii) una eficiente estrategia de trabajo. Estas experiencias, más la información sobre los antecedentes acerca del sector colombiano en general y de Finansol en particular, forman la base de este capítulo.<sup>50</sup>

## ***El Sector Financiero en Colombia***

### **Marco Legal del Sector Financiero**

Con anterioridad a la Ley de Reforma Bancaria, el sector financiero de Colombia estaba altamente reglamentado y consistía de cuatro tipos de instituciones financieras especializadas. *Los Bancos Comerciales* especializados en préstamos a largo plazo para el sector previsto de la economía.<sup>51</sup> Estos estaban permitidos de aceptar, solamente, depósitos a plazo de noventa días o más. De la misma manera que los bancos comerciales, podían hacer inversiones en moneda extranjera. *Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda* tenían el monopolio de depósitos a la vista y sus actividades eran reglamentadas muy de cerca. *Las Compañías Financieras* estaban permitidas de emitir certificados de depósito a plazos de treinta días o menos.

Antes de las reformas de 1990, el sector financiero tenía obstáculos infranqueables por tres principales razones. Primero, era, prácticamente, imposible crear nuevas instituciones financieras. Segundo, las transacciones en moneda extranjera eran limitadas. Aún más importante, el estado poseía el setenta por ciento del total de activos del sistema financiero impidiendo la competencia en los mercados financieros.

La reforma bancaria de 1960 introdujo cambios fundamentales al sistema. Si bien la ley no abandonó la tradición de las instituciones financieras especializadas, estaba diseñada para generar competencia. Permanecían los cuatro tipos principales de instituciones financieras, pero se introdujeron numerosos ajustes. Se autorizaron nuevos tipos de operaciones financieras, se abrió el mercado a inversiones extranjeras, se establecieron normas explícitas para abrir nuevos

---

<sup>50</sup> El material para este capítulo se basa en entrevistas con: Edgar Lasso, Delegado de la Compañía Financiera a la Superintendencia de Bancos; Carlos Castello, Vice-presidente de ACCION International para Operaciones de America Latina; María Eugenia Iglesias, Presidenta de Finansol S.A., representantes de Fundes y PROFUND; Beatriz Marulanda, consultora bancaria.

<sup>51</sup> En Colombia, lo que comúnmente se refiere como Banco de Desarrollo, es llamado Corporación Financiera. Lo que comúnmente se refiere como compañía financiera, se llama compañía comercial financiera. Para la ayuda de los lectores, los términos más comúnmente asociados con la funciones que proveen, bancos de desarrollo y compañías financieras son las que se utilizan aquí.

intermediarios financieros y se facilitó la transformación de un tipo de institución a otro (por ejemplo, una compañía financiera podía resultar en un banco comercial o una corporación de ahorro y vivienda podía resultar en una compañía financiera). Se suprimieron las restricciones de préstamos a plazo de manera que todos los tipos de instituciones financieras pudieran otorgar financiamiento a mediano o largo plazo. Las características de estas instituciones están resumidas en el Cuadro 12.

**Cuadro 12:** Instituciones Financieras en Colombia

Tipo de Institución	Capital Mínimo (US\$ millones)	Depósitos	Número de Entidades
Bancos Comerciales	\$22.8	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libretas de Ahorro</li> <li>• Depósitos a la Vista</li> <li>• Certificados de Depósito CDs a 30 Días</li> <li>• CDs a Largo Plazo</li> </ul>	32
Bancos de Desarrollo	\$7.1	CDs, Libretas de Ahorro, <sup>52</sup> Bonos a Largo Plazo	22
Compañías Financieras	\$4.2	CDs, Libretas de Ahorro Bonos a Largo Plazo	22 Compañías Financieras 44 Compañías de Préstamo
Corporaciones de Vivienda y Ahorros	\$5.7	Libretas de Ahorro, CDs	9
Cooperativas	N/A	Libretas de Ahorro, CDs	Aproximadamente 100

Las leyes aprobadas desde 1990, adelantaron la reforma del sector financiero. En 1993 una nueva ley permitió a las corporaciones de ahorro y vivienda diversificar los servicios que proveían y establecer afiliación con otras instituciones financieras. Esta ley también autorizó el funcionamiento de compañías de arriendo. Límites en las tasas de interés que podían cargar las corporaciones de ahorro y vivienda fueron, subsecuentemente, levantados y las compañías financieras tuvieron acceso a líneas de crédito en el Banco Central. El efecto colectivo de las reformas fue eliminar los mercados cautivos, aumentar la competencia e incrementar la eficiencia de los mercados financieros.

La Ley de Usura, que forma parte del código comercial ha tenido implicaciones de largo alcance para el sector financiero. La Ley restringe a todas las instituciones que cobren más de una y medio veces más del tipo de interés marcado. Esta marca está definida por la Superintendencia de Bancos. Se la calcula como un promedio del tipo de interés que se carga al sector comercial, que es similar a la tasa corriente de interés para los negocios en los Estados Unidos. Desde la perspectiva del Superintendente de Bancos, todas las comisiones y cargos por servicios que cobran las instituciones financieras están incluidas en la tasa de interés permitida. Los servicios relacionados, tales como las primas de seguro o los cargos por servicios de adiestramiento caen fuera del cálculo del tipo de interés.

### **Instituciones de Supervisión y Gobierno**

La Superintendencia de Bancos funciona con autonomía y tiene a su cargo el otorgamiento de licencias, el seguro de depósitos, la conducción de supervisión y la intervención en casos de una

<sup>52</sup> La Superintendencia de Bancos puede autorizar libretas de ahorro si el capital del banco de desarrollo es igual o mayor que el capital mínimo de un banco comercial.

crisis bancaria. Su presupuesto se financia, directamente, mediante un cargo anual pagado por las instituciones financieras. En la Superintendencia de Bancos hay una unidad separada para cada tipo de institución financiera descrito anteriormente. El Banco Central tiene a su cargo el establecimiento de la política monetaria y el Ministerio de Finanzas establece el marco legal para el sector financiero en su totalidad.

Las normas de supervisión y abastecimiento varían de acuerdo a los préstamos comerciales, de consumo y de vivienda. Los préstamos de vivienda se garantizan mediante gravámenes sobre la propiedad real y se otorgan por las cooperativas de ahorro y préstamo; los préstamos comerciales pueden garantizarse mediante gravámenes sobre activos, hipotecas prendarias, y co-garantías y son otorgadas por bancos comerciales. Los préstamos al consumidor son, típicamente, más pequeños, sin garantía y se los otorga por compañías financieras.

Desde el punto de vista de la supervisión bancaria, el crédito al consumidor cae dentro de un “punto ciego” para los reglamentadores. Puesto que los préstamos no son garantizados, las técnicas bancarias de examen que evalúan la documentación no tienen significación. Los únicos métodos disponibles para los reglamentadores bancarios son: (i) comparar las operaciones de préstamo con los manuales operativos y (ii) seguir la pista de la morosidad de la cartera una vez que ha ocurrido, como una medida posterior. Los inspectores de banco, en consecuencia, solo se anotan de un problema de morosidad después que ha llegado a proporciones significativas. También es importante anotar que, si bien las disposiciones generales en Colombia, que se esbozan en el Cuadro 13, no son tan demandantes como son en algunos países, las disposiciones para el financiamiento al consumidor son más severas. Estos aspectos del sector bancario en Colombia han tenido significativa influencia en los problemas enfrentados por Finansol que se tratan más adelante.

**Cuadro 13: Políticas de Suministro de Préstamos en Colombia**

<b>Categorías</b>	<b>Suministro por Pérdidas de Préstamos</b>	<b>Comerciales</b>	<b>Consumidor</b>	<b>Vivienda</b>
Normal		Hasta 30 días	Hasta 30 días	Hasta 30 días
Posibles problemas	1% del interés a recibirse sobre el capital	31-60 días	31-60 días	31-120 días
Deficientes	20% del principal	61-120 días	61-90 días	121-180 días
Dudosos	50% del principal más 100% de intereses acumulados	121-360 días	91-180 días	181-360 días
Pérdidas	100% del principal más 100% de intereses acumulados	Más de 360 días	Más de 180 días	Más de 360 días

## **Finansol**

### **Antecedentes**

Finansol surgió de Corposol, una ONG que se dedica a proporcionar servicios a microempresarios en el sector informal de Colombia.<sup>53</sup> Corposol fue fundada por comerciantes locales influyentes, con el apoyo de ACCION International, una ONG con base en los EE.UU. Desde su inicio en 1987, Corposol creció a un ritmo sin precedentes y proporcionó adiestramiento y acceso al crédito a más de 3.000 clientes en 1989 y a cerca de 25.000 prestatarios activos hasta fines de 1992. Corposol fue también una de las primeras instituciones de micropréstamo que comenzó sus actividades de préstamo obteniendo líneas de crédito de bancos comerciales, en un principio con garantías personales de los fundadores y, posteriormente, mediante garantías del Fondo Puente de ACCION y de FUNDES, una fundación suiza. Sin embargo, estas fuentes de capital fueron insuficientes para mantener el rápido crecimiento de la institución.

Hacia 1992, Corposol comenzó a explorar la manera de recurrir, directamente, a los mercados financieros. Corposol encargó un estudio de factibilidad para considerar varias opciones a fin de convertirse en un intermediario financiero reglamentado. Corposol eligió comprar el permiso de una compañía financiera existente. Esto tuvo una ventaja ya que el capital requerido por una compañía financiera de US\$4 millones, se comparaba favorablemente con los US\$13.7 millones requeridos a tiempo de establecer un banco comercial.<sup>54</sup> Las limitaciones de sus funciones como compañía financiera, fueron actividades en las cuales no tenía interés, de ninguna manera, tales como transacciones de moneda extranjera. Más aún, el proceso de aprobación para comprar una licencia existente fue, considerablemente, más rápido que el de emitir una nueva licencia bancaria. Por tanto, las operaciones de la compañía financiera pudieron comenzar dentro de algunas semanas de su compra.

En octubre de 1993, con setenta y uno por ciento de las acciones, Corposol resultó el propietario controlador de una compañía financiera que fue redenominada Finansol. Ingresaron a Corposol como accionistas minoritarios, organizaciones internacionales de desarrollo (ACCION International, Calmeadow y Fundes) con una participación combinada del doce por ciento; IFI (Instituto de Fomento Industrial), un banco local de desarrollo, con el siete por ciento; y personas privadas con el diez por ciento.

### **Deterioro**

Finansol heredó de Corposol una excelente cartera de préstamos, una probada metodología de préstamos (por ejemplo, corto plazo, préstamos para capital de trabajo, y préstamos a pasos sucesivos), gran volumen y utilidades operativas continuas. Sin embargo, muchos factores llevaron al deterioro de la posición financiera de Finansol.

**Ley de Usura:** Antes de establecer la compañía financiera, el costo de Corposol para prestar (costos administrativos y financieros) era alrededor del treinta y seis por ciento de su cartera promedio. Los intereses para cubrir estos costos habrían excedido los límites de usura en vigor en ese momento.

---

<sup>53</sup> Corposol fue establecida, inicialmente, como ACTUAR Bogotá y adoptó el nombre de Corposol en 1993. Esta sección se basa mucho en una presentación hecha por Carlos Castello y María Eugenia Iglesias en la conferencia anual de la Red de Microfinanzas en 1996; véase “Establishing a Microfinance Industry”, editada por Craig Churchill.

<sup>54</sup> El mínimo capital requerido para establecer un banco en Colombia ha aumentado posteriormente a US\$22.8 millones.

Para cubrir el total de sus costos operativos y cumplir con la Ley de Usura, Corposol cobraba un cargo por adiestramiento con cada desembolso de préstamo. Esta estrategia permitió que la institución lograra rentas adecuadas para operar con utilidades y permanecer en cumplimiento de la Ley de Usura.

Este arreglo continuó, después de comprar la compañía financiera, con las funciones separadas entre las dos organizaciones. Finansol proporcionó los servicios de adiestramiento. Puesto que los ingresos de Corposol por cuotas de adiestramiento estaban ligados al desembolso de préstamos y los oficiales de préstamo permanecieron como empleados de Corposol, este arreglo estimuló la aprobación y desembolso de nuevos préstamos sin tener en cuenta la calidad del préstamo. Esto creó un incentivo obstinado. Puesto que Corposol generó la mayoría de sus ingresos operativos mediante honorarios por adiestramiento cobrados, conjuntamente, con el desembolso del préstamo, tuvo el incentivo de desembolsar préstamos sin el correspondiente incentivo de cobrar el préstamo. Finansol tenía poco control en la función de generar préstamos.

**Administración Independiente:** Finansol no tenía administración independiente. El equipo contratado para administrar la nueva compañía financiera consistía de banqueros experimentados. Sin embargo, durante su primer año, el equipo bancario original entró en conflicto con la administración de Corposol. El gerente de la ONG fue una persona, particularmente, dinámica y persuasiva con grandiosos planes de expansión hacia numerosos sectores relacionados y no relacionados. La dirección de Corposol prevaleció; el equipo bancario experimentado renunció y tomó control de Finansol un nuevo gerente con lealtad a la gerencia de la ONG.

**Rápida Expansión de Nuevos Productos No Probados:** Corposol diversificó sus productos y servicios a medida que se expandía rápidamente. En 1992, la firma consultora alemana, IPC, llevó a cabo una revisión a profundidad de Corposol que informó, favorablemente, acerca del dinámico liderazgo de la organización y de su solvente cartera. Con este informe limpio, muchas organizaciones de desarrollo aumentaron su ayuda a Corposol y financiaron su expansión hacia nuevas áreas de programación, tales como: *Mercasol*, cadena de tiendas al por menor para compras de provisiones con líneas de crédito; *Agrosol*, programa de crédito rural que atiende a grupos de prestatarios de veinte o treinta clientes y diferentes planes de pago que los del programa urbano; y *Construsol*, un programa para mejoramiento de la vivienda.

Los nuevos servicios, por sí mismos, no eran problema; el problema emergió de la manera como se los presentó, el ritmo al cual fueron presentados y la capacidad de la institución de administrar la diversificación. El diseño de estos servicios fue deficientemente concebido. Por ejemplo, *Mercasol* debía basarse en el modelo muy exitoso presentado por la Fundación Carvajal. Sin embargo, en el enfoque Carvajal, la ONG proporciona, solamente, los servicios comunes y atrae a los distribuidores privados para servir a los clientes de la microempresa. Corposol no solo ha establecido estos servicios, pero también se ha dispuesto a asumir el papel de intermediario. Corposol se aventuró a ingresar en campos funcionales que no estaba preparado a emprender. La tasa de crecimiento también fue alarmante dado, principalmente, que los servicios que se ofrecían no estaban probados. Durante 1995, la cartera de microfinanzas creció de US\$11 a US\$35.

**Reservas Institucionales:** La capacidad institucional de la organización no pudo soportar la diversificación y el rápido crecimiento. La organización parecía estar más vulnerable en dos áreas. No pudo adiestrar nuevos agentes de campo con la rapidez necesaria para enfrentar el rápido crecimiento de sus operaciones; por lo tanto, una creciente parte del personal de campo era nueva y sin experiencia. Además, los sistemas de información gerencial, que fueron diseñados para un tipo de producto no podían incorporar rápida, y fácilmente, la diversificación del producto. Por lo tanto,

no se incluyeron en el MIS datos importantes. La gerencia de Corposol y su directorio dirigían una organización cada vez más grande y más compleja, con información incompleta.

***Desviación de los Principios Bancarios Básicos:*** Además de los asuntos que se mencionan anteriormente, Corposol se desvió de los principios bancarios básicos. Corposol se prestaba poco y prestaba mucho. Mientras que el 90% de la cartera de Corposol estaba financiada por certificados de depósito a noventa días, una parte de estos fondos se utilizó en participar en transacciones de bienes raíces a largo plazo aparentando ser una defensa contra la inflación. Esto no solamente llevó a un desbalance de vencimientos sino que además de nuevo recurrió a Corposol para aventurarse a un campo funcional (desarrollo de inmuebles) para el que no estaba bien preparado. En otro ejemplo, para el deterioro mensual del estado de pérdidas y ganancias causado por el creciente número de préstamos en mora, la administración lanzó un masivo refinanciamiento de la cartera que incluía ampliar el plazo de los préstamos. Esta respuesta proporcionó un leve alivio cosmético al tremendo costo de ocultar y deteriorar la calidad de los activos de Finansol.

***La Respuesta de la Administración a las Reglamentaciones Bancarias:*** La Administración hizo malas decisiones en respuesta a las reglamentaciones bancarias. En 1994, el Gobierno de Colombia trató de controlar la inflación limitando el crecimiento de los activos de las instituciones financieras reglamentadas al 2.5% al mes. Una cifra extremadamente baja si se considera que la inflación anual era de más del 20%. Finansol se vio afectada, inmediatamente, pero Corposol como ONG, no lo fue. Para Corposol resultó expedito retener una porción de los préstamos para permitir que la cartera combinada creciera a un ritmo más rápido que el del sistema reglamentario. De esta manera comenzó una práctica de intercambiar carteras entre las instituciones que no tenían transparencia y desfiguraban la posición financiera de ambas instituciones. Esta práctica, combinada con las funciones de préstamo inter-relacionadas llevadas a cabo por Finansol y Corposol hizo excesivamente difícil revisiones internas o externas (por ejemplo: de los miembros del Directorio, los reglamentadores, los auditores) para obtener una apreciación exacta de la salud financiera de las dos compañías.<sup>55</sup>

***Transparencia:*** La falta de separación – operativa, financiera y cultural – entre el nuevo intermediario financiero y la ONG matriz, lleva a una confusión de propósito, una falta de independencia y a información gerencial y financiera inadecuada para evaluar el desempeño de sean las operaciones o la cartera de préstamos. Si bien el grupo de auditoría interna informaba los acontecimientos a la gerencia, sus informes eran, generalmente, ignorados. Además, una auditoría clara, por auditores externos, llevaron al Directorio y a otros a creer que los problemas no eran serios. En este vacío de información el liderazgo carismático estuvo en condiciones de ocultar el verdadero desempeño de las operaciones y engañar a quienes criticaron los nuevos productos y servicios. Los accionistas minoritarios de Finansol no pudieron comprender el desempeño de varias iniciativas combinadas, dadas las frecuentes transacciones entre Finansol y Corposol. Como resultado, el fundamental estado de Finansol fue desfigurado.

## **Crisis y Resolución**

La Superintendencia de Bancos, alarmada por el ritmo de crecimiento de Finansol y por el deterioro de la calidad de los préstamos, aumentó la supervisión de esta situación. Apesar del claro informe emitido por los auditores internacionales, ACCION International, accionista minoritario, llevó a cabo su propio ejercicio de diagnóstico que aclaró muchos de los problemas que enfrenta Finansol.

---

<sup>55</sup> Los analistas encargados de la evaluación del desempeño de Finansol S.A. tuvieron que generar un juego de estados financieros consolidados a fin de llegar a una comprensión exacta de la salud financiera de Finansol o de Corposol.

El rápido aumento de préstamos en mora causó gastos de abastecimiento y minaron, significativamente, la posición de la compañía. En septiembre de 1995 el equipo gerencial de Finansol fue forzado a renunciar; en octubre, Luis Fernando Tobón, prominente consultor bancario, anteriormente con CitiBank, fue contratado para analizar las operaciones y diseñar un plan correctivo. En diciembre de 1995, la Superintendencia requirió a Finansol y Corposol a cortar todas relaciones operativas.

Finansol recuperó control de su cartera de préstamos dejando de ofrecer nuevos servicios, volviendo a sus métodos originales de préstamo y tomando responsabilidad gerencial para el personal de otorgamiento de créditos. Además, puso en práctica un plan global para reducir costos, mejorar la preparación de informes y presupuestos y enfocar la calidad de contratación, adiestramiento y evaluación de personal. En marzo de 1996, María Eugenia Iglesias, una ex-colega de Tobón en CitiBank y quien tenía una amplia experiencia bancaria local e internacional, fue contratada como la nueva Presidenta de Finansol.

Para el seguimiento del proceso del cambio, Finansol dividió la cartera en “Banco Nuevo” que contenía los préstamos desde octubre de 1995 y “Banco Viejo” con la cartera antigua. La línea de los indicadores de desempeño del Banco Nuevo se ha comportado de acuerdo con las metas establecidas. En el primer trimestre de 1996, Finansol eliminó los activos no productivos que, en un momento dado, comprendían una porción significativa de todos los activos y en el segundo trimestre de 1996 realizó un aumento de capital de US\$2 millones para cubrir pérdidas de préstamos.

En vista de que las disposiciones bancarias de Colombia establecían el gradual suministro para préstamos vencidos, el efecto de castigar las deudas del Banco Viejo fluyó, regularmente, por los libros de Finansol durante los primeros nueve meses de 1996. Finansol suministró en total más de US\$6 millones. El efecto acumulativo de las pérdidas mensuales deterioró el valor neto de Finansol hasta el extremo que violó las normas de la Superintendencia que disponen que una institución financiera reglamentada no puede perder más del cincuenta por ciento de su patrimonio neto en un determinado año fiscal. En mayo de 1996, la posición del activo de Finansol cayó por debajo de este límite, creando una situación en la cual la Superintendencia podría haber intervenido.

Las ramificaciones en potencia de la intervención fueron significativas. Pudieron haber advertido al mercado que la crisis de Finansol iba aumentando, en vez de llegar a una solución. Esto no solo pudo haber causado el colapso de Finansol debido a la falta de confianza del mercado, sino también podría haber afectado el más amplio mercado financiero de Colombia, ya que Finansol había emitido valores por un monto aproximado de US\$30 millones. Por lo tanto, evitar esta crisis fue la mayor preocupación de todos los interesados y se iniciaron intensos esfuerzos para lanzar un plan de recapitalización.

### **Recapitalización**

No fue sino a fines de 1996 que se repuso el capital de Finansol. El proceso fue complicado por varias razones: (i) serias dificultades financieras de Corposol que preocupaban a sus banqueros e hicieron difíciles las nuevas inversiones; (ii) las crecientes pérdidas de operación cuando Finansol fue clausurado por la Superintendencia de Bancos por seis meses y (iii) un clima económico totalmente negativo, exacerbado por incertidumbre política.

Sin embargo, con una inversión adicional de PROFUND, la conversión de la IFI (Banco de Desarrollo de Colombia) de parte de su deuda en activos y algunas inversiones adicionales de los

banqueros de Corposol, con la esperanza de recobrar algo de su capital perdido, Finansol fue rescatado del colapso en diciembre de 1996. Corposol, la ONG fue forzada a la liquidación.

A principios de 1997, Finansol comenzó operaciones nuevamente, de una base mucho más reducida, alrededor de US\$10 millones en activos, no realizó, prácticamente, nuevos préstamos mientras repagaba, gradualmente, sus deudas durante el largo proceso de reestructuración. Hoy día Finansol enfrenta el desalentador desafío de reconstruir su cartera, reentrenando y reiniciando sus sistemas de distribución y cobranza de préstamos y reestableciéndose como una intermediaria financiera sana.

## Lecciones

La crisis de Finansol demuestra los aspectos vulnerables de las IMFs y sugiere las salvaguardas que podrían adoptarse para mitigar el riesgo. Los reglamentadores bancarios y los profesionales en microfinanzas pueden aprender múltiples lecciones de esta situación:

- *Mantenerse en lo Básico:* La primera lección del caso de Finansol es que la crisis no tuvo nada que ver con su básica metodología de micropréstamos. La metodología resultó buena cuando se la puso en práctica correctamente.
- *Propietarios de ONG:* Una ONG no está, inherentemente, ligada a los mismos estándares de desempeño económico o prudencia financiera que puede esperarse, razonablemente, en el sector de negocios. Aunque esta preocupación no es insuperable, la ONG principal debe asegurar que establece los estándares apropiados por el sector financiero, cuando se trata con subsidiaria de microfinanza reglamentada. De la experiencia de Finansol es aparente que las ONGs no deben ser propietarias de IMFs a menos que funcionen separadamente y que la única relación financiera sea la propiedad. Esta relación debe ser transparente y cualquier intercambio financiero debe incluir la debida transferencia de precios. Las ONGs tampoco deben controlar, totalmente, el directorio y la gerencia de una IMF. Sería apropiado que los reglamentadores vigilen la salud financiera de una ONG cuando es propietaria de la mayoría de una entidad financiera reglamentada y en algunos casos requerirá que se presenten los informes financieros consolidados, de manera que pueda determinarse una evaluación exacta de la salud financiera de la intermediaria financiera reglamentada.
- *Tratos Internos:* Este caso destaca la necesidad de que los supervisores bancarios desarrollen medios de vigilar tratos internos. Todos los tratos internos deben informarse a los cuerpos supervisores y el Superintendente debe tener la autoridad de recusar transacciones cuestionables.
- *Audidores:* Es prematuro tratar sobre la supervisión bancaria si las auditorías no están, debidamente, efectuadas. En Finansol ni los auditores internos ni los externos cumplieron debidamente sus funciones. Los auditores internos informaron sus resultados a la gerencia, cuando debían haber informado al Directorio. Los auditores externos no tuvieron una buena comprensión de las especiales características del microfinanciamiento y no estuvieron en condiciones de evaluar la situación con efectividad. Esto sugiere la necesidad de adiestramiento.<sup>56</sup>
- *Peligros de las Reglamentaciones:* Es importante anotar que las restricciones reglamentarias, tales como las leyes de usura y los límites al crecimiento de la cartera,

<sup>56</sup> Bajo contrato con CGAP en el Banco Mundial, Deloitte & Touche preparan al presente normas de auditoría para IMFs.

limitan el desarrollo de la compañía financiera y contribuyen a la adopción de prácticas financieras inapropiadas por Finansol/Corposol. Estas reglamentaciones económicas, contrarias a las prudentes, tienen, frecuentemente, efectos secundarios indeseables y deben considerarse con gran cuidado.

Pueden derivarse también, importantes lecciones de la resolución de la crisis. No es sorprendente que el apoyo hubiera venido, principalmente, de las instituciones que tenían que perder. Los intermediarios financieros locales con líneas de crédito pendientes estaban muy comprometidos en el proceso de recapitalización. Los intermediarios requerían que Corposol renunciara a su posición de accionista mayoritario en Finansol, mediante un cambio de deuda por activos con sus bancos a los cuales estas acciones estaban pignoradas. Las organizaciones internacionales de ayuda, tales como ACCION, CALMEADOW, Fundes y PROFUND, pusieron a prueba sus recursos financieros y su credibilidad. Estas organizaciones tomaron la dirección en el proceso de reestructuración. Los dirigentes de negocios privados, originalmente, propietarios del diez por ciento de Finansol, tomaron un papel menos activo. Las instituciones donantes multilaterales, no estaban en condiciones de responder oportunamente y su participación en los acuerdos fue efectuada, indirectamente, mediante el fondo de acciones apoyado por los donantes de PROFUND. Citibank, Colombia, que no había participado en Finansol antes de la crisis lo hizo durante los acuerdos. La participación de Citibank tuvo gran importancia simbólica cuando Finansol cambió su anterior estructura de propiedad ONG a propiedad en el sector privado.

Esta experiencia sugiere el tipo de propiedad mixta que puede ser apropiada para las IMFs, esto también destaca la importancia de tener propietarios que corren algún riesgo, quienes están en condiciones de vigilar sus inversiones y quienes han encontrado o pueden encontrar donantes si hubiera una crisis. Por último, todas las partes comprometidas han felicitado a la Superintendencia por su enfoque firme pero flexible en el manejo de la crisis. En numerosas ocasiones la Superintendencia pudo haber intervenido con precipitación. Tal acción podría haber cerrado el acceso de Finansol a los mercados de capital y haber precipitado la insolvencia de la institución. Una vez que la crisis se hizo aparente, la Superintendencia dirigió la situación, cuidadosamente, e inició medidas correctivas. En abril de 1996, la Superintendencia requirió que Finansol cesara de hacer nuevos préstamos hasta que pudiera resolver sus dificultades. En mayo de 1996, cuando la Superintendencia pudo haber intervenido, aclaró que trabajaría con todas las partes en tanto estuviera en marcha un esfuerzo confiable de reestructuración. La Superintendencia estuvo en condiciones de mantener disciplina y ejercer presión sobre todas las partes para llegar a una oportuna solución.

La experiencia de Finansol proporciona algunas lecciones muy valiosas. A medida que las IMFs llegan a ser completas participantes del sector financiero, también están vulnerables a mala administración. La solución de Finansol, si bien aún incompleta, demuestra que las instituciones de microfinanzas, como otros intermediarios financieros, han desarrollado la capacidad de tratar y resolver las crisis institucionales. La crisis de Finansol ha tomado un año para resolverse y, apesar de numerosas barreras, Finansol está aun en proceso de reestablecer sus operaciones. Aun después de un intenso período de negociaciones con la Superintendencia de Bancos de Colombia, con dos nuevas inyecciones de capital y la transferencia de un nuevo presidente, es prematuro declarar victoria. Se requeriría otro año para probar que la institución ha vuelto a una rentabilidad permanente.



# PERU

*Rachel Rock*

Desde 1980, cuando las *Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC)* fueron creadas, el sistema financiero de Perú tenía un marco legal reglamentario destinado a proporcionar servicios financieros a los sectores de bajos ingresos de la población. El sector de la microempresa no era, inicialmente, un objetivo definido para los servicios de las CMACs. Sin embargo, a principios de la década de 1990, habían cambiado muchos factores. En primer lugar, había una creciente aceptación a la efectividad de la microfinanza en aliviar la pobreza. En segundo lugar, el gobierno de Alberto Fujimori puso en vigor una serie de cambios estructurales que liberalizaron el sector financiero. El Gobierno incluyó, específicamente, al sector de la microempresa como el propósito de sus planes para promover el crecimiento económico. En tercer lugar, se hicieron disponibles fondos externos para canalizarlos al sector de la microempresa como resultado de la liberación financiera.

Asímismo, a principios de la década de 1990, se crearon dos marcos legales adicionales para llegar a los sectores de pequeños negocios y a la microempresa: *La Caja Rural de Ahorro y Crédito (CRAC)* y *la Entidad de Desarrollo para la Pequeña y Microempresa (EDPYME)*. El marco de CRAC fue diseñado para llegar a los sectores rurales de pequeños negocios y microempresa, en tanto que el marco de EDPYME fue creado para atraer IMFs ONGs no reglamentadas hacia el sector financiero formal.<sup>57</sup>

Después de esbozar, brevemente, el contexto económico del Perú, este capítulo trata sobre la amplia estructura del sistema financiero del Perú, de la experiencia de las *Cajas Municipales* y de las primeras experiencias con las *Cajas Rurales* y las EDPYMEs.<sup>58</sup>

## **Contexto Económico**

Perú es una de las más pobres naciones de Sud América, con un gran porcentaje de su población de herencia indígena. Su sociedad ha estado plagada de violentos movimientos de la guerrilla, el más conocido es El Sendero Luminoso, que ha aprovechado el hondo descontento de los campesinos de bajos ingresos, aislados en las regiones montañosas del país. En el Perú el 48 por ciento de la población económicamente activa trabaja en empresas que proveen empleo para cuatro o menos personas.<sup>59</sup> Estas empresas no han tenido, históricamente, acceso al crédito del sistema financiero formal. Como resultado de la densidad de demanda de servicios financieros por los microempresarios combinado con la falta de suministro, ninguna organización de gobierno ha llenado el vacío como ha sucedido en países no desarrollados similares en todo el mundo. En 1996

---

<sup>57</sup> Está en proceso la creación de un banco comercial del sector privado dedicado a la microfinanza que se llamará *MiBanco*. Se espera que las operaciones comiencen a principios de 1998. Asímismo, han ocurrido varios cambios en la Superintendencia de Bancos, siendo el más significativo el reciente cambio de liderazgo.

<sup>58</sup> Una gran proporción de este estudio de casos fue completada por Shari Berenbach. Otras personas que contribuyeron con sus conocimientos y editando este capítulo son Harald Huttenrauch (IDB); Jacinta Hamann (COFIDE) y Todd Farrington.

<sup>59</sup> Lepp 1996. "Financial Products for MSEs – the Municipal Savings & Loan Banks of Perú" Small Enterprise Development, vol.7, N°2, junio de 1996.

hubieron, aproximadamente, 27 ONGs que proporcionaban servicios financieros al sector de la microempresa en Perú.<sup>60</sup>

Después de años de inestabilidad, en la década de 1990 Perú volvió a un crecimiento económico relativo. El gobierno de Fujimori llevó a cabo reformas estructurales para liberalizar la economía. Entre 1991 y 1994, la inflación decreció de 139% a aproximadamente 15% y se estabilizó el tipo de cambio. El PDB – Producto Doméstico Bruto – creció de menos de 5.5 % a 7% en 1993 y a casi 13% en 1994. A partir de 1994 continuó el crecimiento, si bien a un ritmo moderado, a medida que el gobierno estaba más preocupado con la amenaza de inflación. Se espera que el crecimiento sea entre 6 y 7% para 1997.

Estas medidas de reforma incluyen una nueva Ley General de Bancos, Finanzas e Instituciones de Seguro, dictada en abril de 1991, que reemplazó la anticuada ley de 1931.<sup>61</sup> Las reformas introdujeron considerable flexibilidad al sector bancario y autorizaron al Superintendente a crear nuevos tipos de instituciones financieras reglamentadas. Antes de la ley de 1991 ya existían las *Cajas Municipales* que son bancos de ahorro y crédito de propiedad municipal, creadas en 1980 para servir a los sectores de la población que no tienen acceso al sistema de crédito formal. Muchos Decretos Legislativos dictados después de 1991 sirvieron para aumentar el microfinanciamiento reglamentado en Perú, que incluyen el decreto de 1992 que crea las *Cajas Rurales*<sup>62</sup> y otro decreto de 1993 que crea el marco de EDPYME.<sup>63</sup>

Otros cambios resultantes de la Ley de 1993 comprenden: (i) trato igual a todas las instituciones financieras en términos de autorización de operaciones, requisitos de reserva, requisitos de capital mínimo y limitaciones de cartera de préstamos; (ii) aplicación de los estándares determinados por los Acuerdos de Basilea; (iii) supresión de las prácticas discrecionales del Banco Central en crear determinados programas de crédito; (iv) tasas de préstamo y depósito determinados por el mercado. Para los CRACs y las EDPYMEs se emitieron, subsecuentemente, resoluciones por el Superintendente de Bancos para clarificar la reglamentación de estos tipos de instituciones financieras.

En diciembre de 1996 se aprobó una Ley de Bancos adicional.<sup>64</sup> Una subsecuente reglamentación a esta Ley de 1996, relativa a los requerimientos de estipulación, ha sido presentada en 1997. El debate acerca de la severidad de estos cambios continúa.

---

<sup>60</sup> Este cálculo se tomó de “World Wide Inventory of Microfinance Institutions” por el proyecto del Banco Mundial “Sustainable Banking with the Poor”, que usa tres criterios para establecer su lista de instituciones. 1) ofrece servicios microfinancieros, 2) tiene un número de 1.000 clientes, y 3) fue fundado en o antes de 1992. El número de instituciones en Perú pone a éste en el extremo de los países de América Latina superado solo por Colombia (47) Ecuador (34) y Guatemala (33).

<sup>61</sup> Esta disposición de 1991 es el Decreto Legislativo N° 637.

<sup>62</sup> Decreto Legislativo de 1992 N° 25612.

<sup>63</sup> 1993, Decreto Legislativo N° 770.

<sup>64</sup> 1996, Decreto Legislativo N° 26702

## Sistema Financiero del Perú: Estructura y Actores

### Estructura del Sistema

La liberalización del sistema financiero con la ley bancaria de 1991, resultó en el colapso de dos bancos comerciales, un banco hipotecario, una institución de ahorro y préstamo, cerca de 15 mutuales de vivienda y 4 bancos de desarrollo estatales. Como resultado, se requirieron nuevas maneras de financiamiento. Fue más urgente que el gobierno tenga que llenar el vacío de crédito dejado por la insolvencia de los Bancos Estatales Agrícolas, Industriales, Mineros y de Vivienda. Los CRACs y las EDPYMEs se crearon en este contexto.

Al presente, el sistema financiero peruano consiste en once tipos de instituciones, tres de las cuales fueron creadas por la Ley de Bancos de diciembre de 1996. El Cuadro 14 bosqueja estos diferentes tipos institucionales, los propósitos, requisitos mínimos de capital, número y capacidad de recibir depósitos. Si bien aún no existen cinco de las once categorías, la creación de un marco legal implica la posibilidad de continuar profundizando el sistema financiero del Perú.

Cuadro 14: Instituciones Financieras en Perú<sup>65</sup>

Tipo de Institución	Propósito	Capital Mínimo (US\$)	Capacidad para Recibir Depósitos	Número de Instituciones
1. Banco Comercial	Banca Múltiple	5.6 millones	LA. CC. DP. PI	Aproximadamente 25
2. Compañía Financiera	Banca Múltiple (alcance reducido) crédito de consumo y crédito a largo plazo	2.8 millones	LA. CC. DP. PI	Aproximadamente 5
3. Compañía de Inversiones en Bienes Inmuebles (1)	Financiamiento de hipoteca	2.8 millones	LA. CC. DP. PI	Ninguno
4. Crédito Cooperativo (2)	Ahorros y crédito	256.000	LA. CC. DP. PI.	Ninguno
5. Cajas Rurales	Crédito Rural	256.000 (3)	LA. CC. DP.	16
6. Cajas Municipales	Microfinanzas	256.000 (3)	LA. CC. DP	12
7. EDPYMES	Microfinanzas	256.000 (3)	De COFIDE, Bancos comerciales y otras fuentes	1 está establecida y 13 solicitudes esperan aprobación de SB
8. Compañía de Alquileres	Alquilar	922.000	Bonos	Aproximadamente 5
9. Compañías de Fabricaciones	Fabricar	512.500	(4)	Ninguno
10. Compañías de Garantía de Préstamos	Garantías	512.500	Ninguna	Ninguno
11. Compañías de Consorcios	Consorcios	512.500	Ninguna	Ninguno

LA = Libreta de Ahorros; CC = Cuentas Corrientes; DP = Depósitos a Plazo; PI = Préstamos Internacionales.

(1) Recientemente creada por la Ley General de Bancos, diciembre de 1996, Decreto Legislativo N° 26702.

<sup>65</sup> Todos los equivalentes de dólar en este cuadro y en todo el resto de este capítulo fueron calculados usando un tipo de cambio de US\$1= S.2.64.

(2) Una cooperativa de crédito sólo puede recibir depósitos del público y al hacerlo, ingresa en el sistema financiero si ha financiado el capital requerido y solicita autorización especial de la superintendencia de Bancos. Al presente, ninguna cooperativa de crédito ha logrado el capital requerido, sin embargo, hay numerosas cooperativas pequeñas clausuradas, agrupadas en federaciones.

(3) Las Cajas Municipales, Cajas Rurales y las EDPYMEs están en condiciones de ampliar su autoridad operativa con mayor capitalización. En términos de depósitos, con US\$1.4 millones, una institución puede ofrecer libretas de ahorro, depósitos a plazo y préstamos internacionales; con US\$2.8 millones, puede ofrecer cuentas corrientes sin ofrecer protección contra sobregiros; con US\$5.6 millones, una institución tiene la completa autoridad operativa de un banco múltiple.

(4) Reglamentación pendiente por la Superintendencia de Bancos.

## Restricciones Legales en el Sistema Financiero

**Ley de Usura:** Si bien en un tiempo existió una ley de usura, ésta fue suprimida hace algunos años. Al presente, existe total libertad de fijar los tipos de interés a niveles necesarios para cubrir costos.

**Negocios Inscritos:** Las instituciones financieras tienen que prestar a negocios debidamente inscritos. En el caso de micronegocios, los contratos por servicios financieros se realizan con el dueño del negocio como un préstamo personal e individual, en vez de un préstamo a un negocio.<sup>66</sup>

**Impuesto sobre Ventas:** Si bien no hay una reglamentación formal que prohíba a las instituciones financieras a hacer préstamos a los negocios que no cargan impuestos sobre ventas, la clasificación del riesgo de tales activos es tan alta que no es, financieramente, viable. En cambio, existe un sistema simplificado de impuestos sobre ventas que pueden utilizar los microempresarios y de esta manera tener acceso al crédito.

**Requisitos Institucionales:** Las *Cajas Rurales* y las EDPYMEs deben organizarse como sociedades anónimas y por lo tanto, pertenecen, fundamentalmente, al sector privado. Las *Cajas Municipales:* Si bien creadas como instituciones de propiedad municipal ahora deben convertirse en corporaciones en el plazo de un año, conforme establece la Ley de Bancos de 1996.

**Restricciones de Dividendo:** Las restricciones son las mismas que para todas las instituciones financieras y requieren que antes de distribuir dividendos, una institución debe mantener los niveles mínimos de activos y provisiones adecuadas para pérdida por préstamos.

**Restricciones para Préstamos a Partes Relacionadas:** El total de préstamos de una institución financiera (y microfinanciera) a partes relacionadas no puede exceder del 7% del activo neto efectivo. Este total incluye a los accionistas con más del 4% de propiedad directa o indirecta en la institución. El total de préstamos a los directores y empleados de la institución no puede exceder del 7% del capital reglamentario de la institución que presta. No pueden otorgarse condiciones preferenciales que no estén a disposición de otros clientes.

## Oficinas Reguladoras del Sistema Financiero

La principal oficina reguladora es la Superintendencia de Bancos y Seguros o SBS. La SBS creada en 1931 está a cargo de reglamentar las operaciones y actividades de los bancos y de todas las otras instituciones financieras. La constitución y las leyes de Perú proporcionan total autonomía a la SBS.

El Banco Central de Perú fue establecido en 1920. Con excepción de la década de 1980, cuando estuvo muy burocratizado, el Banco Central cumple el típico mandato de establecer la política monetaria y emitir la moneda. La principal función del Banco Central en reglamentar los bancos y otras instituciones financieras es administrar y vigilar las normas que gobiernan los requisitos de

<sup>66</sup> El gobierno de Fujimori comenzó, recientemente, a presionar a las empresas informales para que se inscriban. Un creciente porcentaje de estas empresas informales da cumplimiento.

reserva, el otorgamiento o descuento de líneas de crédito y la colocación de bonos en el mercado. El Banco Central también es considerado, completamente, autónomo según la ley.

*La Corporación Financiera de Desarrollo, COFIDE*, es otra entidad importante que se ocupa del sistema financiero de Perú.<sup>67</sup> Si bien COFIDE fue establecido, originalmente, para financiar, directamente, proyectos, en 1992 los estatutos fueron modificados para que sea una institución financiera de segundo plano y canalice líneas de crédito hacia el sistema bancario. El cambio en mandato refleja la creencia de que las instituciones financieras locales pueden evaluar con mayor eficiencia, el riesgo de crédito de los préstamos individuales de COFIDE.<sup>68</sup>

COFIDE solo puede canalizar líneas de crédito a entidades reglamentadas, lo cual excluye préstamos a ONGs que trabajan en microfinanciamiento. Además COFIDE solo puede prestar hasta tres veces el activo neto efectivo de una institución y no puede proporcionar más del 30% del total del pasivo de la institución. En vista de que las Cajas Municipales eran las únicas instituciones de microfinanciamiento reglamentadas en Perú en 1990 y que estaban limitadas por los recursos de la Municipalidad en que estaban localizadas, COFIDE estaba también limitado en su capacidad de canalizar los crecientes montos disponibles de fondos internacionales hacia el sector de la microempresa. La solución de COFIDE era el marco regulatorio de EDPYME, que se trata en detalle más adelante.

COFIDE tiene cien empleados y un total de activos de más de US\$700 millones. De este total, US\$500 millones están en su cartera. Los fondos de COFIDE provienen tanto del gobierno como de préstamos de instituciones multilaterales que incluyen USAID, BID y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Una fuente adicional de recursos proviene del programa microglobal del BID el que canaliza recursos mediante los bancos centrales de América Latina que otorgan financiamiento con garantía y asistencia técnica a bancos comerciales y a otras instituciones financieras para otorgar micropréstamos. La cartera de COFIDE de US\$500 millones se canaliza a 66 instituciones en total, de esta suma, US\$120 millones está dirigida, específicamente, al sector de la microfinanza, mediante 35 instituciones especializadas en microfinanciamiento que incluyen 12 Cajas Municipales, 17 Cajas Rurales, 4 Cooperativas y 1 EDPYME.

La microfinanza está financiada mediante el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y del Fondo para el Desarrollo de la Microempresa (FONDEMI), que son fondos especializados del gobierno. Estos dos fondos de segundo plano hacen el principal financiamiento semiformal de Perú y financian la mayoría de la actividad de microempresa de la ONG.

## **Reglamentación y Supervisión de Microfinanzas**

Como parte de la Superintendencia, el Departamento de Análisis de Entidades Financieras “E” está a cargo de la supervisión de las IMFs. Al hacerlo, trabaja muy de cerca con otros campos de la SBS, tales como la Oficina de Crédito y el Departamento Legal. Este departamento de supervisión de la microfinanza vigila los principales requisitos de información de IMFs que incluyen:

---

<sup>67</sup> Existe un Ministerio de Economía y Finanzas aunque apenas trata materias del sistema bancario.

<sup>68</sup> Además de estas entidades establecidas hace tiempo, el gobierno de Fujimori aumentó su estrategia de poner a disposición el crédito formal aún al gran sector de microempresa de Perú. El Programa de Micro y Pequeñas Empresas, fue establecido en 1994 como parte del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Internacionales MITINCE (entidad gubernamental establecida para hacer cumplir y coordinar estas políticas).

- Informe diario de los tipos de interés que se carga;
- Informe cada dos meses de la posición de reserva;
- Informe mensual del estado financiero;
- Informe mensual del nivel efectivo del activo y del riesgo calculado de los activos;
- Informe mensual de los deudores principales;
- Informe cuatrimestral clasificando la calidad de la deuda para establecer la evaluación del crédito;
- Informe anual.

Para supervigilar estas instituciones, los reglamentadores vigilan la calidad de la cartera, revisan el proceso de calificación del prestatario, comprueban las referencias de los clientes con el Credit Bureau (Oficina de Crédito) verifican la metodología del crédito para asegurar que se la usa regularmente, revisa los archivos de clientes y analiza los indicadores de vencimiento. Los intentos de controlar el fraude comienzan con la revisión del personal correspondiente y las credenciales profesionales del personal, y además hace una completa revisión de la política de seguro de la institución (en cuanto se refiere, especialmente, a los riesgos asociados con las funciones bancarias), las credenciales relevantes del personal de control interno y la estrecha supervisión de todas las políticas y procedimientos en el manejo y registro de transacciones. Por último, la Ley de 1996 obliga a las instituciones de microfinanzas a seguir los procedimientos estándar que emplean los bancos para el manejo, el transporte y el depósito de efectivo.

El sistema de clasificación del riesgo en Perú está de acuerdo con los estándares internacionales en la adopción de las siguientes cinco categorías: préstamos normales, préstamos con posibles problemas, préstamos deficientes, préstamos dudosos y préstamos vencidos. Se hace una distinción entre crédito comercial, crédito al consumidor y crédito hipotecario.<sup>69</sup> El crédito al consumidor es el que se hace a un individuo. El crédito comercial es el que se hace a un negocio. Como los microcréditos se otorgan a individuos (para obviar los requisitos que deben hacerse solamente a negocios inscritos), se clasifican como créditos al consumidor. Los requisitos de suministro para las dos categorías de préstamos se detallan en el Cuadro 15.<sup>70</sup>

**Castigos:** Las reglamentaciones permiten castigar las malas deudas y la provisión asociada si el 100% del préstamo ha sido suministrado, siempre que no tuviera garantía contra la cual pueda girarse y el pago se considera muy poco posible.

**Requisitos de Capital:** Como se indica en el Cuadro 14 el requisito mínimo de capital para IMF's (Cajas Municipales, Cajas Rurales y EDPYMEs) es de US\$256.000. Las reglamentaciones sobre adecuación de capital, para el sector financiero de Perú requieren que los activos de la cartera con riesgo calculado no excedan de 11,5 veces el capital reglamentario de la institución. Esta relación debe reducirse a 11 veces al 31 de diciembre de 1999.

**Requisitos de Reserva:** Las instituciones deben mantener en reserva en el Banco Central el 9% de sus depósitos en moneda nacional, más un 45% adicional de sus depósitos en moneda extranjera.

---

<sup>69</sup> Para este documento solo se tratan los créditos comerciales y de consumo.

<sup>70</sup> A tiempo de escribirse este documento, en Perú se llevaban a cabo discusiones con relación a una mayor estrictez de los requisitos de suministro.

**Sucursales:** La solicitud de sucursales debe acompañarse de un estudio de factibilidad y ser aprobada por la SBS. Una institución financiera solo puede expandirse hacia áreas de negocios que son complementarias de sus actividades financieras y deben reunir los requisitos mínimos de capital asociados con tal industria o actividad en particular.

Una vez que se han delineado los parámetros regulatorios, el resto de este capítulo se refiere al marco regulatorio de tres instituciones de microfinanzas: Cajas Municipales, Cajas Rurales y EDPYME.

**Cuadro 15:** Requisitos de Suministro en Perú

**Crédito al Consumidor**

Clasificación	Días de Vencimiento	Suministro
1. Préstamos normales	9 días o menos	0%
2. Préstamos con problemas potenciales	9 - 30	3%
3. Préstamos deficientes	31 - 60	30%
4. Préstamos dudosos	61 - 120	60%
5. Préstamos perdidos	120 días o más	100%

**Credito Comercial**

Calsificación	Criterio de Calsificación	Suministro
1. Préstamos normales	No hay indicación de capacidad reducida de pago del deudor	0%
2. Préstamos con problemas en potencia	Indicaciones tempranas de problemas potenciales que puedan afectar la capacidad de pago, tales como una situación laboral crítica, información financiera inexacta, conflicto de intereses dentro del negocio. Sin embargo, las fuentes de pago de los deudores no dependen de terceras partes.	1%
3. Préstamo deficientes	El deudor muestra señales de reducida capacidad de pago que no será resuelta a corto plazo.	25%
4. Préstamos dudosos	El deudor da señales de reducida capacidad de pago que no será resuelta a mediano plazo.	50%
5. Préstamos perdidos	El deudor no muestra capacidad de pagar el préstamo.	100%

**Cajas Municipales**

Las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) fueron creadas en mayo de 1980 por decreto legislativo.<sup>71</sup> Por ley las Cajas Municipales están encargadas de facilitar servicios financieros a personas y empresas que no tienen acceso a intermediarios del sector formal. Las Cajas Municipales deben lograr este objetivo de manera que el valor del capital activo de la institución se mantenga en términos reales. Dos fines principales motivaron esta ley. El primer objetivo fue descentralizar la

<sup>71</sup> Mucha de la información en esta sección fué tomada de “Loan Document for a Global Program for Microcredit in Perú.” septiembre 1995, BID; y de un completo estudio de caso titulado “The Cajas Municipales of Perú: An Organizational Review”, preparado por Jill Burnett para Calmeadow. Las CMACs fueron creadas en 1980 por Decreto Legislativo N° 23039.

intermediación financiera en todo el país y detener el flujo de recursos de las áreas rurales a la capital, Lima. El segundo objetivo fue democratizar el crédito, haciéndolo accesible a personas de bajos ingresos. Las CMACs fueron establecidas como instituciones reglamentadas, casi públicas y sin fines de lucro, siendo el principal propietario el Concejo Provincial de la localidad.

La primera Caja Municipal fue establecida en Piura en 1982.<sup>72</sup> A fines de 1982, comenzó la ayuda de la Oficina Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) cuando ésta contrató consultores financieros de la firma consultora alemana, IPC. El IPC desarrolló un plan para formar una federación nacional de Cajas Municipales, similar al modelo alemán de bancos de ahorro, llamado Sparkasse. En 1985 se creó una sociedad entre GTZ, los Bancos de Ahorro Municipales de Alemania y la SBD de Perú. La IPC sirvió como el proveedor continuo de asistencia técnica para este proyecto, relación que continuó todo el año 1996.

Entre 1984 y 1992 se establecieron once Cajas Municipales adicionales. En 1987, se creó la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC) como la entidad nacional coordinadora para la red de Cajas Municipales. Los principales objetivos de FEPCMAC son promover la creación de Cajas Municipales adicionales, auditar y controlar las operaciones de las Cajas, y proporcionar asistencia técnica a cada entidad, según sea necesario.

La principal misión de la CMA, modelada por objetivos sociales y financieros, es la promoción del desarrollo económico de las provincias de Perú, mediante préstamos a los negocios pequeños y micros. Las Cajas Municipales se adhieren a varios principios de administración:

- Lograr la total recuperación del costo mediante cargos de interés y de esta manera evitar la descapitalización;
- Actuar de acuerdo con una estrategia institucional que define el alcance de los servicios que se proporcionan y del mercado previsto: y
- Emplear tecnologías financieras eficientes para competir, eficientemente, con las instituciones financieras locales.

Las CMACs siguen un modelo de crecimiento institucional prescrito que comienza con actividades de menor riesgo. Durante el primer año de operación las instituciones ofrecen, solamente, servicios de ahorro y préstamos con “empeño” de oro. Se añaden, gradualmente, servicios más riesgosos y los préstamos a la microempresa comienzan, usualmente, en el tercer año de operaciones. Este período hubiera dado, teóricamente, a la institución el tiempo adecuado para lograr operaciones eficientes.

Las Cajas Municipales financiaron, inicialmente, su cartera de préstamos utilizando el capital proporcionado por los gobiernos provinciales así como los depósitos movilizados mediante sus operaciones. Un decreto del Gobierno de 1990 autorizó a las CMACs a tener acceso a fondos de los mercados de capital nacionales e internacionales y estableció el Fondo Peruano CMAC (FOCMAC) para canalizar capitales. En 1993 las Cajas Municipales se lanzaron, deliberadamente, a movilizar fondos internacionales disponibles para préstamos a la microempresa, la mayoría de los cuales vinieron de FOCODES, Fondo de Capital Especializado del Gobierno, COFIDE y el BID.

---

<sup>72</sup> La CMAC en Lima no pertenece al sistema CMAC y está reglamentada por una legislación diferente.

## Productos Financieros

En diciembre de 1996 el total pendiente de la cartera de préstamos de la Federación de Cajas Municipales fue de US\$62 millones y el total de ahorros fue de US\$40 millones.<sup>73</sup> Las Cajas Municipales ofrecen una variedad de servicios de crédito y ahorro. La exacta mezcla de servicios, plazos, condiciones y procedimientos de evaluación de crédito pueden variar con cada institución. Las CMACs ofrecen tres servicios de crédito, préstamos con prenda, préstamos personales y préstamos a negocios que se detallan en el Cuadro N° 16.

Las Cajas Municipales incorporaron, gradualmente, el préstamo a la microempresa -- préstamos a negocios – en sus operaciones, después de 5 años y después de probar la experiencia basada en IPC en otros países de América Latina. En 1993 las CMACs hicieron una decisión estratégica de centrarse en el crédito a la microempresa.

Como resultado de esta decisión estratégica el número de préstamos sobre prenda, como porcentaje total desembolsado por la cartera de crédito de la Federación ha disminuído continuamente, del 30.2% en diciembre de 1993 al 17% en diciembre de 1996. Los préstamos personales sumaron al 22% en 1993 y al 14%, en diciembre de 1996. Los préstamos a negocios consistieron del 48.1% de la cartera de crédito de la Federación de Cajas Municipales a diciembre de 1993 y del 69% a diciembre de 1996.

Los nuevos servicios de micropréstamos continúan ofreciéndose en respuesta a la demanda del mercado. Tales servicios incluyen: servicios de crédito especializado en agricultura y pesca, crédito automático, desembolso expedito de préstamos (para clientes con una historia de préstamo estelar) y préstamos paralelos (préstamos adicionales disponibles durante las estaciones de mayor producción).

Las CMACs, desde su inicio, han incorporado en sus operaciones servicios de ahorro voluntario. Dado el objetivo mencionado, de dar intermediación a los fondos de ahorristas y prestatarios locales, tales servicios han sido siempre fundamentales. En 1993 el total de ahorros de la Federación fue, aproximadamente, de US\$10 millones. A fines de 1996 esta cifra había aumentado a US\$40 millones. Este aumento resultó del mejoramiento de las condiciones macroeconómicas en Perú, así como de una imagen cada vez más visible y fortalecida de las Cajas Municipales. Los tres servicios de ahorro son: cuentas de depósito, depósitos a plazo, y las cuentas llamadas Compensación por Tiempo en Servicio o CTS.

De los US\$40 millones en ahorros captados en diciembre de 1996, el 40% fueron cuentas de ahorro y el 60% fueron depósitos a plazo. El 88% de los ahorros provenía de personas y el 12% de instituciones. A continuación se da una breve descripción de los servicios de ahorro de las CMACs:

**Cuentas de depósito:** Las CMACs ofrecen dos tipos de cuentas de depósito. La primera es una cuenta corriente sin cheques. La otra es una libreta de ahorros. Las tasas de interés ofrecidas son del rango de 1 - 1.2%. A septiembre de 1995 el 92% de las cuentas de ahorro activas, tenían depósitos de menos de US\$500. El sector previsto de estas cuentas comprende individuos de bajos ingresos que tienen acceso a los servicios bancarios adicionales, pero que prefieren los servicios amistosos de la CMAC. Contra estas cuentas pueden emitirse ordenes de pago que pueden usarse en los negocios locales. La falta de cheques es considerada como la mayor desventaja por los clientes microempresarios.

---

<sup>73</sup> Superintendencia de Banca y Seguros (SDS) Perú. Información Financiera de Cajas Municipales, Cajas Rurales y Almacenes Generales de Depósito. Lima, Perú, SBS.

***Cuentas de depósitos a plazo:*** A septiembre de 1995 el 79% de los depósitos a plazo eran por depósitos de montos menores a US\$1.000. Los plazos que se ofrecen son de 1, 3, 6, 9, 24 y 36 meses. Un ejemplo de la estructura del tipo de interés usada por la CMAC para depósitos a plazo, es: 31 días al 1.7%, 90 días al 1.8%, 180 días al 1.9%, 360 días al 2.0%.

**Cuadro N° 16: Servicios de Crédito de CMAC** <sup>74</sup>

Servicios de Crédito	No. de préstamos desembolados en la Red Dic. 1996	Monto total prestado por la Red (US\$) Dic. 1996	Como % del total de la cartera de la Red Dic. 1996	Monto promedio de préstamo a cuenta Dic. 1996	Rangos de tasa de interés	Plazo promedio	Sector previsto para el servicio	Solicitud y requerimientos de garantía	Procedimientos de desembolso
1. Préstamos con prenda	263.709	US\$26 millones	16.5%	US\$85	6 - 9.5% mensual	2 semanas -- 3 meses	Clientes de bajos ingresos, dependen de los prestamistas	Joyería de oro, plata, ID, usualmente tarjeta electoral <sup>75</sup>	Entrega de crédito a la vista hasta el 50-60% del valor de prenda <sup>76</sup>
2. Préstamos personales <sup>77</sup>	41.629	US\$21 millones	13.4%	US\$357	5-7% comparado con la tasa efectiva de banco del 10%	1 mes - 2 años	Empleados asalariados que no tienen acceso a crédito bancario y que podrían ser de bajos ingresos	Salarios o ahorros mantenidos en cuentas CTS (ver enseguida)	Evaluar el flujo de efectivo del cliente y el grado de crédito; hacer acuerdos con empleador para pagos; desembolsar, 2 - 3 días
3. Préstamos a negocios	139.184	US\$110 millones	70%	US\$823 (Rango en monto en la Federación \$264. 924	4.5 - 5.5% (varía según mercado local y costo de recobro)	Capital de trabajo: 1 - 12 meses; activos fijos: 6 meses - 2 años	Empresarios informales que no tienen acceso al crédito de Bancos	Activos reales (casas, vehículos, bienes caseros) garantías co-signatarias aceptadas	Evaluar toda la empresa de domicilio; el prestatario firma un pagaré o factura

<sup>74</sup> Fuentes: SBS, 1996; Burnett, 1995.

<sup>75</sup> No menos del 43% de todos los domicilios (y 37% de los domicilios de bajos ingresos) en ciudades que tienen Cajas Municipales, que poseen joyería de oro o plata y que las ponen disponibles como prenda (Lepp, 1996).

<sup>76</sup> El préstamo puede renovarse hasta 3 veces consecutivas, usando el mismo objeto.

<sup>77</sup> Los préstamos personales se iniciaron en la Federación de Cajas en 1991.

y 720 días al 2.2%. El sector previsto para este producto incluye personas privadas, instituciones públicas y empresas.

**Depósitos CTS:** Las cuentas CTS son comparables a fondos de pensión y también pueden servir como garantías para préstamos personales. Estas cuentas de depósito ofrecen tipos de interés en el rango de 2 a 2.2% y son utilizadas por empleados asalariados.

La experiencia de las Cajas Municipales ha demostrado que los clientes de ahorro y préstamos son distintos. En particular, los clientes de microempresas no han depositado, ordinariamente, ahorros en el sistema de las Cajas, sino que más bien, usan bancos que les proporcionan servicios de cheques. Esto sugiere que las CMACs no proporcionan servicios de depósitos adecuados para los microempresarios.

Otros servicios que se ofrecen comprenden pago de facturas y operaciones en moneda extranjera. Los actuales clientes y otros pueden pagar servicios, cuentas escolares, impuestos municipales y otros cargos, mediante las CMACs. Este servicio, aunque costoso, es un importante elemento de la imagen de las Cajas Municipales de ser parte funcional del sistema financiero formal. Además, tanto los ahorros como los créditos se ofrecen en US\$ como en soles peruanos. La economía peruana, como otras economías que han experimentado períodos de hiper-inflación, está, altamente, dominada por el dólar y por tanto hay una fuerte demanda de crédito en dólares.

### **Papel de la FEPCMAC**

La FEPCMAC fue establecida en 1983 como la entidad coordinadora de las Cajas Municipales autónomas y como una institución pública en el Ministerio de Industria, con independencia económica, financiera y administrativa. Para financiar la Federación, las CMACs hacen, individualmente, contribuciones mensuales las cuales son incrementadas por fondos de GTZ (German Technical Cooperation Agency) y del capital de inversiones y donaciones a las Cajas. La relación y las actividades de la Federación además de su rol financiero, en cuanto se refiere a las Cajas Municipales, actúa, individualmente, en tres principales campos: Auditoría, Evaluación de Operaciones y Adiestramiento de Personal.

La GTZ y la IPC, mediante la FEPCMAC, han contribuido al servicio de significativo adiestramiento gerencial y capacidad institucional a un costo estimado de cerca de US\$7.5 millones entre los años 1985 y 1995. En 1993 y 1995 el BID contribuyó a la Federación con donaciones de US\$500.000 para propósitos de desarrollo institucional. En total, se ha invertido una suma estimada en US\$10 millones en el desarrollo del sistema de Cajas Municipales.

La Federación, al prestar servicios como representante principal de las entidades individuales, ayuda a asegurar financiamiento para las CMACs. La Federación administra FOCMAC, Fondo Gubernamental Establecido en 1990 para canalizar el financiamiento nacional e internacional a las Cajas Municipales. Si bien FOCMAC es supervisado por la SBS, la Federación juega un rol esencial para obtener la necesaria autorización de SBS para negociar líneas de crédito con los que otorgan préstamos.

La Federación también tiene a su cargo la vigilancia del desempeño del sistema CMAC. Este esfuerzo ha sido un componente esencial de la supervisión de la red de cajas, proporcionando a la SBS información correcta del desempeño financiero. La Federación tiene un departamento de auditoría interna encabezado por un director nombrado por el gobierno. Esto permite completar la autonomía de esta persona del sistema CMAC. Se realizan tres niveles de auditoría en cada Caja

Municipal: (i) Una auditoría formal anual por la SBS; (ii) una auditoría anual llevada a cabo por la Federación utilizando sus propios consultores y (iii) la continua vigilancia de operaciones por el departamento de auditoría interna de FEPCMAC.

Además, se preparan informes financieros detallados y no revisados por auditor de cada caja individual y la federación para todo el sistema, en base mensual, trimestral y anual. Estos informes incluyen estados de ingresos, hojas de balance e indicadores de cartera, asimismo, son revisados por los directorios de cada institución y por el directorio de la Federación. Los informes mensuales de cartera se preparan por tres niveles: por el oficial de préstamo, por la caja individual y por el sistema total. El suministro está determinado por el análisis de las tendencias de estos indicadores.

El empleo de la federación por las SBSs para supervisar las CMACs resulta en una inteligente división del trabajo que ha vigilado, eficientemente, las actividades financieras del sistema CMAC durante los últimos diez años. Esta relación es el resultado de muchos años de trabajo y de conexiones y depende de la uniformidad de estándares de cada CMAC. Es una pregunta que no tiene respuesta todavía que pueda repetirse en otros países o aún en otros sectores financieros de Perú por las CRACs o por las EDPYMEs.

En años recientes, la eficacia de la supervisión total de las CMACs ha sido criticada a causa de que han sucedido varias irregularidades en algunas CMACs. Con la disponibilidad de fondos externos y la presión de desembolsarlos, la prudente supervisión de las CMACs ha sido minada. En respuesta a estos asuntos, por ley de diciembre de 1996, se aprobó la privatización de las CMACs. Sin embargo, aun no está claro qué significa en realidad privatización y esto será definido el próximo año.

## ***Cajas Rurales***

*Las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRACs)* se crearon en agosto de 1992 para llenar el vacío dejado por la liquidación del Banco Agrícola de Perú.<sup>78</sup> Creadas por la SBS y el Ministerio de Agricultura de Perú, las CRACs se diseñaron como instituciones financieras de la Red que a la larga llenarían la demanda por servicios financieros de las empresas rurales pequeñas y micro.

Como las CMACs y las EDPYMEs, el capital mínimo requerido para las CRACs es de US\$256.000. La primera CRAC fue autorizada a fines de 1993. Para fines de 1994 estaban en operación nueve CRACs; a la fecha el total ha llegado a diez y seis.<sup>79</sup> Las CRACs están autorizadas a movilizar depósitos con el uso de libretas de ahorro y depósitos a largo plazo, pero están prohibidas de ofrecer cuentas corrientes. A fin de ofrecer servicios de depósitos a la vista, una Caja Rural debe tener un capital base de US\$2.8 millones. Las fuentes adicionales de fondos para las CRACs son proporcionadas por COFIDE, el Fondo Revolvente del Sector Agrario (FRASA) y bancos comerciales privados. Con la autorización de las SBSs, COFIDE puede otorgar una línea de crédito a una CRAC por una suma de hasta tres veces el nivel neto del activo.

Los análisis preliminares de las CRACs reflejan varios problemas: (i) asuntos relacionados con el activo pagado que están presentes en muchas de las CRACs; (ii) la estructura de propiedad de las CRACs no está, adecuadamente, dispersa entre muchos inversores; (iii) se han efectuado numerosos préstamos a compañías privadas con conexiones con inversores principales; (iv) ha

---

<sup>78</sup> Decreto Legislativo N° 25612 de 1992.

<sup>79</sup> Más de trece CRACs adicionales están en proceso de aprobación por la SBS.

ocurrido deterioro progresivo de la calidad de la cartera por lo cual no se han llevado a cabo los suministros adecuados y (v) muchas de las CRACs tienen costos de operación elevados.<sup>80</sup>

## **EDPYMES**

Si bien fueron, originalmente, bosquejadas por Decreto Legislativo de octubre de 1993, las EDPYMEs fueron creadas por Resolución de la SBS en diciembre de 1994, la cual detalla las normas para las reglamentaciones y operaciones de estas instituciones financieras, no bancarias. Las EDPYMEs fueron, específicamente, diseñadas para disponer que las ONGs (Organizaciones No Gubernamentales) que tratan con la microfinanza tengan la oportunidad de ser instituciones financieras reglamentadas. La Ley General de Bancos de 1991 prohíbe el desarrollo de actividades bancarias paralelas fuera del sistema reglamentado. Esto tuvo la intención de evitar la movilización de depósitos no reglamentados pero de hecho, la Ley impidió el acceso al capital por las IMF's ONG. Las EDPYMEs fueron diseñadas para llenar el vacío de crédito de la microempresa resultante de la disparidad entre los servicios proporcionados por los bancos tradicionales y las necesidades de los microempresarios.

COFIDE es considerado como el principal promotor dentro del marco de EDPYME. Como se mencionó anteriormente COFIDE percibió una reserva en su capacidad de canalizar fondos disponibles hacia el sector de la microempresa utilizando las Cajas Municipales existentes. Más aun, la existencia de un gran número de ONGs que suministran crédito al sector de la microempresa sin reglamentaciones incitó a la SBS a crear un mecanismo para atraer a estas ONGs hacia el sistema financiero formal. Tomó cerca de dos años hacer aprobar la legislación de EDPYME. A causa de la falta de un amplio apoyo en el Congreso de Perú, la SBS influyó con su fuerza legal para asegurar la creación de EDPYME.

### **Parámetros Operativos y Estructura Financiera**

Existe al presente una EDPYME con el nombre de CREDINPET. Están en proceso con la SBS, más de 13 solicitudes y representan una amplia variedad de objetivos. Estos esfuerzos incluyen: una firma consultora que proporciona servicios financieros a más pequeños negocios; a compañías farmacéuticas que usarán EDPYME para financiar sus sucursales; varios grupos de negocios de las poblaciones nativas. La SBS y COFIDE esperan que muchas más IMF's ONG se conviertan rápidamente en EDPYMEs. El proceso ha sido atrasado en parte, por la falta de la ayuda necesaria para tales instituciones y en proveer la información financiera requerida para las solicitudes.

COFIDE considera la estructura financiera de EDPYME como un elemento esencial, considera una EDPYME como un actor institucional permanente a diferencia de las ONGs que pueden tener menos poder permanente. Más aun, si bien las EDPYMEs tendrán acceso a financiamiento subsidiario, mediante COFIDE (de fuentes tales como el Banco Interamericano de Desarrollo) se espera que la naturaleza reglamentada de este marco, aumente el financiamiento privado para la microfinanza. Además, los requerimientos del más bajo capital mínimo permiten que muchas instituciones ingresen al sector reglamentado. Esto promoverá la competencia y mejorará, posiblemente, la calidad y cantidad de servicios financieros que se proporcionan a los mercados de bajos ingresos.

Quienes están involucrados en el proceso de preparar reglamentaciones para las EDPYMEs tratan de asegurarse que los requerimientos de supervisión refuercen la eficiencia operativa a tiempo que toman en cuenta las características que distinguen a los programas de microcrédito de los bancarios

---

<sup>80</sup> BID, 1995.

tradicionales. Las siguientes son las áreas más significativas de reglamentación que están incorporadas en la estructura de EDPYME:

- El requerimiento mínimo de capital para establecer una EDPYME es de US\$256.000.
- No se requiere que las EDPYMEs sopesen el riesgo de sus activos. En cambio, los requerimientos de capital adecuado se establecen permitiéndoles una proporción de ventaja en la cual el total de sus pasivos están limitados a no más de diez veces el capital reglamentario de la institución.
- Ningún préstamo individual podrá exceder el 5% del activo neto.
- El monto total de garantías o bonos podrá exceder de tres veces el activo neto.
- El monto total de los activos fijos no podrá exceder el 50% del activo fijo.
- El requisito de reservas para pérdida de préstamos es equivalente al 25% del capital. Al menos el 10% de las utilidades después del pago de impuestos debe transferirse anualmente, a esta reserva.
- Las EDPYMEs están sujetas a un impuesto a la renta del 30%.
- Las EDPYMEs deben presentar varios informes a la SBS, incluyendo informes diarios del tesorero, indicando los niveles de liquidez, los estados mensuales y cada cuatro meses los informes de la calidad de la cartera.
- EDPYME está sujeta a inspecciones anuales regulares y a inspecciones especiales de acuerdo al criterio determinado por la SBS.
- Los requisitos de suministro están listados en el Cuadro 17. La SBS considera al microcrédito de una EDPYME como crédito al consumidor.

**Cuadro 17:** Requisitos de Suministro de EDPYME

<b>Clasificación</b>	<b>Días de Vencimiento</b>	<b>Suministro</b>
1. Préstamos Normales	9 días o menos	0%
2. Préstamos con Problemas en Potencia	9 - 30	3%
3. Préstamos Deficientes	31 - 60	30%
4. Préstamos Dudosos	61 - 120	60%
5. Préstamos Perdidos	120 días o más	100%

### **Autoridad Operativa**

El objetivo institucional del marco de EDPYME es proveer acceso al financiamiento a personas que trabajan en negocios pequeños o micro con acceso a financiamiento. La ley define a los pequeños negocios como aquellos que tienen activos menores o iguales a US\$300.000 y/o ventas anuales menores o iguales a US\$750.000; los micronegocios tienen activos menores o iguales a US\$40.000. Los campos de operación autorizados incluyen:

- Crédito a corto, mediano y largo plazo
- Pagarés, bonos y otras garantías
- Descuento de letras de crédito y notas
- Permiso para recibir financiamiento directo de fuentes donantes o concesionarias, instituciones multilaterales o redescontadas mediante COFIDE
- Muchos activos en toda operación de cambio extranjero permitida según la ley vigente
- Comisiones

COFIDE y la Superintendencia de Bancos esperan que a largo plazo una federación similar a la creada para las Cajas Municipales se desarrolle para las EDPYMEs. Esta entidad de coordinación juega un papel principal en la supervisión eficiente de la microfinanza al instalar capacidad gerencial y metodología en cada una de las instituciones y al reunir la información de desempeño financiero requerida para uso de la Superintendencia de Bancos así como de posibles inversores. Estos hechos podrían mitigar la preocupación de la ONG de que el marco de EDPYME será penalizado en los mercados de capital porque es una entidad legal desconocida que sirve al que se considera un mercado de alto riesgo.

Si bien las EDPYMEs fueron destinadas a canalizar crédito para la microempresa, la autorización para capital de ahorros, no fue contemplada en la Ley. Sin embargo, si una EDPYME aumenta su base de capital a US\$1.4 millón, puede captar ahorros del público. Entre tanto, las EDPYMEs pueden tener acceso a préstamos de otras instituciones financieras reglamentadas para incrementar sus fondos destinados a préstamos. Ya que el marco de EDPYME no permite la movilización de ahorros públicos – y por lo tanto es, fuertemente, dependiente de COFIDE – se la percibe, principalmente, tan solo como una ventana para las transacciones de COFIDE. Otros arguyen que las EDPYMEs proporcionan un marco institucional intermedio para las instituciones de microfinanzas ONG interesadas en ingresar al sector reglamentado. Para otorgar, tanto a los gerentes de ONGs como a los reglamentadores de la SBS, el tiempo necesario para comprender el proceso de supervigilar las microfinanzas, este esfuerzo estará fortalecido sin arriesgar los depósitos de los microempresarios. Con solamente una EDPYME en funcionamiento hay muy poca experiencia para hacer un juicio cabal acerca del éxito a largo plazo de este marco institucional.

## ***Conclusión***

En el contexto mundial de microfinanzas reglamentadas, Perú está entre los países que liderizan este esfuerzo. Perú, al mantener un marco prudencial bien definido para las CMACs, sirve como un buen ejemplo del detallado proceso de reglamentar las carteras de microfinanzas. Es tal vez más importante que la SBS haya reconocido el valor de establecer relaciones de trabajo con IMFs para mejorar la eficiencia de la supervisión en general. De esta manera la SBS está en condiciones de obtener la información necesaria de parte de personas experimentadas que trabajan en actividades de evaluación de microfinanzas. La reglamentación de microfinanzas no es solamente un asunto de hacer ajustes menores a los programas de inspección que se usan por los bancos comerciales, más bien, debe crearse un enfoque y un mecanismo, fundamentalmente, diferente para reconocer las debilidades que pueden existir en una institución que es, totalmente, diferente del sector financiero tradicional.

Con el tiempo, la creciente experiencia con la reglamentación de CRACs y EDPYMEs producirá más lecciones e información acerca de cómo realizar la supervisión de las microfinanzas y de cómo hacerlo. ¿Emergirán federaciones eficientes de este marco legal más nuevo? Si no fuere así ¿Podrá la SBS establecer la capacidad adecuada para supervisarlas? Perú tiene en su favor la experiencia histórica para servir de guía en los próximos años. De cualquier manera, el hecho de que el sector financiero de Perú tenga tres marcos legales reglamentarios para las microfinanzas es significativo con relación a lo que viene siendo un esfuerzo mundial de atraer empresarios de bajos ingresos a la corriente central.



## KENYA

*Janney Carpenter, Kimanthi Mutua y Henry Oloo Oketch*

En 1997 la organización de microcrédito más grande de Kenya convierte sus operaciones de crédito en un banco comercial, K-Rep Ltd.<sup>81</sup> K-Rep, ONG está dando estos pasos para ganar la facultad de aceptar depósitos, de usarlos como fuente de capital para préstamos y de proporcionar servicios financieros a un mercado más amplio, centrándose, sin embargo, en comunidades de bajos ingresos. K-Rep Bank Ltd. será autorizado, formalmente, como institución financiera, en conformidad con todas las disposiciones y reglamentaciones relativas a la banca. El Banco Central de Kenya (CBK) ha apoyado en principio esta iniciativa y ha invertido tiempo y dinero para comprender las instituciones de microcrédito. Como resultado del proceso de transición de K-Rep, el Banco Central considera al presente si sería apropiada alguna forma de vigilancia y supervisión a las IMFs no bancarias.

Este capítulo enfoca (i) el diseño de K-Rep Ltd. y como encaja en las reglamentaciones bancarias existentes y en el marco de supervisión y (ii) los asuntos y desafíos que enfrenta K-Rep a medida que planea y ejecuta esta transición hacia un banco comercial.

### ***Contexto: Los Sectores Financieros Formal y Semiformal en Kenya***

El sistema financiero de Kenya ha pasado por significativa reforma desde 1990, como parte de la transición de una economía planeada a una economía de mercado.<sup>82</sup> En este proceso, el Banco Central se volvió, políticamente, independiente del gobierno y los marcos regulatorios y supervisores para las instituciones bancarias y las financieras no bancarias fueron revisados para reflejar los estándares bancarios internacionales.<sup>83</sup>

#### **El Sector Formal**

Varios hitos recientes en la reforma bancaria han reforzado el compromiso de Kenya con una economía de mercado y la independencia del CBK de parte del Ministerio de Finanzas y del gobierno. En 1991, se abolieron los controles de tasa de interés. En 1993, se abrogaron los controles y reglamentaciones de moneda extranjera. En 1994 y 1995, se introdujeron nuevas normas relativas a los tipos legales de instituciones bancarias y a los criterios para establecerlas. Estas nuevas normas se centran en reglamentaciones preventivas y protectivas, incluyendo altos estándares de la condición financiera de una institución, de la calidad gerencial, de la adecuación de capital y de las ganancias en perspectiva, así como de la conveniencia y necesidades del área geográfica que se atenderá.

<sup>81</sup> Este estudio de caso fue completado con la ayuda de Menjistu Alemyehu de la Corporación Financiera Internacional. A julio de 1997, K-Rep Limited era una entidad legalmente reconocida y había solicitado licencia bancaria; K-Rep espera que el banco entre en operaciones en la segunda mitad de 1997.

<sup>82</sup> A junio de 1997, la tasa de los bonos del Tesoro a noventa días era 19.5%, la inflación era 8.8% anual y el tipo de cambio de US\$ era de 56 shillings de Kenya.

<sup>83</sup> Incluyen los acuerdos de Basilea que especifican las tasas mínimas de riesgo entre activos y capital.

*Los Reglamentadores: El Banco Central de Kenya y el Ministerio de Finanzas*

Si bien el Ministerio de Finanzas tiene autoridad legal para otorgar permiso a los bancos, el Banco Central de Kenya tiene, técnicamente, la responsabilidad de recomendar la aprobación o el rechazo de las solicitudes. El perfil del CBK se ha tornado más prominente desde 1993 con la transición de un régimen, predominantemente reglamentado y controlado por el gobierno a una economía del sector privado dirigida por el mercado. De acuerdo con la Ley del Banco Central de Kenya, sus objetivos son:

Contribuir al desarrollo y mantenimiento de un fuerte sistema monetario, crediticio y bancario en Kenya conducente al desarrollo económico ordenado y equilibrado del país y a la estabilidad externa de la moneda, así como servir de asesor bancario y financiero del gobierno.<sup>84</sup>

Además, las responsabilidades supervisoras y reglamentarias del Banco Central comprenden la vigilancia de “bancos comerciales, instituciones no bancarias y otras instituciones de aceptación de depósitos para salvaguardar a los clientes y al sistema de pagos”.

Con el cambio en los instrumentos regulatorios basados en el mercado el CBK se basa en operaciones del mercado abierto para influir en las condiciones monetarias, tales como la compra y venta de bonos del Tesoro. Como muchos bancos centrales, una de sus medidas es el requisito de que los bancos mantengan saldos en efectivo con el Banco Central iguales a un porcentaje del total de sus activos. La “relación de caja” pone, en efecto, tales fondos fuera de circulación y reduce por tanto la oferta monetaria. En vista de que estas reservas en efectivo no ganan intereses, este requisito es para los bancos un costo directo.

*Formas Alternativas de Instituciones Financieras en Kenya*

Existen cuatro alternativas para el status legal como institución financiera en Kenya:

**Banco Comercial:** Un banco comercial puede ofrecer un amplio margen de servicios financieros. Los requisitos mínimos de capital para crear un banco son US\$1.34 millones si se incorpora localmente y US\$3.57 millones si se incorpora en el exterior. El capital pagado y las reservas no comprometidas deben ser iguales al 7.5% de los activos con riesgo previsto.

**Instituciones Financieras No Bancarias (IFNBs):** Hasta 1996 las únicas diferencias entre las IFNBs y los bancos comerciales eran que las IFNBs tenían un mínimo menor de requisitos de participación de capital y de proporciones de liquidez, un margen más estrecho de préstamos y de servicios y requisitos de información menos extensos. Las recientes modificaciones a la Ley de Bancos de 1995, han elevado los requisitos mínimos de capital de las IFNBs al nivel de los bancos comerciales. Las proporciones de liquidez también fueron elevadas a nivel de banco comercial. Como resultado, el 95% de las IFNBs han recibido licencia bancaria y se han convertido, formalmente, en bancos comerciales a junio de 1997.<sup>85</sup>

**Vivienda/Compañía Financiera de Hipoteca/Sociedad de Construcciones:** A pesar de ser instituciones financieras formales, los préstamos de estas instituciones se limitan a préstamos a largo plazo y a avances para el financiamiento de proyectos de vivienda y relacionados con vivienda.

---

<sup>84</sup> Cita de “Function of the Central Bank of Kenya”.

<sup>85</sup> Con anterioridad a la modificación de la Ley de Bancos de 1995, K-Rep trató de inscribirse como una IFNB a causa de los requisitos de capital más bajos y de los requisitos de información menos extensos.

**Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo:** Si bien las Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SCAPs) pueden movilizar ahorros y usar tales ahorros para hacer ahorros y adelantos, sus servicios están restringidos a los miembros de la sociedad. Las SCAPs no necesitan permiso, ni están reglamentadas por el Banco Central de Kenya, pero están sujetas a reglamentaciones de vigilancia restrictivas del Comisionado de Cooperativas.

Ninguna de más de 100 instituciones financieras formales de Kenya sirven con eficiencia a las pequeñas y microempresas. De acuerdo a un estudio de este sector en 1983 por K-Rep y GEMINI,<sup>86</sup> había más de 410.000 pequeñas y microempresas en Kenya. Los servicios financieros existentes que se enfocaban hacia este mercado se calculó que alcanzaban, solamente, a 30.000 empresas, o sea el 3% del total del mercado de microempresas. Solo 6 de más de 100 instituciones financieras formales han establecido servicios de crédito destinados a este segmento del mercado y éstas sirven a menos de 3.000 prestatarios. De este estudio, K-Rep concluyó que las instituciones financieras formales en existencia llegarían, difícilmente, a los micronegocios en una escala significativa, a causa de las limitaciones organizativas, estructurales y de orientación que restringen su capacidad de proporcionar servicios bancarios que estén al alcance de la posible clientela.

### **El Sector Semiformal**

La mayoría del crédito institucional proporcionado a las microempresas en Kenya viene de organizaciones no gubernamentales. Alrededor de 35 ONGs proporcionan esquemas de promoción de la microempresa que incluyen crédito. El volumen promedio de cartera es más o menos de 1.000 prestatarios. La mayoría de estas organizaciones tienen un potencial de crecimiento restringido a causa de la limitación de sus recursos financieros; muchas están financiadas por una sola organización donante y pocas tienen los sistemas y la estructura organizativa necesarias para sostener una organización mayor. Muchas de éstas son, por lo tanto, financieramente viables sin la continua ayuda operativa de donantes. Pocas ONGs incluyen, solamente, movilización de ahorros en sus proyectos de programas.

K-Rep es la más grande organización de microcrédito en Kenya. A junio de 1996, su cartera incluía 15.000 prestatarios y tenía un total de préstamos pendientes de US\$5 millones.

En Kenya no existen reglamentaciones actuales o vigilancia específicas para IMFs. Sin embargo, en el proceso de establecer K-Rep Bank, LTD., K-Rep ha ayudado al Banco Central a familiarizarse más con las IMFs y a estar más atento a sus similitudes y diferencias con instituciones financieras convencionales.

## ***K-Rep Bank, Limited***

### **Antecedentes**

K-Rep es una organización de desarrollo de la microempresa con la misión de servir como catalizador para la participación de gente de bajos ingresos en el desarrollo de la economía y para mejorar su calidad de vida mediante actividades de trabajo independiente y de generación de ingresos. K-Rep fue establecida en 1984 y se inició como organización de ayuda para otras ONGs con financiamiento de USAID. Se expandió hacia la provisión directa de servicios y amplió su base

---

<sup>86</sup> GEMINI fue un estudio de la microempresa y un proyecto de participación de información, financiado por USAID y administrado por Development Alternatives (INC) de Maryland. El proyecto terminó en septiembre de 1996.

de apoyo entre donantes internacionales, llegando a ser un líder reconocido en el financiamiento de la microempresa en Africa y alrededor del mundo.

K-Rep tiene cuatro áreas principales de actividad de negocios: (i) microcrédito; (ii) adiestramiento y capacitación para IMFs; (iii) consultoría, incluyendo investigación y evaluación; y (iv) diseminación de información.

**Microcrédito:** K-Rep proporciona financiamiento a microempresarios, principalmente, mediante dos programas de préstamo directo, llamados popularmente Los Esquemas de Crédito *Juhudi* y *Chikola*. A diciembre de 1996 el programa había otorgado más de 45.000 préstamos desde su iniciación, de los cuales, 1.500 están activos al presente. *Juhudi* es un plan modelado según Grameen Bank. Utiliza garantías cruzadas entre los miembros de pequeños grupos (5 personas), planes de pago semanales y montos escalonados de préstamo para reemplazar la garantía tradicional y el plazo de préstamos. *Chikolas* son organizaciones de ahorro y crédito populares de 12 a 18 miembros que usan ahorro rotativo y asociaciones de crédito para otorgar crédito a sus miembros. El porcentaje de pagos promedia el 96% para ambos esquemas de crédito.

**Adiestramiento:** K-Rep proporciona adiestramiento para su personal así como para el personal de otras ONGs en Africa. Entre 1991-94 K-Rep entrenó más de 4.000 personas en desarrollo de la microempresa.

**Consultoría:** K-Rep proporciona un amplio margen de servicios de consultoría que incluyen investigación y evaluación de programas. K-Rep ha llevado a cabo evaluaciones de otras organizaciones de microcrédito para financiadores internacionales, además de llevar a cabo evaluaciones de rutina de sus propios programas. K-Rep también ha completado varios estudios sobre las actividades de la microempresa en Kenya que han proporcionado una valiosa base y datos comparativos para los financiadores, incluyendo una revisión de los mercados financieros no formales de Kenya y de las limitaciones legales y de política que enfrentan los microempresarios de Kenya.

**Divulgación de Información:** La gerencia de K-Rep es activa en el campo de microempresa y en la aplicación de tecnología y de nuevos métodos para mejorar la relación costo/eficacia y el impacto. K-Rep, mediante su centro de extensos recursos y sus publicaciones es uno de los principales educadores en este campo. La organización recibe, regularmente, visitantes de otras instituciones africanas de microfinanzas y participa, activamente, en reuniones y conferencias regionales.

Durante los últimos cinco años, K-Rep ha incrementado esta escala de impacto y la eficiencia de sus operaciones. A medida que la demanda de crédito amenaza sobrepasar los recursos de la organización por debajo del mercado para capital de préstamos, la gerencia comienza a buscar alternativas para expandir las fuentes de recursos de K-Rep y proporcionar servicios financieros a una mayor proporción de comunidades de bajos ingresos de Kenya. Esto llevó a la conclusión de crear el K-Rep Bank.

## **Descripción y Fundamento de K-Rep Bank Ltd.**

### *Descripción*

K-Rep está transfiriendo sus operaciones de crédito a una compañía comercial privada, recientemente formada que se llama *K-Rep, Limited*, una vez que esta entidad reciba su escritura de constitución cambiará su nombre a *K-Rep Bank, Limited*. K-Rep, la ONG, vende todas sus operaciones de servicios financieros al nuevo banco, incluyendo la cartera de crédito, el personal y

los sistemas de administración gerencial. Se espera que el banco continúe utilizando las metodologías de micropréstamos probadas de K-Rep a tiempo que se expande y refina este servicio para proporcionar servicios financieros a un grupo más amplio de clientes. La ONG sobreviviente continuará sus actividades de adiestramiento, consultoría y divulgación de información financiadas por ingresos de servicios de consultoría y contribuciones de agencias donantes. Los donantes han acordado continuar su ayuda a la ONG, ya que sus servicios de investigación y desarrollo, de adiestramiento y consultoría son valiosos recursos para las organizaciones de desarrollo de la microempresa en toda el África.

El banco y la ONG funcionarán como instituciones completamente separadas. La ONG podrá proporcionar servicios al banco en base contractual. Por ejemplo, la ONG podrá llevar a cabo investigación del mercado, estudio de factibilidad para un nuevo servicio de préstamo para adiestramiento de los empleados de banco. Sin embargo, no se requiere que el banco use a la ONG para tales servicios. El único nexo entre las dos organizaciones será mediante Sociedad de Cartera K-Rep, sociedad que es propietaria de la ONG y será propietaria del 25 por ciento de K-Rep Bank, Ltd.<sup>87</sup>

### *Fundamento*

K-Rep decidió crear un banco por cuatro razones principales. A fines de 1992, K-Rep se dió cuenta que el capital subsidiado por donantes ya no podría satisfacer sus requisitos de financiación para el creciente volumen de préstamos. K-Rep necesitaría encontrar maneras alternativas de financiar su creciente cartera. Si K-Rep estableciera un banco, los ahorros de los clientes constituirían una fuente de fondos. Un informe de 1993 sobre el monto de ahorros movilizados, indirectamente, por la institución destacó que los ahorros de la mayoría de los clientes de K-Rep se iban a los bancos comerciales a bajos tipos de interés. Estos ahorros fueron, eficientemente, transformados a una fuente de recursos para clientes pudientes del banco ya que los bancos difícilmente prestarían a microempresarios de bajos ingresos. K-Rep, como institución financiera, pudo captar algunos de estos ahorros y convertirlos en préstamos otorgados a microempresarios.

En segundo lugar, K-Rep vió la creciente e importante necesidad del mercado para servicios financieros completos para ese segmento del mercado y no solo para el micropréstamo. En otras partes del mundo la provisión de mecanismos de ahorro, así como el acceso al crédito han probado ser una ayuda para los clientes de la microempresa a fin de crear liquidez personal y reducir su necesidad de préstamos a corto plazo durante períodos estacionales. Como una ONG, las actividades de K-Rep estaban limitadas a la provisión de crédito y no podía aceptar depósitos.

Tercero, la ONG reconoció la necesidad de servicios financieros de las comunidades de bajos ingresos en general y no solo del sector de la microempresa. Como se refleja en el estudio de K-Rep y de GEMINI, ninguna institución financiera formal apuntaba hacia este mercado. En combinación con la red de sucursales de bajo costo de K-Rep una institución dirigida al mercado, con la capacidad de recibir ahorros y desembolsar créditos, podría desarrollar un importante lugar en el mercado con limitada competencia. K-Rep cree que una institución financiera con simpatía por la micro empresa puede incrementar más rápidamente su base de depósitos si no se limita a ahorros de microempresarios como la única fuente de depósitos.

---

<sup>87</sup> Si bien una ONG no tiene, técnicamente, accionistas y no puede ser propiedad de nadie, la influencia gerencial de la sociedad de cartera y la clara coordinación entre las dos hará que se perciba a la ONG como "bajo el control de" la sociedad de cartera de K-Rep.

Cuarto, la experiencia del BRI en Indonesia y de BancoSol en Bolivia, muestran que los bancos comerciales que enfocan hacia los servicios microfinancieros no solamente son viables sino que además producen utilidades. Con una capitalización adecuada, una estructura bien diseñada y gerencia profesional con experiencia bancaria, una ONG puede crear una institución financiera formal.

Además de ofrecer ahorros y otros servicios financieros, la estructura bancaria permitirá a K-Rep proporcionar altos montos de crédito a aquellos prestatarios que crezcan más allá del préstamo estandar al microcrédito y cuya historia de crédito con los sistemas de préstamos de *Juhudi* y *Chikola* es favorable. Después de una cuidadosa revisión de sus opciones estratégicas, K-Rep determinó que convertir su división de servicios financieros en un banco llevaría al máximo la eficiencia de sus operaciones.

### *Estructura y Propiedad*

K-Rep Bank, Ltd. será un banco comercial privado, con inversores privados y un Directorio que es separado, pero que está ligado a la ONG y a la sociedad de cartera. Tendrá una capitalización inicial de US\$5.98 millones y una proporción conservativa de capital/activos de alrededor de 60% a tiempo de sus establecimiento. El banco tendrá siete inversores privados, incluyendo un 25% de propiedad de K-Rep Holdings, entidad matriz de la ONG sobreviviente. La estructura de propiedad está resumida en el Cuadro 18.

**Cuadro N° 18:** Accionistas de K-Rep Bank, Ltd.

<b>Inversores</b>	<b>% de Propiedad</b>	<b>Montos US\$</b>
K-Rep Holdings Limited	25.0%	1.496.000
Shorebank Corporation	18.0%	1.077.000
KWA Multipurpose	10.0%	598.000
International Finance Corporation (IFC)	16.7%	1.000.000
Netherlands Development Finance Co. (FMO)	5.0%	299.000
Triodos Doen	6.8%	513.000
African Development Bank (AfDB)	16.7%	1.000.000
<b>TOTALES</b>	<b>100%</b>	<b>US\$5.982.000</b>

K-Rep Holdings, Ltd. será el mayor accionista del banco. Comprará las acciones con las ganancias de la venta de los activos del banco. Además K-Rep Holdings recibirá un préstamo a largo plazo y a bajo interés de Ford Foundation, dinero que a su vez, lo prestará al banco. El segundo mayor prestatario será Shore Bank Corp., un banco de desarrollo con base en los Estados Unidos y con cerca de 25 años de experiencia operativa. Cerca al mismo nivel de propiedad estarán el African Development Bank y la International Finance Corp. La IFC ha sido por largo tiempo el apoyo de esta iniciativa. El AFDB busca apoyar estrategias viables de desarrollo en Africa y proporciona a K-Rep acceso a otros tipos de financiamiento regional.

KWA es la asociación de empleados de K-Rep inscrita como sociedad cooperativa. Será propietaria de 10% del banco como una manera de facilitar la propiedad entre los empleados. Este arreglo sirve como un premio por su desempeño a la fecha, así como un mecanismo para establecer un sistema de incentivo basado en el desempeño para futuros empleados del banco. KWA ha solicitado a CGAP en el Banco Mundial una donación para comprar sus acciones.

Netherlands Development Finance Co. (FMO) y Triodos Doen son entidades holandesas que prestan fuerte ayuda a la privatización y formalización del microcrédito y han invertido en otras instituciones. Si bien todos los inversores esperan algún dividendo y una tasa de rendimiento razonable de sus inversiones, estos no anticipan liquidez de dichas inversiones a corto o a medio plazo.

K-Rep Bank, Ltd., estará gobernado por un Directorio compuesto de siete personas, de las cuales los inversores nombrarán a cuatro. El IFC, AfDB, Shorebank y FMO/Triodos nombrarán un representante cada uno. El quinto puesto lo tendrá un representante del sector financiero local que será nombrado por el Directorio y los restantes dos sitios serán de representantes de K-Rep, uno de los cuales será el Director Gerente del Banco.

### *Coordinación de Misión con K-Rep, la ONG*

Como se nota anteriormente, K-Rep será en un 25% -- el porcentaje máximo permitido por ley -- de propiedad de K-Rep Holdings, la compañía matriz de la ONG-K-Rep. Esta estructura permite una operación de las dos organizaciones completamente independiente, con cierta coordinación de dirección estratégica al más alto nivel. Además, esta estructura permite la formación de un fuerte directorio del banco, con experiencia en administrar una institución financiera. El Directorio del banco incluirá dos puestos para K-Rep Holdings, a fin de asegurar una voz de equilibrio para la misión de la organización y el mejor interés de todos los participantes, incluyendo accionistas, personal y clientes.

## **Asuntos de Reglamentación y Supervisión**

Cuando K-Rep se puso en contacto primero con el Banco Central acerca de establecer el banco, BCK indicó que no se daría un tratamiento favorable a un banco de microfinanzas. Como un principio general el BCK opera bajo la presunción que se lleva a cabo una prudente supervisión bancaria por varios agentes que representan los intereses de los accionistas, la gerencia y el público en general. Los principales agentes de esta vigilancia son la auditoría interna y el control de sistemas dentro de la organización, un fuerte Directorio, auditores externos y la supervisión del Banco Central, mientras la sección anterior describe el Directorio y la administración de la institución. Esta sección describe el marco regulatorio y supervisor que utiliza el Banco Central y trata los principales asuntos y desafíos que enfrentan K-Rep y CBK.

### *El Enfoque Regulatorio del Banco Central*

El CBK tiene la facultad tanto de una reglamentación *prudente* para limitar los riesgos que toman los bancos en su búsqueda de utilidades y crecimiento, como de una reglamentación *protectora* que le da la facultad de proporcionar seguro de depósitos y otorgar y revocar licencias bancarias y la capacidad de asumir control de una institución financiera mal administrada.

La reglamentación comienza con la fase de permiso y continúa a lo largo de la supervisión y de la vigilancia, que incluye:

- Restricción del ingreso a la banca mediante un estricto procedimiento de autorizaciones y estándares mínimos;
- Requerimientos de capital adecuado tanto de montos mínimos como de respaldo financiero y tasas de ajuste de riesgos que evalúan el capital con relación al riesgo que se toma.

- Límites de propiedad por cualquiera de las partes (ninguna institución puede ser propietaria de más del 25%);
- Requerimientos de liquidez y de reservas en efectivo;
- Restricciones en actividades de negocios permitidas y limitaciones en ciertos riesgos (por ejemplo, riesgos de crédito y de cambio extranjero);
- Completa revelación de información mediante informes periódicos a BCK.

La Ley de Bancos requiere que BCK evalúe la calidad de la gerencia, el directorio, la adecuación de la estructura de capital, las posibilidades de ganancias y las necesidades del mercado geográfico antes de emitir nuevos permisos bancarios. La supervisión continua incluye una combinación de información financiera y de examen y verificación.

#### *Supervisión Continua*

Para una *dirección externa* y vigilancia de la condición financiera de la institución, el BCK requiere informes frecuentes a fin de valorar la condición de la institución financiera y su capacidad de cumplir sus obligaciones hacia los depositantes. Los informes de la dirección externa, requeridos por el Banco Central incluyen:

1. Proporción de liquidez, informada cada 10 días; la tasa mínima de liquidez es 23%.<sup>88</sup>
2. Estado de Ingresos Mensual y Hoja de Balance, a entregarse 15 días después del fin de cada mes;
3. Informes trimestrales de capital/proporción de activos que muestran capital básico y complementario como porcentaje del total de activos con riesgo calculado. El mínimo es 7.5% del capital total o 4% del capital básico;
4. Los estados financieros trimestrales auditados necesitan presentarse dentro de tres meses a partir del fin de cada período. El Banco Central proporciona las normas para la presentación de los siguientes informes contables auditados:
  - Clasificación del riesgo por adelantos y descuentos.
  - Informe sobre el desempeño de los avances.
  - Créditos y/o compromisos a cualquier persona o grupo que excedan más del 100% del capital.
  - Cualquier adelanto o servicios a accionistas, directores o sus asociados.
  - Revelación de los 20 créditos más grandes.

Además, el CBK realiza *inspecciones in situ* periódicas que se centran en una evaluación cualitativa similar al puntaje de CAMEL usado por los reglamentadores bancarios internacionales:

***Adecuación de Capital:*** Esta mide el punto hasta el cual la base de capital de una institución puede absorber pérdidas inesperadas y los riesgos inherentes a las actividades de negocios. Se mide de acuerdo a tres parámetros: (i) un monto mínimo absoluto para nuevas instituciones (US\$1.34

---

<sup>88</sup> Definida como la proporción entre el total de tenencias en efectivo, colocaciones con otras instituciones financieras y Bonos del Tesoro a vencimiento en 90 días o menos (menos depósitos recibidos de otras instituciones financieras) divididos por depósitos de clientes (pasivos).

millones para bancos incorporados localmente);<sup>89</sup> (ii) se espera que los bancos y las instituciones financieras mantengan un tipo de apalancamiento de 7.5 % entre su base de capital y sus pasivos en depósito; y (iii) el capital no puede bajar del 8% de los activos con ajuste por riesgos.

**Calidad de Activo:** Los examinadores clasifican los préstamos bancarios en las categorías Satisfactorio, en Peligro, Sub-estándar, Dudosos y Pérdida, a las categorías de mayor riesgo se asignan los niveles mínimos de reserva en anticipación de pérdidas de préstamos.

**Gerencia:** Para los fines de supervisión bancaria, la gerencia comprende a los ejecutivos senior y al Directorio. El objetivo es evaluar la efectividad de la gerencia, la profundidad de la administración y la capacidad del Directorio. El objetivo es evaluar la efectividad de la gerencia, la profundidad de la administración y la capacidad del Directorio de establecer política y asegurarse que se cumplen tales políticas.

**Fortaleza de las Utilidades:** La calidad y confiabilidad de las ganancias son cruciales para la capacidad de una organización de absorber las pérdidas de préstamos sin corroer el capital y financiar el crecimiento del capital para apoyar el crecimiento de los activos.

**Liquidez:** Un nivel mínimo de liquidez es necesario para asegurar que la institución pueda honrar las obligaciones que vencen y los regiros de fondos y para asegurar que estén disponibles suficientes fondos para otorgar nuevos préstamos.

La intención tanto del Banco Central como de los inversores en el K-Rep Bank era asegurarse que el nuevo Banco cumpla con los términos y condiciones de los bancos comerciales. Sin embargo, a medida que el CBK se ha familiarizado más en el campo de la microfinanza y las experiencias de otras instituciones, ciertos aspectos del marco existente de supervisión y reglamentación necesitan ser adaptados para reflejar los riesgos de negocios y mitigar los factores asociados con la metodología de préstamo a grupo y las especiales características del mercado señalado. Como resultado de este proceso de educación, el CBK ahora está, aparentemente, considerando si sería apropiada alguna forma de reglamentación y supervisión para IMFs no bancarias.

## Cuestiones de Transición y Desafíos

K-Rep comprometió la participación del Banco Central de Kenya en las primeras etapas de este proceso, aun antes de que este iniciara desarrollar un plan de negocios para el K-Rep Bank Ltd. La ONG también reunió un equipo asesor de seis personas para asesorar a K-Rep en el plan de negocios para el nuevo banco. Este equipo incluyó un ex-jefe de supervisión del Banco Central, dos banqueros con experiencia y un ex-ejecutivo superior de Deloitte & Touche, una importante firma de contabilidad. Este equipo consejero permitió a K-Rep familiarizarse con el ambiente regulador y con las posibles preocupaciones del Banco Central. Los siguientes han sido los asuntos más significativos para K-Rep, el Banco Central y los inversores:

1. *Desafíos de Propiedad para una ONG:* La constitución legal de una ONG y su relación con una entidad cooperativa presentan desafíos específicos para la creación de un banco. El principal obstáculo fue la resistencia del Banco Central de aceptar a una ONG como una propietaria legítima a causa de que (i) las ONGs como tales no tienen propietarios ni tienen que

<sup>89</sup> En base a un tipo de cambio de 56 chelines de Kenya por US dólar. Los niveles son Ksh 75 millones y Ksh 200 millones, respectivamente, para bancos comerciales incorporados en el extranjero. Los niveles para instituciones financieras no bancarias eran la mitad de tales montos, pero elevados a niveles de banco comercial en 1997.

dar cuenta a los inversionistas, y (ii) no habría entidad legal que tenga una participación financiera directa y, por tanto, nadie era responsable en caso de crisis. Este argumento razona que una ONG no tiene accionistas o inversores externos que impongan la disciplina de hacer responsable a la gerencia por el desempeño financiero. K-Rep tuvo que convencer al Banco Central que la ONG matriz del banco podría ser un accionista responsable. Además, puesto que la ley de Kenya requiere que ningún inversor solo puede ser propietario de más del 25% de un banco, K-Rep tuvo que reunir un grupo de inversores que respetarán la misión especial y las metas a largo plazo de la IMF. El Banco Central estuvo de acuerdo, eventualmente, en permitir que K-Rep Holdings (una ONG) fuera un accionista del Banco siempre que no tuviera más del 25% de las acciones.

Para considerar las anticipadas preocupaciones del Banco Central de Kenya y del Directorio del futuro K-Rep Bank, la ONG y el grupo asesor consideraron los siguientes asuntos a medida que formaban el grupo de accionistas:

- a) *Valor Añadido:* K-Rep fue muy cuidadoso en identificar los inversores que podrían añadir valor a la organización. K-Rep se aseguró de cobertura política y de total credibilidad de INF, entidad afiliada al Grupo del Banco Mundial que trabaja en 160 países. Esto aseguró el acceso a la experiencia en la gerencia de un banco de desarrollo y de banca internacional de la Shorebank Corporation. FMO y Triodos Doen aportaron el compromiso de fondos a largo plazo así como considerable experiencia en administrar bancos comerciales. La AfDB proporciona acceso a fuentes de financiamiento en Africa y posibles conexiones con otros países de la región. También aportó amplia experiencia en organizar y dirigir instituciones financieras en Africa.
  - b) *Paciente:* Fue necesario encontrar inversores que fueran, suficientemente, grandes para poder hacer una inversión a largo plazo y no demandaran liquidez a corto plazo. Los inversores institucionales pueden, usualmente, soportar el riesgo de este tipo de inversión sin requerir liquidez a corto plazo porque tienen un interés estratégico en la región o el proyecto y quieren apalancar otras inversiones de desarrollo. El Acuerdo de Accionistas restringe a los inversores de vender sus acciones durante los primeros cuatro años. En tal momento, K-Rep Bank tiene la intención de ser, públicamente, comerciable, lo cual promoverá que la propiedad esté más ampliamente distribuída y que haya mejor liquidez para inversores pequeños y grandes. K-Rep Holdings y otros inversores con el sentido de misión, retendrán, muy posiblemente, el control del voto.
  - c) *Amplios recursos:* K-Rep también se asegura de identificar inversores con amplios recursos o con la capacidad de invertir en un segundo turno si fuera necesario. Si bien no era un propósito establecido, K-Rep sabía que el Banco Central encontraría cierto alivio de parte de los inversores con recursos financieros para ayudar a evitar o resolver una crisis financiera.
2. *Gerencia y Gobierno:* La Superintendencia estaba preocupada porque el Directorio y el grupo de gerentes del propuesto banco tuvieran la experiencia para dirigir un banco reglamentario. La composición del Directorio trata esta preocupación mediante la inclusión de un ejecutivo financiero local. Un representante de un banco comercial de sociedad de cartera (Shorebank) y representantes de otros accionistas con operaciones financieras. El Directorio se reunirá, cada mes, para mantenerse bien informado sobre las actividades del Banco, particularmente, durante el primer año de operaciones. Con referencia a la gerencia, la Superintendencia recomendó que K-Rep Bank contrate banqueros con experiencia para los cargos claves de gerencia,

particularmente, gerencia del tesoro y gerencia general, relativas a su relación con el Banco Central. K-Rep planea contratar a dos banqueros experimentados para estas posiciones.

3. *Relación entre la ONG y el Banco:* De las experiencias de otras IMFs que han hecho la transición hacia banco comercial, K-Rep decidió situar todos los servicios financieros bajo una organización y administrar el banco y la ONG como organizaciones completamente independientes. Este sistema asegurará la mayor eficiencia en operaciones, la transparencia en la información financiera y una clara responsabilidad para el desempeño de cada grupo de gerentes. Todas las transacciones entre los dos serán en base de cierta independencia con acuerdos contractuales escritos.
4. *Misión de Equilibrio y Propósitos de Desempeño Financiero:* Uno de los más grandes desafíos en administrar una institución de desarrollo autosuficiente es mantener un equilibrio entre el impacto de los fines de desarrollo y los fines de desempeño financiero. El desempeño financiero es importante para la viabilidad a largo plazo y la continuidad organizativa pero puede encubrir los resultados de desarrollo menos cuantificables que logre la organización. Para tratar estos desafíos, K-Rep tendrá dos entidades independientes con la misma misión general, que operarán con diferentes estrategias y medios. Los medios financieros se mantendrán en el banco con las medidas apropiadas de desempeño, los estándares, el personal y la gerencia. La ONG mantendrá los instrumentos de desarrollo con un grupo diferente de medidas de desempeño, habilidades de personal y de gobierno. K-Rep Holdings, como la compañía matriz será responsable de coordinar las misiones y estrategias de las dos instituciones con responsabilidad hacia todos los accionistas. Esto se logrará mediante la participación del directorio en ambas organizaciones y un interés de propietarios en el banco. El Directorio de K-Rep Holdings servirá como Directorio de la ONG y ocupará dos de los siete puestos en el Directorio de K-Rep Bank.
5. *Adaptación de los Estándares del Banco Central para Servir la Misión de una IMF:* El Banco Central y K-Rep han tenido que ponerse de acuerdo con mutuas soluciones con relación a varios asuntos de reglamentación y supervisión de la rutina bancaria que afectan a una IMF de diferente manera de la que afectaría a un banco corriente. Por ejemplo, el Banco Central, como en muchos países, debe aprobar la apertura de nuevas sucursales de bancos comerciales, basándose en viabilidad económica y en las necesidades de la comunidad. El Banco Central de Kenya es cauto respecto de la localización de sucursales en vecindarios de bajos ingresos y, potencialmente, peligrosos, que es donde los mercados previstos de K-Rep viven y trabajan. Otro asunto es el valor de garantía que es la base de los préstamos a grupo en relación con los activos que están en riesgo. La práctica corriente del Banco Central desecharía tales activos ya que las garantías de grupo no se consideran garantías tangibles.

## ***Conclusiones y Lecciones***

La experiencia de K-Rep, mediante este proceso de transición sugiere que varios factores serán importantes para el éxito del nuevo K-Rep Bank Ltd. y su afiliada ONG:

***Gerencia, Gerencia, Gerencia:*** K-Rep ha atraído y fomentado un equipo experimentado de gerencia que ha reunido la esencia de los componentes de una fuerte organización. La dirección actual ha reclutado un grupo capacitado de directores que complementan la gerencia y ha puesto en práctica políticas internas, procedimientos y controles que darán cumplimiento a requerimientos financieros e informes de desempeño menos onerosos. De acuerdo con un inversor, el grupo de

administración es inteligente, deseoso de aprender y muy flexible. Su capacidad de identificar y de formular, claramente, los asuntos les ha permitido utilizar, efectivamente, conocimientos de afuera y capacitar a otros para ayudarles a encontrar la asistencia necesaria. Además, su capacidad de comunicarse y movilizar el apoyo del personal, serán una importante parte de administrar la “cultura” de la organización durante la transición de una ONG a un banco comercial.

***El Profesionalismo del Personal del K-Rep en Administrar el Proceso Regulatorio:*** La gerencia y el personal investigaron los asuntos regulatorios y de negocios, exhaustivamente, antes de enfrentar a los inversores. K-Rep reunió un grupo de consejeros dedicados y capaces para aconsejar acerca del plan de negocios para el nuevo banco. K-Rep se dió cuenta del conocimiento y la experiencia que ellos carecían e invirtió tiempo y esfuerzos en planear un proceso muy completo de negocios.

***Una Inversión Inicial para Educar a los Principales Autores de Decisiones Acerca de Microfinanzas:*** K-Rep educó al Superintendente de Bancos acerca de como enfrentar las preocupaciones del microcrédito y sus raíces en la comunidad ONG. El Banco Central, desde el principio aclaró muy bien que K-Rep Bank Ltd. necesitaría cumplir con todas las leyes bancarias de manera que era importante que el Banco Central se familiarizara con ejemplos de IMFs exitosas que eran bancos. K-Rep organizó un viaje a Bolivia para su gerencia y un funcionario superior de CBK para una entrevista con los reglamentadores de Bolivia y para observar BancoSol. Esta visita ayudó al Superintendente de Bancos a comprender cuan similar es el microcrédito a la banca tradicional, a comprender los riesgos que son únicos al microcrédito y a los enfoques prácticos para mitigar estos riesgos. A medida que los funcionarios del Banco Central aprendían más acerca de microfinanzas, desarrollaban una mejor perspectiva de cómo un microbanco podía acomodarse dentro de la estructura bancaria regulatoria existente.

***Reunión de un Grupo de Confianza de Inversores con el Compromiso de Establecer una Base Sólida para el Crecimiento de la Institución:*** Cada inversor tiene un compromiso a largo plazo con la organización y con la misión de microfinanza y aporta una especial área de experiencia que complementa la capacidad de la gerencia de K-Rep. La cooperación entre sus inversores ha ayudado hasta ahora a K-Rep ha diseñar una estructura legal apropiada y un acuerdo de propiedad para lograr los objetivos a largo plazo de la organización.

En conclusión, la transición a una institución financiera formal parece aportar muchos beneficios y pocos costos a K-Rep. La organización se beneficiará al aportar un nuevo grupo de accionistas a la estructura de gobierno y vigilancia – inversores propietarios – puesto que ellos aportarán un nuevo enfoque a la base y a la efectividad de costo. La relación de compañía matriz entre las ONG sobreviviente y el nuevo banco, creará dos instituciones separadas y bien administradas, enfocando cada una sus propias normas de desempeño y responsabilidad, si bien, con cierta coordinación mediante los lazos entre directorios. El cumplimiento con los reguladores externos parece imponer costos mínimos a K-Rep Bank por dos razones: Primero, los requerimientos de supervisión parecen estar bien planeados y segundo, K-Rep ya tiene los sistemas de MIS y administración de préstamos para cumplir los requisitos de información del Banco Central. El modelo K-Rep necesitará pasar la prueba del tiempo pero parece que está bien diseñado y en el camino adecuado para cosechar los beneficios de la condición de una institución financiera formal.

# AFRICA OCCIDENTAL

*Ann-Marie Chidzero y Gilles Galludec*

En junio de 1992, el Central Bank of West African States (BCEAO)<sup>90</sup> lanzó un programa de ayuda para la reglamentación de mutuales de ahorro y préstamo llamadas PARMEC<sup>91</sup> con la asistencia financiera de Canadian International Development Agency (CIDA) y la ayuda técnica de la Société de Développement International Desjardin (SDID), una organización de cooperativa canadiense de Quebec. El objetivo de PARMEC fue definir un marco legal y regulatorio apropiado para IMFs en la *Economic and Monetary Union of West Africa* (UEMOA).<sup>92</sup> El proyecto de asistencia técnica duró cuatro años y dió por resultado la Ley “PARMEC” presentada y adoptada por el Consejo de Ministros de UEMOA el 17 de diciembre de 1993.

Este capítulo describe como nació esta Ley y dá detalles de sus aspectos principales. También explica el impacto de desarrollo de la Ley y destaca algunos de los asuntos claves, incluyendo la adecuación de la Ley para cooperativas de crédito y IMFs y las implicaciones de la Ley de Usura.

## *Historia de la Ley*

El objetivo inicial de PARMEC fue proporcionar a los siete países miembros de la UEMOA un marco legal y regulatorio para cooperativas de crédito y/o de ahorro no bancarias a fin de proteger el gran número de gente de bajos ingresos que colocaban sus ahorros en instituciones no formales ni reglamentadas. Estas instituciones no reglamentadas llegan a más de tres millones de personas de bajos ingresos en la región. El BCEAO se preocupaba porque estas instituciones movilizaban vastas sumas de ahorros de personas de bajos ingresos sin protección para los ahorristas en caso de insolvencia. Como una ilustración de su escala, una de las más grandes cooperativas de crédito de Benin, FECECAM, tenía depósitos de ahorro en un monto de US\$26 millones al 31 de diciembre de 1996, con más de 200.000 miembros.

Además de proteger a los pequeños depositantes, el BCEAO tenía un segundo objetivo igualmente importante. Se preocupaba porque estas instituciones informales que iban de tontines (ROSCAs) a instituciones más estructuradas como cooperativas de crédito y capturaban vastas sumas de dinero que no se contabilizaban en los cofres del Banco Central. Una investigación de tontines en Senegal, en 1992 calculaba que el volumen de fondos canalizados mediante los tontines sumaban, nacionalmente, US\$125 millones.<sup>93</sup> Estos fondos se mantienen, usualmente, en efectivo y no ingresan al sistema financiero formal.

<sup>90</sup> Banque Central des Etats de l’Afrique de L’Ouest. Los países miembros son Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Mali, Nigeria, Senegal y Togo. Guinea Bissau está en el proceso de unirse.

<sup>91</sup> Prôject d’Appui à la Réglementation des mutuelles de ‘Epargne et de Credit

<sup>92</sup> Union Economique et Monetaire d’ Ouest Afrique; la unión económica y monetaria incluye todos los miembros citados en la nota #90.

<sup>93</sup> Banco Mundial, 1993 “Senegal: Le Secteur financier informel et ses implications pour le developpment du secteur financier”. Report 11749-SE. Industry and Energy Division, West Africa Department, Banco Mundial, Washington, D.C.

Para lograr estos dos objetivos, BCEAO decidió crear una ley para mutuales de ahorro y préstamo porque esta era la estructura institucional dominante en las intermediarias de microfinanzas en la región, basadas en el número de instituciones y de miembros. Se estima que el 60 por ciento de las instituciones financieras informales en la UEMOA son cooperativas o mutuales de ahorro y préstamo. Las ocho mayores instituciones mutualistas en la UEMOA tienen más de 620.000 miembros y US\$64 millones en ahorros. Estas instituciones mutuales existen en varios niveles que incluyen cooperativas de ahorro y préstamo locales (SCCs), uniones de SCCs, federaciones y confederaciones. Muchas de estas instituciones iniciaron sus operaciones a principios de 1980. Estas llegan al mercado de bajos ingresos, principalmente, en zonas rurales con saldos promedios de ahorro de menos de US\$150 y un monto de préstamos de un promedio de US\$100-500. El modelo de cooperativa de crédito ha proliferado en Africa Occidental por dos razones principales:

- Algunas instituciones se desarrollaron desde las bases de los modelos *tontine* que están muy extendidos en Africa Occidental y que exhiben muchos de los principios de membresía que existen en una cooperativa de crédito. Por lo tanto, existía una propensión hacia el modelo mutual. Un ejemplo es CMGT<sup>94</sup> en Benin, donde los grupos de base formaron asociaciones para expandir sus operaciones.
- Otras cooperativas de crédito comenzaron y estuvieron financiadas con fondos de donantes de Francia, Canadá y Suiza. El movimiento de cooperativas de crédito en estos países es muy fuerte y ayuda a desarrollar modelos similares en Africa Occidental.<sup>95</sup>

Si bien diseñada, originalmente, para instituciones mutuales, la cobertura de la ley fue modificada, como resultado de consultas con instituciones de microfinanzas y donantes para incluir otros tipos de estructuras institucionales que surgían a principios de la década de 1990. Estas comprendían modelos de bancos de aldea (o *caisses villageoises* como se llaman comúnmente en Africa Occidental) y los modelos de grupo solidario y de préstamo individual. Sin embargo, estas modificaciones no tratan, adecuadamente, los requisitos legales y reglamentarios de instituciones no mutuales.

### ***Estado del Cumplimiento de la Ley***

Una vez que el Consejo de Ministros de la UEMOA adopta una ley, los países signatarios deben ratificarla mediante la aprobación de las asambleas nacionales. La ley PARMEC se adoptó en diciembre de 1993 y a mayo de 1997 estaba ratificada por todos los países, excepto Benin. Los decretos de aplicación que definen las modalidades de cumplimiento de la ley también han sido aprobados por los países que han ratificado la Ley.

La Ley designa el Ministerio de Finanzas de cada país como el agente supervisor y les encarga crear unidades especiales para este propósito, llamadas CAS/SMEC.<sup>96</sup> El seguimiento de PARMEC es un proyecto financiado por CIDA de US\$3.75 millones designado para proporcionar asistencia a CAS/SMEC para dar cumplimiento a la ley y para armonizar las prácticas de las cooperativas de

---

<sup>94</sup> Credit Mutuel Gbirila Taoffic.

<sup>95</sup> Algunos ejemplos son Société de Développement Desjardins (SDID) de Quebec, Centre International de Credit Mutuel (CICM) en Francia.

<sup>96</sup> Cellule d'Appui et de Suivi des Structures Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit (Unidades de apoyo y vigilancia de Mutuales de Ahorro y Crédito y de Estructuras Cooperativas).

ahorro y crédito.<sup>97</sup> El proyecto funcionará hasta junio del año 2.000 y proporcionará: equipo, asistencia técnica en procedimientos de desarrollo, manuales, sistemas, adiestramiento de personal y talleres sobre la ley. Ya se han organizado una serie de cursos de entrenamiento en siete países, mediante las oficinas de BCEAO. Además se han organizado varias reuniones de Mesa Redonda y seminarios que comprenden los donantes, practicantes y autoridades monetarias para discutir ciertos aspectos de la ley, tales como instituciones sujetas a la ley de usura y la suerte de las no mutuales. La Oficina Internacional del Trabajo ha ayudado a BCEAO acerca de la base de datos (database) de instituciones de financiamiento en la región.<sup>98</sup> El Banco Mundial viene explorando ayuda a CAS/SMEC en Malí para estudiar, particularmente, la reglamentación de instituciones no mutuales.

### *Aspectos de la Ley y de los Decretos de Aplicación*

La Ley PARMEC cubre cuatro áreas: (i) alcance; (ii) la más pequeña unidad de una estructura mutualista; (iii) cúspide y federaciones; y (iv) supervisión.

**Alcance** (Artículos 1-15): La Ley clasifica todas las IMFs en las tres siguientes categorías e indica cómo se aplican los artículos de la ley a cada categoría:

- *Categoría 1. Instituciones Mutualistas:* Los artículos de la Ley se aplican a estas instituciones, las cuales deben buscar el reconocimiento y aprobación del Ministerio de Finanzas para funcionar. La Ley establece que las instituciones mutualistas deben adherirse, totalmente, a los principios y estructura mutualistas como se indica en el artículo 11, que incluye: (i) la membresía debe ser voluntaria y sin límite; (ii) la estructura de gobierno debe ser democrática y basada en un voto por cada miembro; (iii) los votos por poder no están autorizados, excepto en circunstancias extraordinarias; (iv) los dividendos sobre acciones están limitados; (v) la creación de una reserva general es obligatoria y no puede ser compartida entre los miembros; y (vi) debe darse prioridad a las acciones destinadas a la educación económica y social de los miembros.
- *Categoría 2. Asociaciones de Ahorro y Préstamo:* Las instituciones designadas como cooperativas o mutuales, que no se adhieren, completamente, a los principios delineados en el Artículo 11, no están gobernadas por la Ley y no tienen status legal. Estas instituciones deben legalizar sus operaciones obteniendo el reconocimiento del Ministerio de Finanzas bajo las condiciones establecidas por los Decretos de Aplicación. Sin embargo, los Decretos de Aplicación no mencionan estas condiciones. Estas instituciones pueden también optar por sujetarse a los artículos de la Ley, convirtiéndose en instituciones mutuales. La Ley estipula sanciones para aquellas instituciones que no se rigen por estas instrucciones, incluyendo multas penales y prisión.
- *Categoría 3: Otras instituciones:* Toda otra institución que lleva a cabo ahorros y/o actividades de crédito debe registrarse según la Ley de Bancos u obtener aprobación para funcionar mediante un acuerdo especial – “Acuerdo Cadre” – del Ministerio de Finanzas acerca del cual se trata en más detalle enseguida.

<sup>97</sup> Este proyecto se conoce como Prôject d’Appui à l’Application de la Réglementation sur les Mutualistes d’Epargne et de Crédit dans les pays de l’UEMOA o el Proyecto de Apoyo para la Aplicación de PARMEC.

<sup>98</sup> Este proyecto se llama PASMEC, Prôject d’Appui aux Structure Mutualiste d’Epargne et de Credit; Programa de Ayuda para Mutuales de Ahorro y Préstamo.

La Ley establece una distinción entre sistemas mutuales “puros” y otros tipos de estructuras. Define los principios y las estructuras de instituciones mutualistas que deben adoptarse por cualquier institución que busca reconocimiento y la aprobación del Ministerio de Finanzas. Las instituciones que no están estructuradas de acuerdo con estos lineamientos tienen a escoger modificar sus estatutos de funcionamiento y estar reglamentadas como una cooperativa de crédito o funcionar sin ninguna protección legal obteniendo licencia del Ministerio de Finanzas. No es una opción real caer bajo la Ley de Bancos ya que la mayoría de las instituciones no tienen el capital mínimo requerido de US\$2.0 millones en Benin, Burkina-Faso, Mali, Nigeria y Togo; y US\$6.0 millones en la Costa de Marfil y Senegal.

**Unidades más Pequeñas para una Estructura Mutualista** (Artículo 15-37): La Ley prescribe el arreglo organizativo para las más pequeñas unidades de una organización mutual, así como sus funciones operativas, sus políticas de crédito y las modalidades para fusión y liquidación. También se establecen límites acerca del tipo de instrumentos financieros que pueden usar estas unidades, prohibiéndose el uso de cheques o transferencias excepto dentro de una red de cooperativas de crédito. Esto detalla las provisiones para exceptuar las instituciones y sus miembros de impuestos sobre ahorros y transacciones sobre préstamos. Establece que las instituciones mutualistas están eximidas de toda clase de impuestos conectados con sus actividades de ahorro y crédito. Los miembros de estas instituciones se benefician también con la excepción de impuestos sobre rentas ganadas sobre acciones y ahorro. Esta exención no se aplica a instituciones no mutualistas.

**Apex y Federaciones** (Artículos 38-56): La Ley define las modalidades para la integración de las unidades más pequeñas en una unión, la unión en una federación y la federación en una confederación. Para cada nivel define los procedimientos de reconocimiento y aprobación así como sus roles operativos dentro de la red. También establece que una red puede crear una organización financiera que podría ser registrada conforme a la Ley de Banco y cuya función es “centralizar y administrar” el superávit de fondos de la red.

**Supervisión** (Artículos 57-72): La Ley dispone tres niveles de control:

- Auditoría/Inspecciones Internas (no confundir con controles internos) a llevarse a cabo, anualmente, por la cooperativa, la federación y la confederación, de acuerdo a los estándares del Banco Central.
- Las instituciones deben presentar al Ministerio de Finanzas una auditoría externa anual de las cooperativas, federaciones y confederaciones y la unidad más pequeña que no está dentro de la red. Las confederaciones, federaciones y organizaciones financieras también deben presentar informes al banco Central.
- El Ministerio de Finanzas puede llevar a cabo una auditoría en cualquier momento de cualquier institución financiera, incluyendo el Banco Central. El Ministerio de Finanzas puede tomar control de cualquier institución a pedido de una de las unidades de la red o cuando esté mal administrada financieramente y los intereses de los miembros corran riesgo.

**Los Decretos de Aplicación:** La aplicación de decretos proporciona detalles y especificación a la aplicación de la ley, pero solo se aplica a instituciones mutualistas en la Categoría 1 descrita anteriormente. Los decretos cubren lo siguiente:

- *Disposiciones relativas a la estructura organizativa de las cooperativas de crédito.* Los decretos definen los procedimientos de constitución, la capitalización y el contenido de los estatutos de las instituciones. Definen la estructura organizativa y requieren la existencia de

cuatro entidades: Un directorio, un comité de crédito y un cuerpo de control. También se dispone en los decretos prototipo de estatutos y reglamentos internos para la unidad más pequeña, la cooperativa y la federación.

- *Disposiciones relativas a la aprobación, reconocimiento y afiliación con la institución Apex.* Estos decretos definen el tipo de información que se presentará, los procedimientos para la aprobación y cancelación de permisos, así como los procedimientos para el reconocimiento de estatus de las unidades más pequeñas.
- *Normas que permiten la movilización de ahorros.* La aplicación de los decretos permite a estas instituciones movilizar depósitos mediante el otorgamiento de excepciones acerca de los requerimientos de capital mínimo. (Se presume de la Ley de Bancos, si bien esto no se establece).

### ***Proporciones Prudentes:***

- Estar expuesto a riesgos asociados con la inversión de activos limita estas inversiones al 5% de la cartera de préstamos de la institución. Puede obtenerse excepciones de tasas mayores del 5% mediante el Ministerio de Finanzas.
- Una máxima exposición a riesgo limita la cartera de crédito pendiente al doble del monto de los ahorros de los miembros excluyendo los recursos disponibles de los donantes.
- Asignaciones a las reservas en que las instituciones deben asignar el 15% del superávit neto al fin de cada año fiscal a un fondo general de reserva.
- Los préstamos a los directores no deben exceder del 20% del valor de los depósitos de los miembros.
- Los préstamos a un miembro no pueden exceder del 10% del valor de los depósitos de los miembros.
- La liquidez de los activos a corto plazo debe ser igual al 80% de los pasivos a corto plazo en todo momento.

***La Ley de Usura:*** La Ley somete las tres categorías de instituciones a La Ley de Usura. La Ley de Usura coloca un límite a las tasas de interés del doble de la tasa de descuento que, actualmente, es del 7%, limitando así el interés que las instituciones pueden cargar sobre los préstamos a una tasa anual de 14%. Sin embargo, las autoridades monetarias están al tanto del posible impacto devastador que tendrá este límite en la viabilidad financiera de las IMFs. Como resultado de un compromiso hecho por el gobernador de BCEAO durante el “Foro de Alto Nivel sobre Microfinanza de África Occidental” realizado en Bamako, Mali en 1996, las autoridades monetarias trataron de cambiar la definición de usura para las IMFs.

***Convention Cadre:*** Como se menciona anteriormente, las instituciones no mutualistas pueden registrar sus operaciones obteniendo un permiso del Ministerio de Finanzas. “Convention Cadre” proporciona el convenio prototipo para este propósito. Fue adoptado por el Consejo de Ministros UEMOA el 4 de julio de 1996 y al presente está listo para ser adoptado por cada país.

Convention Cadre aclara las condiciones bajo las que puede operar un no-mutualista. El texto y sus 18 artículos están en general abiertos a interpretación o negociación entre una institución dada y el Ministro. Convention Cadre no da un estatus legal claro a las no mutuales, ni ventajas o derechos en particular. No proporciona protección alguna a los ahorristas ni tampoco detalla tasas prudentes.

Sin embargo, las instituciones están obligadas a enviar informes anuales al Ministerio de Finanzas y al Banco Central y están sujetas a la Ley de Usura.

## ***Impacto del Desarrollo***

La Ley PARMEC representa un claro paso de BCEAO para reglamentar instituciones que movilizan grandes sumas de ahorros de clientes de bajos ingresos. Vale la pena de mencionar algunos de los impactos al desarrollo que ha tenido la ley en la industria de la microfinanza en Africa Occidental.

***Capacidad de Crecimiento y Control Interno:*** Desde 1994, BCEAO ha dirigido un programa de adiestramiento para cooperativas de ahorro y préstamo y para el personal de los ministerios de Finanzas de la UEMOA. El propósito de entrenamiento es educar a las personas clave en el cumplimiento de la ley. Esto ha resultado en la promoción de mejores medios de administración financiera entre las IMFs, que incluyen controles internos, contabilidad y preparación de estados financieros.

***Homogeneidad dentro de la Industria:*** Al imponer un sistema de cuentas común, la Ley uniforme, efectivamente, los estados financieros y los informes. Esto traerá una homogeneidad muy necesaria a los informes financieros dentro de la industria. Si se logra este objetivo traerá mayor transparencia y proporcionará mejor información acerca de las actividades y desempeño de las IMFs en la UEMOA. Sin embargo, no está claro porqué BCEAO optó por un nuevo sistema de cuentas en vez de adoptar los sistemas existentes y de esta manera lograr mayor eficiencia y armonía en el sector financiero.

***Redes y Asociaciones:*** El proceso consultivo aplicado por BCEAO en formular la Ley ha acelerado la creación de redes de IMFs o Foros Consultivos. Este fenómeno está bien recibido ya que proporciona a las IMFs una plataforma para iniciar un diálogo con los cuerpos reglamentarios. Esta plataforma se ha usado para explicar el contenido de la ley y sus procedimientos de aplicación, también ha permitido a los prácticos a hacer oír su opinión acerca de la cobertura inadecuada de las no mutuales.

## ***Asuntos***

Si bien la Ley de PARMEC hace importantes adelantos hacia la reglamentación de finanzas informales en Africa Occidental, presenta ciertos asuntos referentes al trato de no mutuales, a la capacidad de las autoridades de hacer cumplir la Ley, así como ciertos aspectos reglamentarios que puedan afectar el desempeño de las cooperativas de crédito.

***Alcance:*** La Ley es adecuada en su trato a instituciones mutualistas con ciertas áreas de preocupación que se destacan enseguida. La principal debilidad de la ley se basa en su cobertura de instituciones no mutuales. En primer lugar, la Ley es muy vaga en el tratamiento de no mutuales en la Categoría 2. La Ley establece que las instituciones que proporcionan servicios de ahorro y préstamo y que no son solamente cooperativas de ahorro y crédito, como las define la Ley, deben buscar reconocimiento. Sin embargo, a estas instituciones no se les da ningún estatus legal (personalité moral) y no estan, legalmente, cubiertas por la ley. Aun así deben cumplir con los procedimientos de reconocimiento como definen los decretos de aplicación. Pareciera que esto significaría que tendrían que cumplir con los requisitos de la Ley. Los artículos en los decretos de aplicación, desafortunadamente, se refieren a procedimientos de reconocimiento, no hacen ninguna

referencia a las instituciones de la Categoría 2. Esto ha llevado a una considerable confusión sobre el estatus legal de estas instituciones.

En segundo lugar, como se establece anteriormente, el tratamiento de no mutuales en la Categoría 3 que opta la Convention Cadre trata, inadecuadamente, sus requerimientos legales y reglamentarios. La aplicación de la ley a esta categoría de instituciones, necesitará estar vigilada para identificar un marco regulatorio que pudiera reglamentar, adecuadamente, sus actividades.

**Grado de Especificación sobre Principios Mutualistas:** La Ley es más bien rígida en su aplicación de principios mutualistas a riesgo de reprimir la innovación y restringir la capacidad de las instituciones para adaptar procedimientos y productos a las condiciones del mercado. La experiencia en Africa Occidental muestra que las instituciones mutualistas cambian y adaptan estos principios, por ejemplo: extendiendo los servicios a no miembros y buscando otros inversores financieros además de los miembros.

**Tasas Prudentes:** Hasta cierto punto, las tasas prudentes corresponden a aquellas que aplican los reglamentadores bancarios. Sin embargo, la tasa prudente expuesta al riesgo del crédito es una preocupación porque es una función de los ahorros. Esta tasa podría limitar la capacidad de una institución de desarrollar su cartera de préstamos si su base de ahorro es pequeña. Este es un asunto importante para las mutuales que usan recursos externos para financiar sus operaciones. Los ejemplos de recursos externos comprenden líneas de crédito de bancos comerciales y de bancos de ahorros que no son miembros, como en el caso de algunas mutuales más grandes como FECECAM. El límite establecido para préstamos individuales también puede limitar la capacidad de la institución de servir, adecuadamente, a sus clientes. Estas tasas podrían ser más efectivas si se usara el activo en vez de los ahorros. Las otras tasas relativas al 15% anual de reserva, a inversiones y a liquidez son apropiadas.

**Supervisión:** La Ley PARMEC aboga por la supervisión directa de las IMFs por el Ministerio de Finanzas. Esta es una enorme tarea para el Ministerio dado el número de instituciones que necesitan cumplir con la Ley y el número de informes que se requiere. Además de los estados financieros, la Ley requiere que las instituciones proporcionen avisos de las reuniones, actas de las sesiones de los cuerpos organizadores, listas de miembros, listas de préstamos a los directores y copias de las pólizas de seguro. Los Ministerios de Finanzas no tienen la capacidad de atender este volumen de trabajo. Se necesita un mayor análisis para determinar si algunas de estas funciones de supervisión, particularmente, de las unidades más pequeñas, pueden ser delegadas a la federación o a la cooperativa, de manera que el Ministerio de Finanzas necesitaría solamente, supervisar el alto nivel de la Red. Aun entonces, los volúmenes de datos serían excesivos y no podrían coordinarse. Para la IMF los informes requeridos por el Ministerio de Finanzas son excesivamente detallados, resultarían un peso y serían muy costosos para las instituciones más pequeñas, particularmente, las unidades pequeñísimas de la estructura de cooperativas de crédito.

**Ley de Usura:** La Ley de Usura podría limitar, seriamente, la capacidad de las IMFs de recuperar sus costos y de avanzar hacia la sustentabilidad financiera. Si bien es importante animar a la gerencia de las IMFs a mantener sus presupuestos dentro de límites razonables, los altos costos operativos de proporcionar servicios financieros a los pequeños clientes de zonas rurales, requieren flexibilidad en poner precio a los productos. Las autoridades monetarias han estado muy sensibles acerca de este asunto y están en el proceso de modificar la definición de la tasa de usura.

En conclusión, PARMEC ha hecho un enorme esfuerzo en diseñar un marco regulatorio completo para proteger a los ahorristas de bajos ingresos en Africa Occidental. BCEAO ha dado un paso

importante para integrar los intermediarios financieros informales que alcanzan a un vasto número de gente de bajos ingresos y movilizan sumas significativas de ahorros hacia el sistema financiero formal. El proceso de definir y hacer cumplir la ley ha despertado la atención entre las IMF's y las autoridades monetarias respecto de la naturaleza financiera de las operaciones de estas instituciones, así como la diversidad y riqueza de experiencia de la microfinanza en Africa Occidental.

La Ley es apropiada para cooperativas y mutuales de ahorro y crédito. La capacidad de las autoridades supervisoras para hacerla cumplir será un importante elemento a considerar a medida que se desarrollan la destreza profesional, los sistemas operativos eficientes y los procedimientos de supervisión. Al vigilar el cumplimiento de la Ley, será también importante referirse a algunas de las preocupaciones que se mencionaron. Debe prestarse cuidadosa atención al contrato de las no mutuales con vistas hacia usar el mecanismo de Convention Cadre como un paso temporal hacia el desarrollo de legislación más completa y un sistema regulatorio para ese tipo de estructuras.

# SUDAFRICA

*Rudolph Wilhemse y Steven Goldblatt*

El cambio en Sudáfrica a un gobierno democráticamente electo en 1994 ha resultado, entre otras cosas, en una completa revisión de la política bancaria del país. En Sudáfrica las leyes han sido, históricamente, instrumentos de coerción del estado, diseñados para promover la política racista del gobierno ilegítimo. Hoy en día, las nuevas leyes constitucionales están diseñadas para otorgar a los individuos y a las comunidades la libertad para mejorar sus vidas. Uno de los principales obstáculos para crear nuevas políticas bancarias en Sudáfrica es cambiar la mentalidad de los empleados públicos y del público en general de manera que consideren las leyes como capacitantes en vez de coercivas.

El mayor desafío para el sector financiero para Sudáfrica es satisfacer las necesidades, con utilidades, de la población que, anteriormente, no podía recibir servicios bancarios. Es la lucha por emparejar la demanda por servicios financieros de las comunidades de bajos ingresos con los riesgos y costos de proporcionar tales servicios.

## ***Microempresarios y Acceso al Financiamiento***

Se calcula que 45% de la población económicamente activa en Sudáfrica está desempleada o trabaja fuera del sector formal. La gran mayoría de esta población son africanos. Es posible que esta cifra crezca porque menos del diez por ciento de los nuevos ingresantes a esta fuerza laboral está en condiciones de encontrar empleo en el sector formal. Muchos de los que no están en condiciones de encontrar empleo en el sector formal optan por autoempleo en el sector informal. Los negocios en el sector informal, en particular aquellos que son capaces de crecer y crear empleos tienen el potencial de jugar un papel crítico en la economía de la nueva Sudáfrica. Una de las principales limitaciones que inhiben el crecimiento potencial de las microempresas es su acceso a la microfinanza.

Este es el abismo entre las necesidades de financiamiento de los microempresarios y los requisitos de los bancos comerciales. La banca de Sudáfrica ha desarrollado hasta ofrecer algunos de los más sofisticados servicios financieros del mundo, pero muy pocas instituciones financieras están diseñadas para llenar las diversas necesidades del sector informal. Los bancos de Sudáfrica nunca han considerado las pequeñas empresas de propiedad africana como un mercado atractivo. Los bancos consideran los préstamos a microempresarios como, extremadamente, riesgosos cuando no hay garantía, historia de crédito, plan de negocios o antecedentes de negocios. A causa de la Ley de Usura y los altos costos de transacción para administrar pequeños préstamos, los bancos no consideran que es costo-eficiente prestar a este mercado. En la atmósfera, racialmente, polarizada de Sudáfrica, como un pilar de la minoría establecida, los bancos han esquivado el sector informal, predominantemente, africano. La infraestructura bancaria de Sudáfrica está también, geográficamente, segregada, de manera que muchos residentes de pueblos no tienen conveniente acceso a servicios financieros.

La falta de comprensión entre los bancos y los microempresarios es recíproca. Los propietarios de negocios en pequeña escala no se inclinan a prestarse de los bancos a causa del arduo proceso de solicitud y del monto mínimo del préstamo que excede, usualmente, a las necesidades de los

prestatarios y a su capacidad de pago. Los microempresarios quieren, generalmente, pequeños préstamos para capital de trabajo sin llenar largas solicitudes de préstamo que demandan cierto nivel de educación y extensas garantías. En Sudáfrica, donde la demarcación formal e informal cae, principalmente, a lo largo de las líneas raciales, la discriminación real o imaginaria restringe más aun el acceso a préstamos bancarios. Los africanos de bajos ingresos consideran, frecuentemente, las instituciones financieras inalcanzables e identifican a los bancos con la maquinaria discriminatoria del establecimiento “apartheid”.

La liquidez financiera de los hogares de bajos ingresos es por lo menos tan importante como el acceso al crédito. Una actividad de ahorro responsable, es evidencia de ser digno de crédito y sirve como un útil sustituto de garantía. Los servicios de ahorro permiten a los hogares a convertirse en consumidores y administrar un flujo desigual de ingresos y gastos. La clave para servir a la gente que está en el más bajo nivel de la escala socioeconómica da acceso a servicios de préstamo y ahorro mediante intermediarios financieros eficientes.

El desafío para la nueva Sudáfrica es alentar al sector privado a proporcionar servicios financieros a las comunidades en situación desventajosa. Esta “democratización” de servicios financieros ayudaría a integrar a la población, anteriormente, privada de derechos civiles en la economía formal y llenaría importantes objetivos políticos y económicos. La reforma del régimen financiero reglamentario es un paso crítico hacia la expansión del acceso a servicios financieros en las comunidades de Sudáfrica. Este capítulo analiza las actuales leyes bancarias y las reformas propuestas que están en discusión para ampliar el acceso financiero en Sudáfrica.

## ***Instituciones del Sistema Financiero***

***Banco de Reserva de Sudáfrica (South African Reserve Bank):*** El Banco de Reserva es el Banco Central de Sudáfrica, encargado de la responsabilidad de proteger los valores internos y externos de la moneda en el interés de un crecimiento económico sostenible. Para lograr estos fines el Banco de Reserva influye en la total demanda monetaria de Sudáfrica y la disponibilidad de crédito. Es importante anotar la independencia del Banco de Reserva de Sudáfrica. Esta capacidad de tomar decisiones prácticas y de política independientemente del Gobierno esta garantizada por la Constitución. El Banco de Reserva tiene la responsabilidad de mantener un saldo de reserva mínimo para todos los bancos y de supervisar las instituciones bancarias.

El Registrador de Bancos, funcionario del Banco de Reserva, dirige el Departamento de Supervisión Bancaria del Banco de Reserva y depende del Ministerio de Finanzas. El Registrador inviste amplios poderes de supervisión e inspección y puede recurrir a los auditores de un banco para suministrar avisos y otra información. Además, los auditores deben informar al Registrador acerca de cualquier asunto relacionado a los negocios del Banco que, en su opinión, puedan poner en peligro la capacidad del Banco de continuar funcionando, puedan debilitar la protección de los fondos de los depósitos del banco, pueda ser contraria a los principios de sana administración, o equivale al mantenimiento inadecuado de los controles internos.

***Junta de Política para Servicios Financieros y Reglamentación:*** La Junta de Políticas se estableció en 1993 para asesorar al Ministerio de Finanzas sobre asuntos relacionados con servicios financieros y reglamentación, sea por propio acuerdo de la Junta o a pedido del Ministro. El campo de acción de la Junta comprende las leyes que afectan la reglamentación financiera, las consideraciones de política que provienen de la reglamentación y cualquier asunto que el Ministro haya referido a la Junta. La Junta de Políticas también facilita la comunicación entre el Banco de

Reserva y la Junta de Servicios Financieros para asegurar la eficiencia de la reglamentación financiera y la estabilidad de sistema financiero.

**Junta de Servicios Financieros:** La Junta de Servicios Financieros fue creada en 1990 para servir como vigilante de la industria de Servicios Financieros, reglamenta a los aseguradores, los fondos de pensión, los miembros de la bolsa financiera, las unidades de consorcios, gerentes de cartera, firmas inversoras y las firmas de títulos (incluyendo agentes de bolsa, gerentes de fondos y la división de comercio de títulos (tales como compañías de consorcios, agentes de seguro y consejeros de inversiones).

**Instituciones Financieras al por Menor en África del Sur:** El Cuadro 19 destaca la gama de instituciones financieras al por menor en Sudáfrica. Además de las instituciones mencionadas a continuación, Sudáfrica también tiene varias instituciones financieras de desarrollo que proporcionan una gama de servicios financieros al por mayor y al por menor. Bajo el “apartheid”, el sistema financiero de desarrollo fue utilizado para seguir los objetivos de la política del gobierno ilegítimo y, por tanto, estuvo desacreditada, particularmente, en las comunidades de África. En la nueva Sudáfrica el gobierno trata de restablecer estas instituciones de desarrollo financiero para corregir la falla de los mercados en asignar recursos a niveles socio-económicamente óptimos.

**Cuadro 19:** Instituciones Financieras en Sudáfrica

Tipo	Propósito	Capital Mínimo	¿Toma de Depósitos?	Número Aproximado
Bancos Comerciales	Servicios bancarios generales	US\$11.1 millones <sup>99</sup>	Si	Cerca de 40
Compañías Fiancieras	Préstamos al detalle	Nada	No	Muchos
Compañías Hipotecarias <sup>100</sup>	--	--	--	--
Coopertivas de Crédito	Ahorros en pequeña escala y servicios de crédito	Nada	Si	Muchos
Bancos Mutuales	Servicios bancarios generales	US\$2.2 millones	Si	Menos de 5

Empresa Financiera Khula, Ltd. (Khula Enterprise Finance Limited) y Corporación Nacional de Financiamiento de Vivienda (National Housing Finance Corporation, NHFC) son dos nuevas instituciones financieras de desarrollo destinadas a proveer servicios a instituciones financieras de servicios al por menor. Khula proporciona una mezcla de préstamos, garantías y subvenciones a financiadores al por menor autorizados que han servido al mercado de la pequeña y microempresa, particularmente, al sector informal. Los intermediarios financieros al detalle están evaluados en base a un criterio de desarrollo, tales como el llegar a grupos determinados y a la creación de empleo y al criterio institucional tal como el desempeño de la cartera y sustentabilidad. NHFC sirve una función similar con los minoristas que proveen financiamiento de vivienda.

Además del sector financiero formal, las ONGs no reglamentadas proporcionan servicios financieros, principalmente, crédito en mercados que están, pobremente, servidos por el gobierno o

<sup>99</sup> Basado en un tipo de cambio de R4.50 por US\$1.

<sup>100</sup> Las compañías hipotecarias en África del Sur toman la forma de sociedades de construcción. Sin embargo, estas instituciones ya no existen, habiéndose convertido ahora sea en bancos o mutuales o habiendo visto que sus funciones las asumieron los bancos comerciales.

por las instituciones comerciales. Las ONGs, que ofrecen, generalmente, micropréstamos hasta US\$1.330 a comunidades deventajadas tienden a funcionar en pequeña escala.<sup>101</sup> Una explicación para su pequeño alcance es su limitado acceso a fuentes de financiamiento como se indica por el ambiente regulatorio descrito más adelante.

## ***Leyes y Reglamentaciones Bancarias***

### **La Ley de Bancos**

La Ley de Bancos de 1990 consolida las disposiciones de la anterior legislación bancaria de Africa del Sur para tratar de la misma manera con bancos, sociedades de construcción y todas las instituciones de toma de depósitos. El principal objetivo de la Ley es crear un marco regulatorio común para recibir depósitos a fin de salvaguardar las inversiones de los depositantes y proteger la integridad del sistema bancario.

El enfoque de la Ley de Bancos es funcional y no institucional. Trata de la función de toma de depósitos. La ventaja de este enfoque es que varios grupos de bancos están reglamentados por una sola ley, creando un campo de pago más nivelado y eliminando discrepancias pasadas en la reglamentación de estos grupos. La desventaja es que las condiciones reglamentarias actuales crean barreras altas de ingreso que han llevado a que surjan unos cuantos grupos bancarios poderosos que dominan la industria. En 1996, los cuatro grupos bancarios controlaban, aproximadamente, el setenta y siete por ciento de todos los activos de las instituciones que reciben depósitos. Las instituciones financieras que operan conforme a la Ley de Bancos, no abastecen las demandas por servicios financieros de las comunidades de bajos ingresos.

***Prohibición de Recibir Depósitos.*** La Ley de Bancos introdujo una prohibición acerca de la toma de depósitos del público en general a menos que la entidad estuviera registrada como un banco. De acuerdo con las actuales reglamentaciones bancarias los prestamistas al por menor, además de no movilizar ahorros del público en general, están prohibidos de aceptar depósitos de la comunidad inversora, con excepción de préstamos de bancos con recursos propios. Esta disposición tiene un impacto dramático en la capacidad de los prestamistas de obtener financiamiento al por mayor.

***Excepciones.*** Ciertas instituciones con “lazos comunes” están exentas de las disposiciones de la ley de bancos. Estas incluyen *stokvels*<sup>102</sup> y cooperativas de crédito con la condición de que sean miembros de una entidad matriz con gobierno propio – tal como La Liga de Ahorro y Préstamo de Sudáfrica o la Asociación Nacional de *stokvels* de Sudáfrica – y tienen menos de US\$2.2 millones en activos. La excepción de lazo común asume que los miembros de una *stokvel* o cooperativa de crédito se conocen bien entre sí, por lo tanto se reduce el problema de información asimétrica. Los miembros al vivir y trabajar cerca, unos de otros, pueden vigilar su mutuo comportamiento. Se asume, además, que la asociación local recibe suficiente información al caer bajo la égida de un cuerpo matriz. Además, puesto que cada asociación local es un sistema cerrado, una falla al nivel local no afectará el más amplio sistema financiero.

---

<sup>101</sup> Este límite de monto de préstamos para los micropréstamos de ONGs se debe a la excepción de la Ley de Usura para préstamos de menos de R6.000.

<sup>102</sup> Un *stokvel* es una asociación de ahorros rotativos y crédito o sociedad de entierro en Africa del Sur.

Las cooperativas también ignoran la Ley de Bancos. Al describir el “negocio de un banco,” la ley no incluye que las cooperativas se presten dinero de sus miembros. Esto permite a los miembros de una cooperativa a hacer depósitos en ella en la forma de préstamo, sujeto a ciertas condiciones. El préstamo de un miembro a la cooperativa debe ser de por lo menos US\$222, el plazo de pago es, usualmente, de 12 meses o más. La cooperativa debe emitir un reconocimiento de deuda y el préstamo es pagadero, sea a una fecha fija o después de 30 días de aviso de la cooperativa al miembro.

***El Riesgo de Administración.*** La Ley de Bancos se basa en criterios y principios bancarios internacionales, como indican los requerimientos de administración del riesgo, los cuales concuerdan con el acuerdo de Basilea. Estos requerimientos confían en la capacidad de administración del riesgo de los directores y la gerencia superior de las instituciones bancarias y en los requisitos de adecuación y liquidez de capital.

Se requiere que los bancos mantengan un capital del total de acciones y fondos de reserva intactos de por lo menos US\$11.1 millones o hasta el 8% de su exposición al riesgo, el que sea mayor. La legislación bancaria actual no fomenta la provisión de crédito a posibles prestatarios con bajos ingresos y sin garantía. Solamente los préstamos que están, totalmente, garantizados por hipotecas sobre viviendas urbanas residenciales califican con una apreciación de 50% de riesgo para fines de suficiencia de capital; todos los otros activos califican con un riesgo del 100%.

Un banco también debe mantener activos líquidos, los cuales no deben cargarse, sin un permiso del Registrador del Banco. El banco no hará ni una sola inversión por un monto que exceda el porcentaje prescrito del capital y reservas de la institución sin permiso del Directorio y sin específica información al registrador. También debe mantener un saldo de reserva con el Banco de la Reserva entre el 1 y 2% de sus pasivos.

### **Ley de Bancos Mutuales**

La Ley de Bancos Mutuales de 1993 fue un intento de añadir profundidad al sistema financiero de Sudáfrica creando una categoría bancaria que tuviera prerequisites de adecuación de capital menos exigentes pero similares requisitos de administración de riesgo. También intentaba comprometer a las comunidades en la banca al incluir una disposición a los directorios locales y establecer sucursales de bancos mutuales, la organización de los cuales debe tener una base mutal en vez de una base de activos. El capital accionario principal de bancos mutuales está en la forma de acciones que rinden interés permanentemente y que no son redimibles pero que pueden ser transferidas a discreción de Directorio. Se espera que con el tiempo los miembros de la comunidad en la cual funciona un banco mutual adquieran acciones de la institución financiera. La Ley provee que un banco mutual puede aceptar depósitos y otorgar préstamos, adelantados y otros créditos.

Los requisitos prudentes para bancos mutuales son similares a los bancos de acciones que están bajo la Ley de Bancos. Un banco mutual está obligado a:

- Cumplir con los requerimientos de adecuación de capital, manteniendo una reserva de fondos intactos en un monto de por lo menos US\$2.2 millones o hasta el 8% de su exposición al riesgo;
- Mantener un saldo de reserva mínimo con el Banco de la Reserva igual al 5% de sus pasivos a corto plazo;

- Evitar concentraciones de cartera en exceso de cierto porcentaje sin presentar un informe al Registrador; y
- Presentar rendimientos detallados mensual y trimestralmente que muestren sus diferentes exposiciones al riesgo y la manera en que se cumple con los requisitos de adecuación y liquidez de capital.

La Ley dispone que el Registrador puede requerir de los solicitantes de bancos mutuales a establecer una relación con un banco de activos (que se refiere como “banco guardián”, para ayudar al solicitante con la infraestructura técnica, gerencia y consejo.

Los requisitos de capital y de información son tan estrictos e inflexibles que los bancos mutuales no han aumentado, de manera efectiva el acceso a servicios financieros de Sudáfrica. De acuerdo con la comisión Strauss (1996), la mayoría de las instituciones no tradicionales no se han convertido en bancos mutuales por numerosas razones. Primero, se cree que el registro compromete su independencia. Tan pronto como una entidad se registra, se encuentra bajo la supervisión del Registrador de Bancos. Esto puede considerarse como intervencionismo, dado el medio político, del cual han surgido estas entidades. Segundo, las personas de bajos ingresos no perciben a los bancos como entidades amistosas hacia los clientes. Por tanto, el registro puede disminuir la legitimación percibida por instituciones de préstamo no tradicionales en las comunidades en que operan. Tercero, existen implicaciones de costo de personal, de información y otras cuando se registra el banco. El Registrador necesita quedar satisfecho con los directores y la gerencia mayor. En la mayoría de los casos, esto requiere emplear personal con altos sueldos, lo cual puede poner en peligro la viabilidad de la institución. Cuarto, la adecuación de los requisitos de capital de US\$2.2 millones es percibida por algunos como muy alta. Y finalmente, la gente que es la fuerza principal que apoya el éxito de las instituciones de préstamo no tradicionales en Africa del Sur proviene, generalmente, de un antecedente de ONG y no se sentiría confortable en un ambiente bancario formal.

### **Recomendaciones de Comisión Strauss para Nuevas Categorías Bancarias**

En enero de 1995, el Presidente Mandela nombró una comisión para estudiar el suministro de servicios financieros rurales. Esta comisión presidida por Conrad Strauss, anterior presidente de Standard Bank of South Africa, introdujo varias recomendaciones destinadas a profundizar el sistema financiero. Estas recomendaciones están al presente bajo consideración del Banco de la Reserva, el Ministro de Finanzas, el Departamento de Comercio e Industria, las instituciones financieras de desarrollo y las personas dedicadas a este campo.

El actual ambiente regulatorio establece dos categorías principales de instituciones financieras. La primera consiste de bancos comerciales y bancos mutuales. Además del capital mínimo requerido, las principales diferencias entre las dos son: la naturaleza de sus instrumentos de inversión y el hecho de que los bancos mutuales se perciben como teniendo un propósito de desarrollo. Puesto que los requisitos de prudencia para bancos y bancos mutuales son, en efecto, los mismos y puesto que los bancos mutuales no han, en efecto, diversificado el sistema bancario, no deben considerarse como niveles bancarios separados.

La otra categoría de servicios financieros en Sudáfrica incluye las instituciones y asociaciones no reglamentadas que caen bajo exclusión de lazos comunes. Con esta excepción, el Banco de Reserva ha abrogado la responsabilidad de supervisar las instituciones financieras que sirven a clientes africanos, siempre que el nivel de depósitos sea menor de US\$2.2 millones. La Comisión piensa que esta excepción crea mucha flexibilidad y expone a riesgos innecesarios a los segmentos de bajos

ingresos de la sociedad de Sudáfrica. La Comisión sugiere que existe la necesidad de reglamentación y control más apropiado de las organizaciones auspiciadoras. Esto implica una función de supervisión que tendría un componente de capacidad de desarrollo. Sería inapropiado que esta función se encuentre bajo el Registrador de Bancos, ya que esta función requiere un diferente enfoque cualitativo y una serie de habilidades.

La Comisión Strauss recomienda la creación de una nueva categoría de institución financiera que permita a los prestamistas al detalle a movilizar ahorros, incluyendo los bancos de aldea y las ONGs. Para que este nivel de banca sea reconocido mediante legislación se requiere que el registro sea aceptado como una entidad legal. La adecuación de capital mínimo será determinada por un Reglamentador apropiado con referencia al perfil de riesgo de la institución. Es imposible reducir los requisitos de capital para este tipo de institución financiera. Sin embargo, los problemas de liquidez son la causa de la falla de muchos bancos. Por lo tanto, los requisitos de liquidez de los bancos y bancos mutuales deben aplicarse también a este nivel bancario alternativo. Los requisitos de información en forma de un saldo mínimo de reserva (5% del total de pasivos) puede mantenerse en un banco comercial, sirviendo con una capacidad similar a la del arreglo de un banco guardián que prescribe la legislación bancaria.

Si las autoridades establecen esta nueva categoría, es importante considerar las explicaciones de la comisión de porqué las instituciones alternativas de préstamos no se han transformado en bancos mutuales. El principio más básico es que los beneficios de formalización deben exceder los costos de información y supervisión de los practicantes, el Registrador y el mercado previsto. Es también importante que la formalización no aleje la base de clientes. Desde la perspectiva de los bancos comerciales, esta categoría de institución financiera puede ser una oportunidad para mejorar sus relaciones con comunidades desventajadas y, consecuentemente, se pueda considerar la creación de microbancos subsidiarios.

### **Otras Leyes que Afectan el Acceso a Servicios Financieros**

*Ley de Usura* (1968): La Ley de Usura reglamenta las transacciones de los clientes incluyendo préstamos de dinero, crédito comercial y alquileres. Establece que ningún prestamista puede recibir cargos financieros a un tipo anual que sea mayor que el tipo determinado por el Registrador. Al presente, el máximo tipo de interés efectivo (incluyendo todos los cargos) sobre préstamos de más de US\$1.330, no puede exceder del 26% y para préstamos de menos de US\$1.330, al 29%. El Registrador de Bancos tiene la responsabilidad de hacer cumplir la Ley de Usura.

En 1992, a fin de facilitar los préstamos a prestatarios de bajos ingresos, el anterior gobierno dictó una reglamentación que exceptuaba los préstamos de US\$1.330 o menos de las disposiciones de la ley, siempre que:

- El monto del préstamo y los cargos financieros debidos por el prestatario, sean pagados dentro de tres años;
- El que presta no entrega el préstamo hasta después de un período de “espera” de tres días, durante el cual el prestatario puede dar por terminada la transacción; y
- El que presta debe proporcionar al prestatario, por escrito, el monto del préstamo en Rands y centavos y la suma de los cargos financieros y otros costos pagables (la tasa de interés no necesita ser especificada).

En 1994, el nuevo gobierno anunció que intentaba retirar la excepción de la Ley de Usura sobre la base de que ésta permitía a los que prestan, cambiar las tasas de interés que explotaban a las comunidades de bajos ingresos. Esta razón para limitar las tasas de interés es para proteger al consumidor. Sin embargo, los prestatarios que no tienen acceso a préstamos con tasas de interés controladas, no tienen otra alternativa que ser explotados por los prestamistas que operan fuera del sistema financiero reglamentado. Retirar esta excepción haría imposible, para las IMFs, que lograran recobrar el costo total, causando, por lo tanto, el efecto adverso al limitar el acceso a servicios financieros en la comunidades de bajos ingresos. La remoción de esta excepción causa protestas de muchos interesados en la comunidad de microfinanzas de Sudáfrica, incluyendo la Alianza de los Practicantes de Desarrollo de la Microempresa (Micro Enterprise Development Practitioners, AMEDP)<sup>103</sup>

**Reforma Agraria:** El proceso de reforma agraria que tiene lugar, actualmente, en Sudáfrica tiene un profundo impacto en el acceso a servicios financieros. La actual legislación de la subdivisión dispone que la tierra agrícola no puede ser subdividida en tenencias más pequeñas sin la autorización del Ministerio de Agricultura. Esta política fue puesta en ejecución en un período en que la política del gobierno promovía la propiedad de haciendas más grandes y que ya no es apropiada, excepto para la función de establecer zonas que podría considerarse como ambientalmente protectora.

La tenencia de tierras es otro asunto contencioso. La libre tenencia se considera por muchos financiadores minoristas como la única base de tenencia confiable para préstamos. Esto requiere un sistema de tenencia con las siguientes características:

- Certeza acerca de los límites de la propiedad;
- Una entidad identificable, que tiene la obligación de pago del préstamo;
- La capacidad de volver a poseer la propiedad libre de cualquier gravámen; y
- La capacidad de vender la propiedad para recuperar el préstamo.

Muy pocas personas de bajos ingresos están en condiciones de ofrecer tal garantía. Los agricultores africanos viven, con frecuencia, en tierras del Estado. Las comunidades en estas áreas ganan acceso a la tierra mediante tenencia comunal y otros sistemas informales de tenencia de tierra. Si bien estos sistemas de tenencia pueden proporcionar una base para estructurar la propiedad comunitaria de la tierra, no proporcionan un sistema de tenencia que actúe como base para financiamiento comercial.

**Acceso a Servicios Financieros para Mujeres.** Si bien no es una ley bancaria por sí, la ley de la costumbre que se ha aplicado, históricamente, a los africanos, trata a todas las mujeres casadas como menores, lo cual les hace incapaces de firmar contratos legales. Las mujeres casadas conforme a la ley de costumbres deben, consecuentemente, hacer que sus esposos firmen los contratos de préstamo. También existe discriminación de género por las instituciones que tratan con empresarios de pequeña escala. Si bien las mujeres africanas son las mayores recipientes de las ONGs minoristas, otras instituciones que sirven a los prestatarios africanos, incluyendo corporaciones de desarrollo y bancos comerciales, tratan, mayormente, con hombres.

---

<sup>103</sup> AMEDP es una asociación de Sudáfrica que consiste de ONGs, instituciones de gobierno, instituciones financieras formales y otras entidades privadas y paraestatales, que proporcionan servicios financieros al micro-mercado.

**Garantía.** El uso de propiedad mueble como garantía de micropréstamos es problemático. Aunque legalmente posible, los costos incluidos en cumplir con las estipulaciones de “la Ley de Medidas de Seguridad de la Propiedad Mueble” (the Security by Means of Movable Property Act) excluye su aplicación a los micropréstamos.

### ***Autoreglamentación para las IMFs***

Además de abogar por algunas de las reformas reglamentarias de que se trata anteriormente, algunos miembros de la Alianza, vienen trabajando con las dos nuevas instituciones financieras de desarrollo (Khula y NHFC) para desarrollar un código de conducta que serviría como marco para autoreglamentación de la industria de microfinanzas de Sudáfrica. Con este fin la comunidad de microfinanzas estableció un comité para crear “Declaraciones de Práctica Sólida” (Statements of Sound Practice) que delinea los estándares de actuación para uso de los practicantes y forma las bases de un marco regulatorio para las IMFs.

El comité consiste de diez miembros e incluye cinco practicantes de microfinanzas. El Registrador de Bancos, los representantes de Khula y de NHFC, un representante de la comunidad bancaria y un representante del Instituto de Contadores Certificados (Institute of Chartered Accountants) ocupan los otros cinco asientos. Este comité:

- Aprobó un esquema inicial de “Estados de Sólida Práctica” basado en la prestación hecha por un equipo técnico;
- Considerará la presentación de practicantes a quienes se aplicarían los Estados de cambios y/o adiciones;
- Asesorará a las IMFs acerca de las tendencias en la industria de microfinanzas; y
- Desarrollará propuestas para un marco regulatorio a largo plazo de los minoristas de microfinanzas.

Este esfuerzo podrá resultar en la autoreglamentación de las IMFs, y podrá, alternativamente, dar forma a la perspectiva del Registrador con respecto a la creación de una nueva categoría de microbancos.

Algunos miembros de la comunidad de microfinanzas de Sudáfrica creen que los programas exitosos de microcrédito deben transformarse en instituciones de toma de depósitos. Esto se basa en dos argumentos principales. Primero, los programas de microcrédito sostenibles que tienen la confianza y el respeto de las comunidades en que funcionan, estarán en condiciones de proporcionar a la población que sirven con margen más amplio de servicios financieros si se les permite movilizar depósitos. Segundo, estos programas fortalecerán las instituciones y crearán intermediarios financieros estables que lleguen, efectivamente, a comunidades de bajos ingresos mejor que si estos incentivos fueran diseñados para fomentar a los bancos comerciales que apunten hacia el sector micro. El otro campo de microprestarios cree que existe una amplia disponibilidad de servicios de ahorro mediante bancos comerciales y el Banco de Ahorros de la Oficina de Correos (Post Office Service Bank). Estas IMFs están más preocupadas en expandir la escala y calidad de sus actividades de préstamo que en ofrecer servicios de ahorro.

La comunidad de microfinanzas está muy cautelosa en permitir que las instituciones no reglamentadas movilen depósitos, particularmente, los ahorros ganados duramente por personas de bajos ingresos.

La conclusión lógica de esta preocupación es crear una nueva categoría de institución financiera reglamentada para los microintermediarios. El comité podrá llegar a esta conclusión. También podría recomendar una estrategia para la supervisión de IMFs que delegue ciertas responsabilidades a las nuevas IMFs, que ya vienen vigilando la actuación de los microprestamistas al detalle. Sin embargo, las responsabilidades de supervisión en desarrollo de Khula o de NHFC podrían crear un conflicto de interés ya que estas instituciones tienen una relación comercial con los minoristas.

En Sudáfrica existen dos fuerzas competitivas que luchan por instituir reformas bancarias. La democratización de Sudáfrica ha creado extensa voluntad política para profundizar y ampliar los servicios financieros hacia la población que no los tiene. Sin embargo, Sudáfrica posee un sistema financiero formal del “Primer Mundo” que es muy sofisticado y no tiene la flexibilidad de acomodar enfoques tradicionales para proporcionar servicios financieros para comunidades del “Tercer Mundo”. Estos dos factores crean una tensión que podría retardar el proceso de reforma, pero una vez que se logre una solución, es muy posible que pueda ser diseñada y servir como modelo para otros países.

El proceso de reforma de Sudáfrica se destaca porque es un esfuerzo de participación para mejorar el ambiente regulatorio de microfinanzas. Este caso, ilustra dos importantes puntos acerca del proceso de formular reglamentaciones para las IMFs. En primer lugar, los reglamentadores de Sudáfrica no tienen apuro en dar licencia a las IMFs porque éstas no movilizan ahorros. Este enfoque cauto hacia la posibilidad de integrar instituciones informales que prestan dinero al sistema financiero formal, es laudatorio, ya que ambas partes tienen mucho que aprender unas de otras acerca de sus intenciones y los procedimientos. El segundo punto es que la iniciativa de un Panel Consejero estaba dirigida por vendedores mayoristas de propiedad del gobierno, Khula y NHFC (National Housing Finance Corporation). Estos han comprometido en las discusiones al Banco de Reserva, en una capacidad de consejero y un posible resultado es cierta forma de autoreglamentación. En contraste con el ejemplo de Perú descrito anteriormente, si se adopta la autoreglamentación basada en estándares industriales, dará confianza a los financiadores mayoristas a medida que entreguen recursos públicos a las IMFs, sin embargo, esto no recargará al Banco de la Reserva con la responsabilidad de supervisar instituciones que son solamente de crédito.

## BIBLIOGRAFIA

- BancoSol, 1996. Proposals submitted to the Superintendent of Banks. La Paz, Bolivia: Banco Solidario, S.A.
- Boomgard, James and Kenneth Angell. 1994. "Bank Rakyat Indonesia's Unit Desa System: Achievements and Replicability." In Otero and Rhyne, editors, *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*. West Hartford, CT: Kumarian.
- Burnett, Jill. 1995. "Individual Micro-Lending Research Project Case Study: The Caja Municipales of Peru," CALMEADOW, unpublished manuscript.
- Chaves, Rodrigo A. and Claudio Gonzalez-Vega. 1996. "The Design of Successful Rural Financial Intermediaries: Evidence from Indonesia" in *World Development*, Vol. 24, No. 1, pp. 65-89.
- Chaves, Rodrigo A., and Claudio Gonzalez-Vega. 1994. "Principles of Regulation and Prudential Supervision and Their Relevance for Microenterprise Finance Organizations." In Otero and Rhyne, editors, *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*. West Hartford, CT: Kumarian.
- Christen, Robert Peck, Elisabeth Rhyne, Robert Vogel, and Cressida McKean. 1995. "Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: An Analysis of Successful Microfinance Programs." Washington, DC: United States Agency for International Development.
- Christen, Robert Peck. 1997. "Issues in the Regulation and Supervision of Microfinance," in Rachel Rock and Maria Otero, editors, *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*. ACCION International, Monograph Series, No. 11.
- Churchill, Craig F. 1997. "Establishing a MicroFinance Industry," MicroFinance Network Conference Summary.
- Credit and Development Forum. 1996. "Savings and Credit Information of NGOs (Data of March and June, 1996)," Vol. 2. No. 1. Dhaka, Bangladesh.
- Drake, Deborah, and Maria Otero. 1992. *Alchemists for the Poor: NGOs as Financial Institutions*. Cambridge, MA: ACCION International.
- Farrington, Todd. 1996. "Feasibility Analysis prepared for PACT." Washington, D.C.
- GEMINI Technical Report No. 75. 1994. "Micro- and Small-Scale Enterprises in Kenya: Results of the 1993 National Baseline Survey." Bethesda, MD: Development Alternatives, Inc.
- Glosser, Amy. 1994. "The Creation of BancoSol in Bolivia." In Otero and Rhyne, editors, *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*. West Hartford, CT: Kumarian.
- Gonzalez-Vega, Claudio, with Mark Schreiner, Richard L. Meyer, Jorge Rodriguez, and Sergio Navajas. 1996. "Banco Solidario S.A.: The Challenge of Growth for Microfinance Organizations." Columbus, OH: Ohio State University, Rural Finance Program.
- Inter-American Development Bank, September, 1995. "Loan Document for a Global Program for Microcredit in Peru." Washington, DC: ICB.
- Lepp, Anja. June, 1996. Member Statistics, January 1997.
- MicroFinance Network, Member Statistics, January 1997.
- Otero, Maria and Elisabeth Rhyne, eds. 1994. *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*. West Hartford, CT: Kumarian.
- Rhyne, Elisabeth and Maria Otero. 1994. "Financial Services for Microenterprises: Principles and Institutions." In Otero and Rhyne, editors, *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*. West Hartford, CT: Kumarian.

- Rhyne, Elisabeth and Linda Rotblatt. 1994. *What Makes Them Tick? Exploring the Anatomy of Major Microenterprise Finance Organizations*. Cambridge, MA: ACCION International.
- Robinson, Marguerite. 1994. "Savings Mobilization and Microenterprise Finance: The Indonesian Experience." In Otero and Rhyne, editors, *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*. West Hartford, CT: Kumarian.
- Rock, Rachel and Maria Otero, editors. 1997. *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*. ACCION International, Monograph Series, No. 11.
- Rosenberg, Richard. 1994. "Beyond Self-Sufficiency: Licensed Leverage and Microfinance Strategy." USAID/Bolivia. Photocopy.
- Rosenberg, Richard. 1996. "Occasional Paper No. 1: Microcredit Interest Rates," CGAP, August 1996.
- Rutherford, Stuart. 1997. "Informal Financial Services in the Dhaka Slums." In Wood and Shariff, editors, *Who Needs Credit?* Zed Books, London and UP Dhaka.
- Rutherford, Stuart. August 1995. *ASA: The Biography of an NGO*. Dhaka, Bangladesh: The Association for Social Advancement
- Strauss Commission. 1996. "Interim Report of the Commission of Inquiry into the Provision of Rural Financial Services (in South Africa)." March 1996.
- Sugianto and Marguerite S. Robinson. 1996. "Commercial Banks as Microfinance Providers." Unpublished paper prepared for the USAID Commercial Banks and Microfinance Conference, Washington, DC.
- Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) – Peru. 1996. *Informacion Financiera de Cajas Municipales, Cajas Rurales y Almacenes Generales de Déposito*. Lima, Peru: SBS.
- Trigo Loubiere, Jacques, Superintendent of Banks and Financial Institutions in Bolivia, in Rachel Rock and Maria Otero, editors, *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*. ACCION International, Monograph Series, No. 11.
- Westley, Glenn D. 1995. "Financial Reforms in Latin America: Where Have We Been, Where Are We Going?" Washington, D.C. : IDB.
- World Bank. August 1996. "Staff Appraisal Report on Bangladesh Poverty Alleviation Microfinance Project." Private Sector Development and Finance Division, South Asia Region. Washington, D.C.
- World Bank. July 1996. "A Worldwide Inventory of Microfinance Institutions." Sustainable Banking with the Poor. Washington, D.C.
- World Bank. 1993. "Senegal: Le Secteur financier informel et ses implications pour le développement du secteur financier." Report 11749-SE. Industry and Energy Division, Western Africa Department, Washington, D.C.

## DOCUMENTOS DE LA RED DE MICROFINANZAS:

### RESUMENES DE CONFERENCIAS:

- **Temas Claves Sobre Microfinanciamiento** 1996
- **Intalación de una Industria de Microfinanzas** 1997
- **Llevar la Microfinanza Hacia Adelante** 1998

### DOCUMENTOS:

- **Reglamentacion y Supervision de Instituciones de Microfinanciamiento: Experiencia de América Latina, Asia y Africa**, de Shari Berenbach y Craig Churchill, 1997.
- **Reglamentacion y Supervision de Instituciones de Microfinanciamiento: Estudios de Caso**, preparado por Craig Churchill, 1997.

### La Red de MicroFinanzas

La Red de Microfinanciamiento es una asociación global que reúne a los principales expertos en este tema. Las instituciones de la Red son comprometidas a mejorar la calidad de vida de las comunidades de bajos ingresos mediante la provisión de servicios de crédito, ahorros y otros servicios financieros. Los miembros de la Red esperan que estos servicios deben ser proporcionados por instituciones financieras permanentes y que rindan utilidades que cubren gran número de clientes que no reciben servicios del sector bancario tradicional. El objetivo principal de esta Red es proveer un foro que permita el intercambio de conocimientos entre las instituciones de microfinanzas ya desarrolladas, para que aprendan de experiencias mutuas y se den asistencia técnica entre ellos.

#### Organizaciones No Gubernamentales:

ABA, *Egipto*  
ASA, *Bangladesh*  
BRAC, *Bangladesh*  
CHISPA, *Nicaragua*  
Fundacion Emprender, *Argentina*  
FED, *Ecuador*  
Fundusz Mikro, *Poland*  
Get Ahead, *Sud Africa*  
PRODEM, *Bolivia*  
TSPI, *Las Filipinas*

#### Instituciones de Apoyo:

ACCION Internacional,  
*Estados Unidos*  
CALMEADOW, *Canada*

#### Instituciones Financieras Reguladas:

ACEP, *Senegal*  
BancoSol, *Bolivia*  
Banco del Desarrollo, *Chile*  
BRI Unit Desa, *Indonesia*  
CERUDEB, *Uganda*  
Citi Savings and Loans, *Ghana*  
Cooperativa-Emprender, *Colombia*  
FINAMERICA, *Colombia*  
K-Rep, Bank, *Kenya*  
Mibanco, *Peru*  
SEWA, *India*

**La Red de MicroFinanzas** 733 15<sup>th</sup> Street, NW, Suite 700, Washington, DC 20005

Tel (202) 347-2953 Fax (202) 347-2959 Email: [mfn@sysnet.com](mailto:mfn@sysnet.com)

Web Page: <http://www.bellanet.org/partners/mfn>

**Patrocinador de la Red:** CALMEADOW 365 Bay Street, Suite 600 Toronto, Ontario M5H 2V1 Canada

Tel (416) 362-9670 Fax (416) 362-0769

Web Page: <http://www.calmeadow.com>