

LP-113

OMOCAP

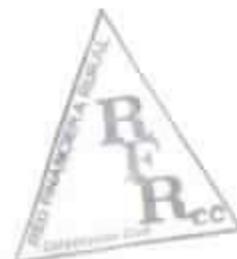
gtz

Cooperación técnica alemana

Marco conceptual para la regulación y supervisión de IMF en Guatemala

Cuaderno de Trabajo

2



Marco conceptual para la regulación y supervisión de IMF en Guatemala

SYLVIA WISNIWSKI (AUTORA)

GABRIELA BRAUN (TRADUCTORA)

GUILLERMO CAAL (TRADUCTOR)

ARNO LOEWENTHAL (ADAPTACIÓN Y EDICIÓN)

Cuaderno de Trabajo

Guatemala, agosto de 2003

© GTZ/ PROMOCAP
 1 Av. 9-23 zona 10 y
 8 Av. 10-43 zona 1 Edificio MINECO
 ciudad de Guatemala
 Tels.: (502) 334-5858, 362-0585
 Fax: (502) 332-5982
 E-mail: administracion@gtzpromocap.org.gt

Serie publicaciones: Cuaderno de Trabajo

Diseño de interiores: Mario Castillo y José Bolaños
 Diseño de portada: Comunicación total

Impreso en Guatemala
 Primera edición: agosto de 2003

ISBN: 99922-69-76-6



Diseño y edición: Magnaterra editores S.A.
 5ª avenida 4-75 zona 2, ciudad de Guatemala.
 Tels.: (502) 238-0175, 250-1031 y 251-4298
 Fax: (502) 251-4048
 E-mail: magnaterra@hotmail.com
 magnaterra2@intelnet.net.gt

ÍNDICE



Presentación	5
Introducción	7
1 Necesidad y objetivos de la regulación y supervisión	13
1.1 Problemas de información y de incentivos en los mercados financieros	13
1.2 La teoría positiva de la regulación	17
1.3 La necesidad de regulación de las IM	19
1.3.1 Tipos de instituciones en el ámbito microfinanciero	19
1.3.2 El perfil de riesgo de las IM	23
2 Principios e instrumentos para la regulación y supervisión de las IM	29
2.1 Principios de la regulación	29
2.2 Instrumentos reguladores	31
2.3 Procedimientos de supervisión	35
2.4 Enfoques idealizados de regulación y supervisión	36
2.4.1 Regulación por medio de la Ley bancaria	37
2.4.2 Regulación por medio de una ley especial para las IM	39
2.4.3 Autorregulación	40
3 Experiencias existentes con la regulación y supervisión de IM	42
3.1 Principios generales para la regulación de las IM	43
3.1.1 Necesidades de Regulación de los diferentes tipos institucionales	43
3.1.2 Recomendaciones para las medidas proteccionistas	46
3.1.3 Recomendaciones para las medidas preventivas	47
3.1.4 Normas contables y requerimientos de documentación	54
3.1.5 Procedimientos de supervisión	56
4 Resumen y preguntas sin respuesta	58
Bibliografía	62
Índice	71
Notas	75

Índice de tablas

Tabla 1	Características especiales de las IM	22
Tabla 2	El perfil de riesgo de las IM	28
Tabla 3	Necesidad reguladora de los diferentes tipos institucionales	45
Tabla 4	Requerimientos Regulatorios Importantes para las IM	52

PRESENTACIÓN

Con esta segunda edición de nuestros "Cuadernos de Trabajo" estamos continuando la serie de documentos que tratan temas de mucha relevancia para el desarrollo empresarial y de la MiPyMe, y para el fomento económico y del empleo de Guatemala.

La Cooperación Técnica Alemana (GTZ) a través del Programa de Promoción de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala (PROMOCAP), y específicamente a través del Componente de Desarrollo del Sistema Financiero, busca contribuir desde el ámbito del incentivo del desarrollo de la economía y el empleo con el sector de las MiPyMe, al proceso de la construcción de la paz y la democracia en Guatemala.

Como uno de los pilares del desarrollo de la MiPyMe en Guatemala, está la nueva industria de las microfinanzas. Como parte del ordenamiento y con el intento de contribuir a una normativa que la promueva y le dé prospectiva, decidimos socializar la vasta e interesante experiencia internacional de la Cooperación Alemana en la regulación y supervisión de Instituciones Microfinancieras (IMF).

La publicación que ponemos en sus manos tiene la pretensión de generar un marco conceptual y temático que, basado en la experiencia de otros países, ha sido adaptado y modificado para que pueda abrir el camino al diálogo y la concertación a los actores locales en Guatemala: autoridades reguladoras del sistema financiero (Junta Monetaria, BANGUAT y Superintendencia de Bancos); los legisladores nacionales, los responsables del desarrollo de la MiPyMe en el Ministerio de Economía, los

operadores de la industria de las microfinanzas, los gremios de la MiPyMe, la cooperación Internacional y la opinión pública en general.

Insistimos con esta publicación en no pretender entregar recetas sino propuestas. Por lo tanto, las mismas son discutibles y perfectibles, y no tienen otro horizonte que el de contribuir a la paz y a la construcción del desarrollo y la democracia en Guatemala. Tampoco estas reflexiones son fruto de ninguna genialidad individual, sino de un largo proceso de diálogo de expertos nacionales e internacionales de la GTZ y de otras instituciones sobre el tema.

Con el presente "Cuaderno de Trabajo No. 2", de PROMOCAP, esperamos aportar al diálogo sobre el tema de la regulación y supervisión, a fin de proveer informaciones actualizadas y relevantes que sirvan para estimular la reflexión sobre las necesidades y posibilidades de modernizar y adecuar el entorno económico de forma que sea conducente al desarrollo productivo del país.

Agradecemos a Arno Loewenthal, Carlos González, de PROMOCAP y Guillermo Caal, del Banco Mundial, por sus esfuerzos en la elaboración y edición del presente material para esta importante publicación.

Michael Nebelung
Coordinador del Programa
PROMOCAP/GTZ

INTRODUCCIÓN

El tema de la regulación y la supervisión de instituciones microfinancieras (IMF)¹ ha adquirido mayor interés por parte de la comunidad financiera nacional y la opinión pública en general, debido al anuncio del próximo tratamiento de una nueva Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios. La mayoría de las IMF en Guatemala, compuesta por organizaciones privadas de desarrollo (OPD's Financieras) y de cooperativas de ahorro y crédito (CAC's), no está sometida hasta el momento a la supervisión estatal. Se cuenta internacionalmente con pocas experiencias prácticas, y la discusión teórica ha prosperado muy modestamente. El tema, sin embargo, se torna rápidamente importante cuando se miran cifras, por cuanto las CAC's en Guatemala (hablamos de las afiliadas a FENACOCAC), a junio de 2002, atendieron aproximadamente a 418,274 usuarios; administraban los ahorros de esos usuarios por valor de aproximadamente US\$142 millones y tenían una cartera de créditos de US\$121 millones. Los otros actores son las OPD's Financieras que, según ellos mismos estiman, atienden aproximadamente a 97,000 usuarios de microcrédito, con una cartera aproximada de US\$35 millones. De muchas de estas IMF, no se cuenta con información pública, estandarizada y confiable, sobre su situación financiera, costos, tasas de interés, procedimientos, coberturas de mercados, etc. Muchas de ellas reclaman

¹ IMF se denominan todas las instituciones financieras que ofrecen servicios financieros adaptados a las necesidades de los grupos poblacionales con bajos ingresos. Consecuentemente, la definición se orienta con base en los productos ofrecidos y no en el tipo de institución.

la falta de recursos financieros para atender la demanda de sus mercados, y aspirarían a que con la regulación y supervisión, podrían cubrir su creciente necesidad de capital.

Por un lado, la regulación podría dar la posibilidad de acceder a un refinanciamiento a través de Instituciones financieras de segundo piso; por el otro, debería ser un requisito para iniciar la movilización de micro-ahorros, en caso de que se les autorizara, bajo estrictas condiciones previas. Sin embargo, las estrategias del *upgrading*, *downgrading* y *linking*,² de instituciones financieras (IF) Bancos Comerciales que ingresan al mercado del microcrédito, desdibujan de forma creciente la demarcación entre el sector financiero regulado formal y el sector microfinanciero preponderantemente desregulado.

El término "regulación" es sumamente multifacético y, para el propósito de este documento, se utiliza la siguiente definición; "La regulación se refiere a una serie de reglas que restringen o dirigen las acciones de los actores del mercado y alteran, por consiguiente, los resultados de esas acciones". No se refiere tan sólo a la regulación estatal, sino abarca también las formas de la autorregulación de grupos institucionales por medio de redes, federaciones y similares, en tanto éstos induzcan realmente un cambio de conducta de los actores.

El objetivo de este trabajo es iniciar un debate, primero, sobre la justificación teórica para regular instituciones financieras con la práctica actual en el ámbito microfinanciero. Para ello se basa en los conocimientos de la teoría de los mercados financieros y, sobre todo, en la teoría de una regulación prudencial de instituciones financieras, y se confronta con las peculiaridades del sector microfinanciero. Las experiencias prácticas hechas con la regulación y supervisión de las IMF deberán indi-

² *Upgrading* significa la conversión de una IF no fiscalizada por las leyes bancarias en una institución financiera fiscalizada (por ejemplo: BancoSol en Bolivia). En el *downgrading* una IF fiscalizada abre una ventanilla para la microempresa. De la estrategia del *linking* se habla cuando IFs no fiscalizadas se vinculan con IFs fiscalizadas para obtener refinanciamiento y/o depositar los ahorros de sus clientes.

car las adaptaciones necesarias a hacerse del marco regulador, y sobre todo demostrar en qué ámbitos deberán tomarse las precauciones necesarias (ahorro del público). Sobre la base de este marco conceptual, deberán analizarse los motivos para una regulación del sector microfinanciero en Guatemala, e identificarse los posibles mecanismos y actores de esta regulación.

Se pretende presentar, además, un acercamiento a las mejores prácticas internacionales de la regulación de IMF.

El objetivo supremo de la regulación y supervisión de las IMF en Guatemala debería ser el desarrollo de un sistema microfinanciero orientado hacia la economía de mercado (es decir, el enfoque del sistema financiero). Dicho de manera más directa: es que la demanda del grupo meta, MiPyMeS y sectores de bajos ingresos, no se limita al crédito, sino abarca también otros servicios financieros tales como ahorro, seguro, facilidades en las transferencias, etc. La demanda por obtener facilidades de ahorro es una cuestión especialmente importante al considerar una regulación prudencial de las IMF. Las IMF y las autoridades financieras deberían tomar en cuenta que el grupo meta potencial para el negocio de depósitos es mucho más grande que para el negocio crediticio, pese a la tasa negativa que recibe el ahorro en Guatemala.

Los estratos pobres de la población en Guatemala no pueden acceder frecuentemente a los servicios de ahorro; entonces es deseable que cierto tipo de IMF también inicien operaciones pasivas, además de las CAC's, como las mutuales, por ejemplo. Otra razón para regular este sector, supone el hecho de que la oferta existente de capital para las IMF no es capaz de adaptarse al crecimiento de su negocio crediticio. Para alcanzar la mayor cantidad de posibles prestatarios es necesario que, además del autofinanciamiento, reconozcan que el financiamiento concesional a través de donantes es cada vez más escaso y está destinado a su desaparición. Por ello, las IMF deben lograr acceder a financiamientos externos en condiciones de mercado. Tan sólo, entonces, se trata de una intermediación financiera en el sentido real de la palabra; es decir,

de una transferencia de capital entre las unidades económicas con superávit y déficit. Posibles fuentes serían créditos de otras instituciones financieras, ahorros privados o, en el caso de un sector microfinanciero ya avanzado emisión de valores en el mercado de capitales. De esta forma, las IMF que únicamente brindan créditos se convierten en intermediarios financieros completamente desarrollados. Hasta el momento, sin embargo, el requisito para iniciar la movilización de ahorros debe seguir siendo que las IMF tengan normas prudenciales, especializadas, y no contradictorias respecto a la legislación bancaria vigente, sobre todo en lo referido a la protección del ahorro. De esta manera también se facilita considerablemente un refinanciamiento a través del mercado de capitales. Las crisis de sistemas de microcrédito y crédito de consumo en Colombia, Bolivia y Perú, con sistemas de microfinanzas regulados sobre la base de leyes bancarias y las altas barreras de ingreso al mercado para las IMF, muestran claramente que una regulación de tipo bancario para el sector microfinanciero es inapropiada.

Por lo anterior, se destaca la necesidad de regular y supervisar las IMF basándose en sus características especiales. En segundo término, se identifican los posibles principios e instrumentos regulatorios. Para sistematizar los diferentes conceptos de regulación de las IMF y supervisión de las normas prudenciales, se distinguen tres enfoques reguladores idóneos: (1) la regulación de las IMF por medio de una legislación bancaria existente —de aquí en adelante denominada regulación por medio de la ley bancaria—, (2) la regulación por medio de una ley especial para las IMF y, (3) la autorregulación.³

³ Berenbach/Churchill (1997: 25) adoptan una clasificación similar. Debe distinguirse entre esta autorregulación grupal y la autorregulación interna, la cual se refiere al control interno de una institución financiera ejercido por parte de sus propietarios, el consejo de vigilancia y la gerencia. Según Coetzee/Goldblatt (1998) este procedimiento que se lleva a cabo en las instituciones financieras conducidas y por ende, reguladas respectivamente por sus propietarios (las denominadas *instituciones basadas en miembros*), hace innecesaria una regulación externa.

De las experiencias hechas hasta el momento con los diversos enfoques se extraen recomendaciones para regular las IMF en Guatemala, basándose en un enfoque novedoso de una ley especializada para el sector microfinanciero con un fuerte componente de autorregulación de las IMF; en esto último, el sistema FENACOAC de Guatemala, es pionero y ejemplar en América Latina. En el último capítulo, se compilan los resultados y se abordan algunos ámbitos que requieren ser analizados con mayor profundidad.

Es indispensable definir claramente los conceptos utilizados. La diferencia entre la regulación estatal y la autorregulación, radica en quién determina las normas prudenciales y en qué forma se estipulan. En la regulación estatal esto es responsabilidad del legislador (ley) o de las instancias administrativas (decreto, disposición y similares).⁴ En el caso de la autorregulación, son las instituciones a ser reguladas las que determinan sus propios estándares; pero no cada una por su cuenta, como en la autorregulación interna, sino como grupo, por ejemplo, a través de una federación (en el caso de Guatemala es FENACOAC) o una red, con lo cual los estándares son igualmente vinculantes para todos.⁵ La autorregulación y la regulación estatal han sido consideradas hasta el pasado inmediato, como dos polos entre los que se extiende un *continuum* de procedimientos reguladores. Lo que muestra la realidad es que no existe una autorregulación pura; es decir, sin ningún tipo de injerencia estatal y a la inversa. Es frecuente la influencia indirecta de dependencias estatales a través de la concesión de licencias o delegación para

⁴ No existe necesidad metodológica para diferenciar dentro de la regulación estatal la regulación por medio de una ley bancaria y una ley especial para las IMF (en la regulación funcional también es concebible que la ley bancaria en general incluya normas especiales para las IMF), pero sí es útil para estructurar los enfoques reguladores existentes.

⁵ En una carta electrónica del 17 de noviembre de 1998 dirigida a la *Development Finance Network* (DFN) de la Ohio State University (devfinance@lists.acs.ohio-state.edu), Richard Rosenberg define la autorregulación de la siguiente forma: "Autorregulación se refiere al acuerdo en el cual la agencia reguladora y supervisora es una institución *cumbre* controlada por las [instituciones financieras] reguladas".

51 * instituciones reguladoras, como en el sistema cooperativo alemán, y debería ser en el sistema FENACCOAC en Guatemala. A este enfoque también se le llama regulación híbrida o delegada,⁶ que es el que pretendemos proponer recuperar y universalizar para las microfinanzas en Guatemala.

En el ámbito de las instituciones supervisoras se puede distinguir, asimismo, entre instituciones estatales (por ejemplo: el banco central y las superintendencias) y privadas. Aquí también se dan formas intermedias híbridas como, por ejemplo, una sociedad privada con representantes estatales integrando el consejo de vigilancia, tal es el caso en Sudáfrica.

⁶ De tal forma se define, por ejemplo, en Sudáfrica. No obstante, Berenbach/Churchill define como un enfoque híbrido o delegado, el control de normas reguladoras estatales por medio de una institución privada, tal como una empresa auditora o empresa consultora. Sobre la base de la definición arriba mencionada, ésta es la regulación estatal que delega las tareas de supervisión en una institución privada o podría ser mixta.

1. NECESIDAD Y OBJETIVOS DE LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN

1.1 Problemas de información y de incentivos en los mercados financieros

En primer lugar, y basándose en el ideal de que existen mercados perfectos y completos, se analizará la teoría normativa de la regulación en la que se identificarán las peculiaridades de los mercados financieros.

Inicialmente, debemos considerar que toda regulación va aunada a costos. El hecho de cumplir las normas prudenciales (por ejemplo, los requisitos de documentación) genera, por un lado, costos para la institución financiera en sí; por el otro, al restringir la competencia y con la reducción de eficiencia que conlleva, resultan costos a nivel macroeconómico. Las intervenciones reguladoras no podrían justificarse en mercados perfectos y completos. Por ende, surge la interrogante de por qué los mercados financieros, y sobre todo los mercados microfinancieros en los países en vías de desarrollo, no son mercados perfectos. La razón principal es la distribución asimétrica de información entre los prestatarios y prestamistas que, por la falta de previsiones institucionales adecuadas, genera los problemas de la selección adversa —y del riesgo moral— ampliamente discutidos. En la discusión respecto a una regulación "prudente" del sector financiero, destacaron sobre todo dos argumentos por los que el accionar exclusivo de las fuerzas del mercado no generan un resultado óptimo.

En la operación pasiva se da una distribución asimétrica de la información entre los depositantes y las instituciones financieras. La teoría del Principal-Agente define a la institución financiera como el agente de los

depositantes (principales). El objetivo de una regulación debe consistir en equiparar las acciones de los agentes a los intereses de los principales, sus comitentes.

Esto puede alcanzarse:

- * Controlando sus acciones;
- * restringiendo su libertad de tomar decisiones, que de lo contrario podrían aprovechar en detrimento de los principales y/o
- * disponiendo de incentivos adecuados.

En las Instituciones financieras los tres enfoques son importantes.

La solución que pareciera ser la más obvia, o sea, la de controlar a los agentes directamente a través de sus principales, no es suficiente. En caso quisieran controlar el uso de su dinero, esto les generaría tanto a los depositantes como a los principales costos inexigibles.⁷

Este control se asemeja a un bien público que, al darse una solución pura de mercado, sería un bien desabastecido. La consecuencia es que los clientes no logran controlar de forma eficaz las instituciones financieras. Ello le confiere a los propietarios y a la gerencia de la institución financiera, un espacio para conductas oportunistas, es decir, para el enriquecimiento personal a costa de los acreedores.

Por lo tanto, el control de los agentes debe ser apoyado por una tercera instancia, o sea, por una institución supervisora independiente.

El segundo enfoque, por medio del cual se desea restringir el espacio para la toma de decisión de la gerencia, tiene sus limitaciones. La labor de la gerencia se vería seriamente obstaculizada y es en donde debe aprovechar sus ventajas informativas ante el depositante en particular

⁷ Por ende, los intermediarios financieros asumen la tarea de la supervisión delegada. Cfr. Diamond (1984).

(y, lógicamente, también ante un regulador externo) en beneficio de la institución financiera (Marquard, 1987: 33).

El tercer enfoque, la creación de un sistema adecuado de incentivos para los agentes, es la solución más elegante porque puede manejarse sin coerción y control. Sin embargo, no se logra alcanzar una convergencia total entre los intereses de las instituciones financieras y de los depositantes.

El segundo argumento para regular las instituciones financieras se une al primero. Ya que es muy difícil evaluar de forma objetiva la solvencia de una institución financiera, existe el riesgo de una corrida, o sea, de un retiro abrupto de todos los depósitos que forzaría a la institución financiera inevitablemente a declararse en quiebra. Diamond y Dybvig (1983), demostraron que una corrida puede explicarse como una conducta racional por parte de los depositantes. La mejor estrategia para cada depositante, en caso se haya perdido de forma generalizada la confianza en una institución financiera es, por lo tanto, unirse al "espíritu gregario" y retirar a su vez su depósito. El detonante de una corrida puede ser por ejemplo, tan sólo el hecho de que un banco en quiebra tenga un nombre similar. El efecto contagioso del colapso de un único banco supone el mayor de los peligros que podría provocar una reacción en cadena y, por la disminución de la liquidez en el mercado de capitales, altos costos económicos (el denominado riesgo sistémico).⁸ Este problema puede reducirse por medio de medidas reguladoras.

Algo distinta es la situación de las instituciones financieras que no realizan la movilización de ahorros con cuentas corrientes precarias, sino se refinancian a través de donaciones, créditos de instituciones de segundo piso o depósitos de ahorro y a plazo. En este caso, el peligro de

⁸ Se trata de un dilema de prisioneros clásico como se conoce en la teoría de los juegos. Una conducta cooperativa, o sea, desistir del retiro abrupto de todos los depósitos, puede beneficiar a todos. Sin conocer la reacción de todos los demás, un ahorrador siempre se beneficiará si retira su depósito.

una corrida no es tan inminente, pero sigue dándose el problema de una conducta oportunista por parte de la institución financiera, por lo que para proteger al inversionista sería recomendable imponer medidas reguladoras.

En la operación activa de una institución financiera los agentes son los prestatarios y la institución financiera es el principal. En este caso es la institución financiera la que se tiene que proteger ante la explotación por parte de sus prestatarios.

Las posibles reacciones ante estos problemas de incentivos son: la restricción del monto y/o del número de los créditos o de las obligaciones contractuales especiales (los denominados *bond covenants*, cfr. Smith/Warner 1979), que va sobre todo aunada a la obligación de otorgar garantías de crédito. Generalmente, no se estima necesario contar con una regulación externa.

Por lo tanto, una regulación "prudente" debe perseguir sobre todo dos objetivos: debe restringir eficazmente el peligro de una conducta oportunista, es decir, evitar una asunción excesiva del riesgo. Éste es el objetivo de la protección de los consumidores.⁹ Y también debe asegurar que no se dé una corrida injustificada hacia una institución financiera (Chávez/González-Vega, 1992:17), que provoque pánico en todo el sistema bancario. Este objetivo puede denominarse "garantía de la estabilidad del sistema financiero". Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la corrida hacia una institución financiera insolvente puede afectar, por medio del efecto contagioso, también instituciones saludables. En caso se presente un efecto señalizador negativo también debería prevenirse. A la hora de seleccionar el marco regulador óptimo siempre debe tenerse

⁹ Aquí se selecciona el concepto más amplio de la protección de los consumidores que abarca tanto la protección de los depositantes como de los prestatarios. Los argumentos mencionados hasta el momento derivan una necesidad reguladora por motivos de protección al depositante. Justificamos también la razón por la que para las *IFE* proteger a los prestatarios es motivo para regular el sector.

en cuenta la proporcionalidad entre la estabilidad y la eficiencia del sistema financiero.

Como objetivos adicionales de la regulación bancaria se mencionan frecuentemente una cierta alocaión crediticia, la salvaguarda de la competencia en los mercados financieros y el control monetario por medio del banco central (cfr. Greenbaum/Thakor, 1995: 103). Sin embargo, cada uno de estos objetivos es discutible o no es importante para el ámbito micro-financiero, por lo que no serán considerados en el presente documento.¹⁰

Los problemas de información y de incentivos en el sector financiero justifican, por ende, una necesidad de regular las instituciones financieras. Otra pregunta es la de quién es el responsable de estipular las normas prudenciales, en qué forma se determinan y quién controla su cumplimiento. No siempre está garantizado que el Estado o la Superintendencia Bancaria sean los más adecuados para realizar esta tarea.

1.2 La teoría positiva de la regulación

Los problemas de información y de incentivos explicados anteriormente pueden justificar intervenciones estatales o privadas en el sector financiero. En contraposición a esta teoría normativa de la regulación, la teoría positiva en sí involucra explícitamente el proceso regulador. A los involucrados (*stakeholder*) en el proceso regulador los considera maximizadores individuales de la utilidad, cuyos objetivos coinciden, a lo sumo de forma casual, con los objetivos derivados de la teoría normativa. Esta perspectiva no debe verse como una alternativa a la teoría normativa, sino como un complemento, que se centra en los problemas de la implementación de un marco regulador "prudente".

¹⁰ El supuesto que la regulación es necesaria para impedir las tendencias de monopolización que al ofrecer servicios financieros generan crecientes rendimientos a escala, es refutado por el hecho empírico de que la regulación más bien restringe la competencia (Zimmer, 1993: 142).

Las normas prudenciales se diseñan en el proceso político y resultan vinculantes en mayor o menor grado por medio de leyes, disposiciones, normas y otros. Al modificarse las condiciones generales en el sector financiero, son las dependencias reguladoras estatales en particular las que tienden a permanecer inertes, en vez de adecuar su política de forma correspondiente. Por lo tanto, debemos tener en cuenta un considerable retraso antes de que las recomendaciones que se hagan resulten en un cambio político adecuado de las dependencias gubernamentales responsables. A ello se suma que la institución reguladora, que como agente de los clientes debe velar por la protección y estabilidad del sistema financiero, también se encuentra en peligro de sucumbir ante una conducta oportunista. Por lo tanto, su estructura de gobernabilidad en sí también debería estar sujeta a un análisis (Richter, 1991).¹¹

Otro supuesto importante referente a la teoría positiva de regulación indica que la regulación no es una actividad fuera del sector (Kane, 1988: 345), sino que, por lo menos a largo plazo, se deriva de los intereses inherentes de los actores involucrados. Todo tipo de regulación provoca reacciones evasivas que, a su vez, hacen necesaria una adecuación correspondiente de las normas prudenciales. Con ello la teoría positiva resalta lo importante que es analizar los intereses de todos los involucrados. Tan

¹¹ Los conflictos respecto a los incentivos en las instituciones reguladoras eventualmente pueden mitigarse por medio de una competencia reguladora. En el caso de diversos reguladores (privados y/o estatales) que ofrecen varios marcos reguladores, entonces las instituciones financieras pueden seleccionar el marco regulador más adecuado a sus necesidades (la denominada *regulatory migration*) y generar de esta forma ganancias de arbitraje: "La competencia regulatoria induce más oportuna y económicamente a realizar los ajustes a la estructura regulatoria que un ente monoplólico podría desear hacer (Kane, 1988: 361)". Sin embargo, esta propuesta de Kane le impone exigencias muy altas a la transparencia del mercado y a la formación de los clientes. Y es que éstos deberían poder juzgar claramente la calidad de los marcos reguladores ofrecidos para así elegir la institución reguladora óptima adecuada a sus necesidades. Los costos más elevados en los que se incurre por cumplir las exigentes normas reguladoras deberían compensarse con una mayor reputación de la institución financiera y con una ventaja competitiva correspondiente.

sólo de esta forma logran definirse recomendaciones concretas para implementar un marco regulador determinado.

1.3 La necesidad de regulación de las IMF

A continuación se analizan las necesidades específicas de regulación que tienen las instituciones microfinancieras comparadas con las de las instituciones financieras tradicionales.¹² La referencia es un sistema financiero regulado de forma "prudente", es decir, en donde las normas existentes consideran las características especiales de las instituciones financieras tradicionales. Se tiene que indagar hasta qué punto estas normas prudenciales deben adaptarse a las características específicas de las instituciones microfinancieras, por cuanto éstas pueden generarle mayores costos o brindarle menores beneficios.

1.3.1 Tipos de instituciones en el ámbito microfinanciero

A causa de la gran variedad de tipos de instituciones es difícil hacer afirmaciones generales sobre las peculiaridades de las IMF. Sobre la base de las cinco características que se presentan a continuación, puede demostrarse que las IMF difieren ostensiblemente de las instituciones financieras tradicionales.

Tabla 1: Características de su clientela, tecnología crediticia, atributos de la cartera de créditos, cultura o ideología y estructura de goberna-

¹² Tal y como es usual en otros textos alusivos al tema, a las instituciones financieras del sector formal que no conceden microfinanciamiento se les denomina instituciones financieras tradicionales. Aun así no debe olvidarse que muchas de las IMF como, por ejemplo, los grupos autóctonos de ahorro y crédito, ya tienen siglos de existir.
¹³ La forma de las características de cultura/ideología y estructura de gobernabilidad no tienen que aplicar en esta forma para todas las IMF, sino son más bien típicas para las OMC. Según Rhyne es importante diferenciar entre las carteras microfinancieras e instituciones microfinancieras (1997). Por lo tanto, las tres características también se adecúan a las carteras microfinancieras de bancos fiscalizados, pero éstas

bilidad.¹³ Dependiendo de la estructura del pasivo de su balance (cfr. la clasificación de Van Greuning/Gallardo/Randhawa, 1998), las IMF se pueden clasificar *grosso modo* en tres categorías.

Categoría A: abarca todas aquellas IMF que utilizan el "dinero de terceros" para financiar su negocio crediticio. Se trata principalmente de subsidios y créditos blandos de donantes que pueden complementarse por medio de créditos de los bancos comerciales o de la emisión de valores (depósitos de inversionistas comerciales). A estas IMF se les denomina, asimismo, instituciones solamente de crédito (*credit-only institutions*). Parte de ellas son las ONG u OPD's Financieras. Las IMF que emergieron de, y aún siguen siendo dominadas por una ONG comprometida con objetivos más bien sociales, presentan graves problemas con la estructura de gobernabilidad, o sea, sus incentivos internos. El establecimiento de una IMF viable a largo plazo requiere una rigurosa disciplina financiera, por lo que puede generarse tensión "entre la percepción del capitalismo y la percepción de la lucha social" (Dichter, 1996: 246).

Especialmente para el sector microfinanciero existen los siguientes argumentos que abogan también por la regulación de las instituciones solamente de crédito:

- 1) * La regulación puede entenderse como una "señal", por medio de la cual una institución financiera refleja su solidez financiera ante los posibles inversionistas.
- 2) * La regulación puede ser un requisito para acceder a determinadas opciones de refinanciamiento (por ejemplo: donaciones transferidas por medio de instituciones secundarias a las IMF).
- * Ninguno de los dos argumentos es suficiente para justificar una necesidad forzosa de regulación estatal, sino que también debe consi-

no sufran los problemas de una estructura de gobernabilidad desfavorable y una tensión entre objetivos financieros y sociales. Generalmente, también tienen un mejor acceso a las fuentes de financiamiento.

derarse el propio interés de las IMF, según el cual los objetivos no son la protección de los consumidores o la garantía de la estabilidad del sistema financiero. No obstante, una regulación puede ser deseable si se considera el aspecto de querer fomentar la sostenibilidad de las instituciones financieras. En tal caso, su objetivo radica en incrementar los estándares en el ámbito microfinanciero y, con ello, contribuir al desarrollo del sistema financiero. Por ello, particularmente en los países en los que el sector microfinanciero se encuentra poco desarrollado, se presenta el peligro que las IMF aprovechen su poder monopolístico y ejerzan prácticas explotadoras como, por ejemplo, intereses de usura y procedimientos indeseables de cobro de deudas. El colapso de ciertas instituciones puede conllevar, asimismo, a limitaciones de oferta en el ámbito crediticio.

En la *categoría B*, el dinero de los miembros se utiliza para concederle créditos exclusivamente a los socios. Ejemplos clásicos son las cooperativas de ahorro y crédito o mutuales, cerradas.

La *categoría C*, abarca a todas las IMF que aprovechan el dinero del público para financiar su operación activa; es decir, los intermediarios financieros plenamente desarrollados. Aquí, sin embargo, no se incluyen las instituciones financieras que utilizan componentes de ahorro forzoso para asegurar el cumplimiento de las obligaciones crediticias, en tanto sus clientes sean prestatarios netos, como es el caso muy difundido en Guatemala de instituciones microfinancieras que utilizan la tecnología crediticia de los Bancos Comunales.

Otro tipo lo componen los bancos formales o tradicionales que se dedican en parte al sector microfinanciero. Para su cartera microfinanciera aplican automáticamente las normas prudenciales de la legislación bancaria que no están adaptadas a los requerimientos de este ámbito. Éste sigue siendo un problema irresuelto.¹⁴

¹⁴ Es posible que en lo concerniente a las normas de documentación se diferencien diversas carteras con base en el monto certificado y que en los indicadores [capital

Todo tipo institucional se caracteriza por su "riesgo idiosincrásico" que repercute en la selección de un marco regulador óptimo (Chávez/González-Vega, 1992: 19 ss.). Como "riesgo idiosincrásico" se entiende que una institución financiera se expone a un riesgo que no afecta de la misma forma a otras instituciones financieras.

Tabla 1
Características especiales de las IMF

Características	Detalles
Características de los clientes	<ul style="list-style-type: none"> • Bajos ingresos • Ocupación en el sector informal o en el ámbito de bajos ingresos • Falta de garantías bancarias tradicionales convencionales • Unidad económica entre hogar y empresa
Tecnología crediticia	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgamiento rápido de microcréditos a corto plazo • Documentación crediticia simple y muchas veces insuficiente • Garantías sustitutivas, tales como tecnología de créditos grupales o el principio de crédito escalonado, o bienes móviles • "Créditos productivos al consumo" • Créditos basados en las características de la persona, con base en un análisis de su capacidad de pago (cash flow) o la delegación de la selección de los prestatarios en los grupos solidarios
Cartera de créditos*	<ul style="list-style-type: none"> • Alta volatilidad • Riesgo altamente dependiente de la calidad gerencial
Cultura/Idiología (especialmente en las ONG/CSO)	<ul style="list-style-type: none"> • Distanciamiento del Estado • Cultura de la lucha social • Objetivo: ninguna maximización de los beneficios, sino cobertura de gastos
Estructura de gobernabilidad (especialmente en las ONG/CSO)	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura descentralizada, vinculada personal e incluso familiarmente • Control externo deficiente • El patrimonio no consiste en aportaciones de los dueños sino en donaciones

*Cfr. Tabla 2

Fuente: Compilación propia según Berensbach/Churchill (1997: 5 y ss.); Jansson/Wenner (1997: 5) y Rock (1997a: 21).

propio, liquidez, etc.) se utilicen coeficientes de ponderación, tal y como ya es usual en la cuota de capital propio.

Comparada con las instituciones financieras tradicionales, una característica importante de las IMF es su gran número de clientes y al mismo tiempo un activo reducido. Esto tiene como resultado que su participación en el sistema financiero nacional es baja. A ello se contraponen, no obstante, que su alcance —comparado con el porcentaje de la población que realiza negocios con los bancos— puede ser sumamente considerable. La bancarrota sería extraordinariamente perjudicial, ya que los clientes provienen de los estratos de la población más pobres. A ello se suma que aún tiene que generarse la confianza en los clientes que sus ahorros se encuentran seguros; la pérdida de sus depósitos podría socavar de forma permanente esta confianza. El argumento de que la regulación y supervisión en el ámbito microfinanciero es menos importante porque éste no tiene gran importancia macroeconómica, demuestra que se ignora la extraordinaria sensibilidad social de este campo y lo que posiblemente puede aportar para el desarrollo del sistema financiero.

1.3.2 El perfil de riesgo de las IMF

Puede ser útil observar el perfil específico de riesgo de las IMF para derivar las adaptaciones necesarias en los procedimientos e instrumentos reguladores, comparados con los que existen en las instituciones financieras tradicionales. Este análisis se centra en aquellas categorías de riesgo que difieren sustancialmente en las instituciones financieras tradicionales. La lista de las categorías de riesgo no pretende ser completa. También es muy difícil delimitar exactamente cada categoría. Sin embargo, pueden considerarse como "variables perturbadoras" que en general incrementan el riesgo de solvencia de una IMF. De esta forma pueden mostrarse enfoques para una regulación "prudente". Para efectos de esta propuesta se abordan las siguientes categorías de riesgo: riesgo crediticio, riesgo por la modificación de las tasas de interés, riesgo de liquidez, riesgo gerencial, riesgo por la estructura de gobernabilidad, riesgo de nueva industria y riesgo por la dependencia de subsidios (cfr. Cuadro 2).

El *riesgo crediticio* describe el peligro de la pérdida de créditos por incapacidad o falta de voluntad de pago de los prestatarios. Las IMF sobresalen, en parte, por la extraordinaria disciplina de pago. Esto, sin embargo, puede cambiar muy rápidamente; es decir, es especialmente volátil. Las causas de esta volatilidad son:

La disciplina de pago se deteriora fácilmente cuando a los prestatarios se les limita el acceso a créditos sucesivos por causa de, por ejemplo, una escasez de la liquidez de la IMF o porque se decepciona la confianza depositada en las IMF, o por una imagen de intransparencia de su manejo y situación institucional (Rock, 1997a: 22).

Muchas IMF dependen en gran medida del negocio crediticio, por lo que un leve deterioro en la recuperación de los créditos tiene grandes repercusiones para el rendimiento total. El uso de garantías diferentes a las que son usuales en los bancos conlleva frecuentemente a que, al darse un deterioro general en la disciplina de pago, las IMF no pueden satisfacer sus demandas por medio de estas garantías.

Existe una fuerte correlación de riesgos al concederle créditos a grupos relativamente homogéneos (tal y como sucede con frecuencia en el ámbito agrícola). Especialmente en la tecnología de grupos existe un intercambio entre las posibilidades del monitoreo de entidades afines [*peer monitoring*] en grupos pequeños y la diversificación de los riesgos (Krahn/Schmidt, 1994: 64 y ss.).¹⁵

Un rol importante al respecto es la cuestión de la seguridad jurídica y los costos aunados al cobro de deudas que, en comparación con el monto del crédito, pueden ser muy altos.

El peligro de incurrir en un mayor riesgo crediticio a la hora de concederle a un solo prestatario una considerable porción de la cartera

¹⁵ Berenbach y Churchill (1997: 23) consideran que este riesgo es más bien teórico: "Hasta la fecha existen muy pocos ejemplos de riesgos por concentración sectorial o geográfica que afecten las carteras microfinancieras".

de créditos (el denominado riesgo de concentración del crédito) es relativamente reducido cuando se conceden microcréditos.

El riesgo por *la modificación de las tasas de interés* surge por los diferentes plazos de vencimiento de intereses en el activo y el pasivo cuando, por ejemplo, con una creciente inflación tienen que adecuarse los intereses acreedores, pero los intereses deudores permanecen fijos por corto plazo. Por lo general, el nivel del riesgo por la modificación de los intereses para las IMF depende directamente de que cuando cambia el tipo de interés del mercado, los intereses de los microcréditos pueden adaptarse correspondientemente.¹⁶ Por los plazos cortos de los créditos esto puede efectuarse de forma relativamente rápida, pero puede evitarse estableciendo límites máximos permitidos legalmente.

Otra categoría la conforma el *riesgo de liquidez*; es decir, el riesgo de tener que transformar el activo en liquidez con altos descuentos en momentos en que se da una escasez de la liquidez. Durante la planificación debe tenerse en cuenta la necesidad de liquidez para cubrir los costos de funcionamiento, concesión de créditos, pagos de intereses y amortizaciones de créditos obtenidos, y —en el caso de las IMF con ingreso por depósitos y retiros de los ahorrantes. Esto en particular es lo que le impone altas demandas a la gerencia, ya que para los pequeños ahorrantes, la liquidez es de suma importancia. Un pago retrasado de créditos o subsidios puede provocar rápidamente una escasez aguda de liquidez en las IMF que en gran medida dependen de donaciones. Esto es muy arriesgado para las instituciones, ya que el acceso a créditos sucesivos supone un incentivo importante para que los prestatarios realicen sus pagos de forma puntual.

En el riesgo gerencial el éxito de una institución financiera depende de la calidad de su gerencia. En las IMF esta dependencia es extremada-

¹⁶ Si el sector microfinanciero de un país no se presenta como un mercado competitivo, entonces el tipo de interés del mercado no es decisivo, las condiciones del mercado pueden hacer necesario una adaptación de intereses.

mente alta: "Los clientes de las IMF no son necesariamente más riesgosos que los clientes bancarios tradicionales, pero el microfinanciamiento como actividad puede que lo sea por depender de la calidad gerencial". Esto es consecuencia directa de la tecnología crediticia que depende grandemente de la capacidad de las personas en puestos con capacidad de decisión. El personal gerencial debería estar familiarizado con la tecnología financiera específica del ámbito microfinanciero y además, poseer suficiente experiencia bancaria. Por la evaluación estricta de la capacidad y voluntad de pago antes de otorgar un crédito (*cash-flow-based* y *character-based lending*) se da una estrecha relación entre el encargado de créditos y el prestatario. Para personas ajenas al sector es especialmente difícil controlar la calidad de la evaluación de la voluntad de pago, por lo que es particularmente susceptible a corrupción y fraude. Por ende, a nivel del encargado de créditos, el éxito depende mucho de su calificación y confiabilidad. Estudios empíricos han demostrado que las deficiencias gerenciales tienen una mayor influencia en el perfil de riesgo de una IMF que la concentración de la cartera en un sector (Rock, 1997a: 22).

Otra categoría de riesgo para las IMF es el *riesgo de una nueva industria*. Como en muchos países, hasta el momento casi no se han hecho experiencias con una intermediación financiera que cubra los gastos en el ámbito microfinanciero, también hacen falta gerentes con la debida formación (y a los que, en caso existan, difícilmente se les pueden pagar sueldos adecuados).

Un crecimiento rápido, que puede observarse en muchas IMF, impone un reto particular al tener que especializar a los colaboradores, introducir nuevos productos y tecnologías, etc. (Berenbach/Churchill, 1997: 73). A la fecha casi no existen estudios sobre la curva de conocimiento institucional de las IMF (*Ibid.*: 24). Esto, asimismo, conlleva un riesgo más alto, por cuanto la Superintendencia en Guatemala, como en otros países, carece de experiencia en la regulación y supervisión de las IMF.

Las dos siguientes categorías de riesgos no aplican del mismo modo para todos los tipos de IMF, sino sobre todo para las ONG/OPD's. Cuando el riesgo de solvencia de una IMF depende de su sistema interno de incentivos se le denomina *riesgo por la estructura de gobernabilidad*. A falta de una regulación externa, los mecanismos internos de control son de gran importancia. Una influencia decisiva para el éxito de una institución financiera la tienen, por ejemplo, las regulaciones sobre la distribución de ganancias, la composición del consejo de vigilancia y la estructura de los propietarios.¹⁷ Es importante que la gerencia, a través de un eficiente Sistema de Administración de la Información (*Management Information System* —MIS—, por sus siglas en inglés), disponga de la información necesaria, que los propietarios inviertan y arriesguen su propio capital para interesarse de esta forma en asumir sus tareas de control, y que los clientes de crédito de la IMF no cuenten con una mayoría en el consejo de vigilancia en el caso de las cooperativas. El riesgo por la estructura de gobernabilidad es muy alto en las ONG/OPD's, ya que no están sujetas al control por inversionistas comerciales, y los donantes o el gobierno como "casi propietarios" frecuentemente no pueden o quieren ejercer un control efectivo (cfr. Churchill, 1998: Theme I). A ello puede sumarse una mezcla de objetivos sociales y financieros (Dichter, 1996). De forma crítica también deben evaluarse las cooperativas, cuya estructura de gobernabilidad específica conduce a una falta de control interno (cfr. Krahn/Schmidt, 1994: 52 y ss.).

Finalmente, en las IMF altamente subvencionadas se da el riesgo por la dependencia de subsidios. Esto se torna problemático cuando de forma abrupta dejan de fluir los subsidios sin que la IMF haya tomado suficientes precauciones previas, tendencia cada vez más presente en nuestro entorno.

¹⁷ Respecto a la importancia de la estructura de propiedad de una IMF cfr. Churchill, 1998: Theme I.

Tabla 2
El perfil de riesgo de las IMF

Categoría de riesgo	Descripción del riesgo	Nivel de riesgo en las IMF
Riesgo crediticio	Peligro que los créditos pueden llegar a ser parcial o totalmente incobrables	Especialmente alto, ya que las garantías institutivas dependen mucho de la confianza, la concentración sectorial y geográfica de los créditos es mayor y la frecuencia de rotación de la cartera es más alta. Por la condición de microcréditos, el riesgo de concentración de créditos en unos pocos prestatarios es generalmente reducido.
Riesgo por la modificación de las tasas de interés	Resulta al modificarse el nivel de la tasa de interés del mercado por los diversos plazos de vencimiento de los intereses en la operación activa y pasiva.	
Riesgo de la liquidez	Riesgo por una escasez temporal de la liquidez, ya que el activo sólo se puede transformar en liquidez a través de descuentos muy altos.	Es alto en muchos países por un mal manejo de la liquidez y falta de acceso a un pool de liquidez o un prestamista. Existe inquietud para el riesgo crediticio, ya que el acceso a créditos bancarios es básicamente el mismo, más importante para el cumplimiento con las obligaciones crediticias.
Riesgo gerencial	Riesgo de empeorar la carrera por deficiencia gerencial (problemas por calificación deficiente e inapropiada por conducta imprudente o fraude)	Por la tecnología crediticia especial (evaluación de la capacidad y voluntad de pago en vez de garantías tradicionales, decisiones descentralizadas, relación personal estrecha entre el encargado de créditos y los clientes) el caso de las IMF y cooperativas el riesgo puede ser considerablemente alto, también por una imagen de transparencia de sus actividades y situación.
Riesgo de una nueva industria	Riesgo al probar tecnologías crediticias nuevas e innovadoras.	Relativamente alto por productos, tecnologías, mercados y diseños institucionales nuevos.
Riesgo por la estructura de gobernabilidad	La solvencia de una IMF depende del régimen de propiedad y comprometimiento de los miembros inversores.	Por la frecuente falta de regulación y supervisión externa, la estructura de gobierno es especialmente importante. En el caso de las IMF y cooperativas el riesgo puede ser considerablemente alto, también por una imagen de transparencia de sus actividades y situación.
Riesgo por la dependencia de subsidios	Riesgo por depender de donaciones y por una repentina disminución de las subvenciones.	Alto en las IMF altamente subvencionadas.

Fuente: Compilación propia según Berenbach/Churchill (1997: 19 y ss.), Chávez/González-Vega (1992: 35 y ss.), Graham (1998) y Van Greuning/Gallardo/Randhawa (1998: IV).

2. Principios e instrumentos para la regulación y supervisión de las IMF

2.1 Principios de la regulación

El desarrollo de cada instrumento regulador y procedimiento supervisor requiere que se determinen principios, sobre la base de los cuales éstos pueden ser medidos. Se pueden mencionar seis:

Competitividad (*competitive neutrality*): La regulación debe estructurarse de tal manera que no distorsione la competencia entre los intermediarios financieros. Esto no debe tomarse como que para todas las instituciones financieras son válidas las mismas regulaciones, ya que los impactos en cada tipo institucional pueden ser muy diversos. Regular a todas las instituciones financieras por igual es exactamente lo que puede distorsionar la competencia: "Se debe regular a diferentes intermediarios (bancos y no bancos) de manera distinta" (González-Vega, 1995: 16).

Eficiencia: En el ámbito de las instituciones financieras Chávez y González-Vega (1992: 16) diferencian la eficiencia de asignación (los recursos son utilizados de la forma más productiva), operativa (los costos de transacción son minimizados) y dinámica (capacidad de adaptación a un entorno cambiante). La eficiencia del marco regulador se mide sobre la base de la eficiencia de las instituciones financieras. La regulación de las IMF amenaza con restringir sobre todo su eficiencia dinámica, ya que hasta el momento se puede recurrir tan sólo a pocas experiencias prácticas, y con ello el peligro de una regulación mal adecuada se torna particularmente alto. Debe tenerse en cuenta el equilibrio entre los objetivos de eficiencia y estabilidad del sistema financiero. Las medidas que deben garantizar la estabilidad del sistema financiero (por ejemplo, normas muy altas de capital propio), también siempre repercuten en las condiciones de competencia y reducen fácilmente la eficiencia.

Supervisión eficiente significa identificar en lo posible las violaciones contra las normas prudenciales (Chávez/ González-Vega, 1992: 34). Este objetivo no debe alcanzarse a cualquier precio, la intensidad óptima de la supervisión debiera determinarse por un análisis de costo-beneficio.

Para las instituciones financieras el marco regulador debiera prescribir una *estructura de gobernabilidad* aprovechando, en lo posible, los esfuerzos de alcanzar beneficios propios que realizan los individuos (propietarios, gerentes, depositantes, prestatarios, etc.) para alcanzar los resultados deseados (*incentive-compatible*). Esto puede ser sumamente importante para las IMF, ya que por la informalidad del sector sería impracticable y demasiado caro impulsar mecanismos legales de sanción. Por ende, la estructura de los propietarios y la gobernabilidad son de gran relevancia.

El marco regulador para las Instituciones financieras debiera ser lo suficientemente *flexible* para poder actuar ante reacciones evasivas (*regulatory avoidance*), innovaciones tecnológicas, fracasos de determinadas medidas reguladoras y similares. En el sector microfinanciero esto es muy importante, por cuanto se puede de manera muy limitada recurrir a experiencias hechas en otros países. La regulación puede verse como un proceso evolutivo en el que determinados tipos institucionales o tan sólo algunos elementos de su estructura de gobernabilidad se afianzan y otros son desplazados. Una de las mayores fortalezas de las IMF, hasta el momento no fiscalizadas, es la comprobación de algunos productos innovadores, fundamentalmente de microcrédito.

De ello se deriva también la exigencia por implementar una regulación funcional y no institucional: "El enfoque funcional *no cuestiona* las funciones económicas realizadas por los intermediarios financieros, pero sí cuestiona cuál es la mejor estructura institucional para desempeñar esas funciones. En lo referente a la regulación institucional se dan diversos marcos reguladores que prescriben cada cual requerimientos para un tipo institucional específico [por ejemplo, la vigencia paralela de una ley bancaria, de una ley de cooperativas y de una ley para financieras], pero rara vez permiten una fácil transición de una categoría a la otra.

Finalmente, todas las normas prudenciales y todos los procedimientos de supervisión deben someterse a un *análisis de costo-beneficio*.¹⁸ Si aceptarían, por ejemplo, las normas de documentación usuales para los créditos bancarios, las IMF incurrirían en costos exageradamente altos, ya que se trata de un gran número de créditos pequeños a corto plazo. Los costos de supervisión directa son extremadamente altos para IMF, tanto CAC's como ONG Financieras, en parte por la gran cantidad de IMF. Dada su reducida importancia macroeconómica, por otra parte, el potencial de riesgo no es alto. Esto hace que la Superintendencia Bancaria no muestre mucho interés por regular las IMF, y tampoco dispondría de los recursos necesarios para ello. Uno de los mayores retos consistiría en encontrar procedimientos que reduzcan los costos, pero, al mismo tiempo, sean efectivos para regular y supervisar las IMF. Por ello planteamos en Guatemala la autorregulación y supervisión delegada mediante calificadoras independientes.

2.2 Instrumentos reguladores

Primeramente, debe indicarse que los posibles instrumentos reguladores de las IMF no difieren grandemente de los bancos tradicionales. Deben poder medirse sobre la base de si su impacto es congruente con los objetivos y si se cumplen los principios de una regulación "prudente". Por lo general, se distinguen instrumentos reguladores proteccionistas y preventivos. Las medidas proteccionistas sirven para la protección de los consumidores y "deben proteger a los bancos y a sus clientes, pero sobre todo a los depositantes en el momento en que el colapso es inminente o ya ocurrió" (Rombach, 1993: 102). Éstos incluyen sobre todo al prestamista de última instancia y la garantía al depositante. El prestamista de última instancia le suministra liquidez a una institución financiera en caso se dé una crisis temporal de iliquidez. El banco central asume nor-

¹⁸ Al medir los costos y beneficios se dan, no obstante, grandes problemas prácticos, por lo que más bien se trata de una estimación cauta.

malmente esta tarea.¹⁹ En teoría tan sólo debiera otorgarse a instituciones financieras solventes. Esto, no obstante, es difícil de realizar por la asimetría de información entre el prestamista de última instancia y la institución financiera, por lo que en la práctica los bancos centrales también intervienen en los casos de bancos insolventes (Richter, 1991).²⁰ Por lo general, los bancos de mayor dimensión pueden contar con apoyo político (se dice que son "demasiado grandes para fracasar").

Por cuanto una exigencia explícita podría causar graves problemas de riesgo moral (el incentivo de mantener dispuestos suficientes fondos líquidos decrece, en tanto crece el riesgo de liquidez), este instrumento se utiliza en general de forma discrecional. Por otro lado, esto restringe su eficacia, porque una institución financiera solvente con problemas temporales de liquidez no puede estar segura de tener acceso al prestamista de última instancia.

El prestamista de última instancia tiene como objetivo la protección institucional (y con ello indirectamente también la protección de los consumidores), mientras que un seguro de depósitos debe garantizar directamente la protección a los acreedores. Un seguro de los depósitos explícito es un instrumento muy eficaz para prevenir una corrida, ya que se aplica directamente en el posible detonante de la corrida, o sea, en el miedo por la seguridad de los depósitos. En contraposición al *LLA*, tampoco discrimina a las instituciones financieras más pequeñas y puede estructurarse de tal forma que las sanciones por quiebra pueden imponerse solamente a los propietarios, al consejo de vigilancia y a la gerencia (Diamond/Dybvig, 1983: 417). El resultado es un efecto protector triple.

¹⁹ En Alemania la asume, por ejemplo, una institución especial, el banco asegurador de liquidez (*Liquiditätskonsortialbank*).

²⁰ En casos particulares también puede ser razonable salvar a instituciones financieras insolventes de la quiebra, ya que los conocimientos sobre la solvencia de clientes individuales (el denominado capital informativo) suponen un aspecto importante en el patrimonio de las *BBK* que de otra forma se perdería.

"Primero, protege a los depositantes del daño colectivo por su propia quiebra; en segundo lugar, protege a los depositantes contra el banco; en tercer lugar, protege al banco contra el depositante" (Zimmer, 1993: 177).

A la hora de elegir una institución financiera el seguro de depósitos amonora, sin embargo, el interés de los depositantes en tomar en cuenta toda la información disponible y brindar su aporte para controlar la institución financiera (problema de *riesgo moral*). De esta forma se elimina el instrumento de sanción más eficaz que poseen los depositantes ante su institución financiera: el retiro colectivo de los depósitos y la amenaza de quiebra que de ello se deriva. Mientras los depósitos estén asegurados, los depositantes no se preocuparán por la solvencia de la institución financiera. Un remedio podría ser establecer una prima que dependa de los riesgos, cuyo cálculo, sin embargo, podría resultar muy controversial. Otras posibilidades para mitigar este *riesgo moral*, serían las de no cubrir al cien por ciento los depósitos o introducir simultáneamente medidas reguladoras preventivas que podrían evitar que la institución financiera asumiera riesgos injustificablemente altos. También, podría concebirse una garantía de depósitos privada, tipo asociativa, eventualmente ofrecida por varias aseguradoras competitivas. Los diversos requisitos que hay que llenar para obtener una membresía pueden conllevar asimismo a que se dé una fuerte influencia reguladora privada.²¹ En muchos países el *riesgo moral* se limita cuando se determina el monto máximo de depósitos asegurado por ahorrador. De esta manera se garantiza que son sobre todo los pequeños inversionistas los que se benefician del seguro de los depósitos, por cuanto ellos podrían soportar menos la pérdida de éstos.

La legislación contra la usura, aún existente en varios países y que está siendo desempolvada en Guatemala, también tiene como objetivo proteger a los consumidores. En diversos países persiste el usurero (*evil moneylender*) pero, aunque la oferta en el ámbito microfinanciero está

²¹ Un ejemplo de ello es la garantía de depósitos voluntaria en Alemania.

creciendo, no puede ser desplazado del negocio a corto plazo de la forma en que se esperaría sucediera según las leyes del mercado. Un límite superior rígido de intereses que no diferencia por el monto de los créditos, siempre conlleva a una discriminación de los microcréditos que, por experiencia, son casi doblemente caros (Jansson/Wenner 1997: 31 y ss.). De todos modos, es casi imposible forzar el establecimiento de un límite para los intereses que "cobran" los prestamistas informales.

Los instrumentos preventivos deben mitigar los efectos negativos que se presentan por las medidas proteccionistas y de salvaguarda de la estabilidad del sistema financiero. Cuanto más elaboradas sean las medidas de protección, tanto más se acentúan los problemas de *riesgo moral* de mayor importancia adquieren los instrumentos preventivos (Greenbaum/Thakor, 1995: 506). Por la asimetría de información entre el intermediario financiero y el depositante, y al no contar con una regulación proteccionista, resulta razonable definir un marco para realizar los negocios bancarios, en tanto no se interfiera directamente en el negocio operativo. Por lo general, pueden distinguirse normas prohibitivas y normas facultativas. Mientras que las primeras prohíben ciertas conductas (por ejemplo, concesión de créditos sin garantías cuando su volumen sobrepasa un determinado porcentaje de la cartera de créditos), las últimas le conceden una mayor importancia a la función controladora del mercado.

Por tal motivo, la transparencia de las actividades comerciales, debe incrementarse a través de mejores reportes de información y requerimientos contables mejorados, que es lo que los cooperantes internacionales en microfinanzas y el Programa BID/MINECO intentan promover a través del Boletín Estadístico y financiero "Microfinanzas en Guatemala".

Los instrumentos más usuales para regular el ingreso al mercado son: las normas de capital propio (en forma de un monto absoluto), exigencias en la calificación del personal y de la gerencia, el requisito de realizar un estudio de factibilidad y presentar un plan de negocios, determinaciones para la estructura organizacional y de propietarios, así como restricciones de la actividad comercial. Según el tipo de regulación, se presenta

un tipo institucional muy determinado (regulación institucional) o solamente se condiciona la ejecución de determinados negocios (regulación funcional). En el negocio en curso, por lo regular deben cumplirse ciertos indicadores financieros (por ejemplo, relación entre el capital propio y el activo con ponderación de riesgos, costos del negocio operativo, índices de liquidez, etc.), existen directrices para crear las provisiones y el castigo de créditos incobrables, deben tenerse en cuenta ciertas directrices de diversificación y cumplirse los requisitos para un Sistema de Administración de la Información (MIS) interno. Esto tan sólo para mencionar las directrices reguladoras más conocidas. A través de la documentación de la actividad comercial, una institución supervisora externa, en el caso de Guatemala proponemos una o máximo 3 Calificadoras, deben poder comprobar si se cumplieron todos estos requisitos. Por último también tiene que regularse la salida del mercado, por ejemplo, cuando la Superintendencia asume la actividad comercial o se inicia el procedimiento de intervención, liquidación y quiebra.

2.3 Procedimientos de supervisión

En la supervisión pueden diferenciarse los controles fuera del lugar, o *in situ*. En el caso de los controles *off-site* las informaciones publicadas por las instituciones financieras son examinadas por la Superintendencia sobre la base de determinados criterios. De tal forma, podrá conocer el desempeño financiero y el perfil de riesgo de la institución financiera. Lo importante son los indicadores anticipados de prevención que posibilitan una intervención oportuna, ya sea al establecer sanciones, imponer condiciones o hasta asumir la actividad comercial.²² Los instrumentos usuales para supervisar a las instituciones financieras son el método CAMEL y el PERLAS, que no se profundizan aquí porque se rebasaría el marco de este trabajo,

²² Importantes indicadores de alerta anticipada son, por ejemplo, cartera en riesgo —*portfolio at risk*—, y cartera en riesgo excepcional —*portfolio at exceptional risk*.

pero este último es aplicado en el sistema autoregulado de FENACOM en Guatemala.²³

Se hace necesario verificar determinadas muestras *in situ* para verificar la confiabilidad de la información y para formarse una idea de los métodos para la toma de datos y del profesionalismo de la gerencia y del personal. Un Sistema de Información Gerencial, bien desarrollado, es un requisito para los controles efectivos *off-site* y puede reemplazar parcialmente las inspecciones *in situ*.

La supervisión puede financiarse ya sea por medio de aportes de las instituciones a controlarse (tal y como sucede en la Oficina Federal de Control Bancario en Alemania —*Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen*— o del presupuesto nacional. Lo último tiene la ventaja que las Instituciones financieras no pueden utilizar sus aportes para presionar a la Superintendencia, tal y como se trata de hacer frecuentemente en Alemania.

2.4 Enfoques idealizados de regulación y supervisión

Es difícil hacer una clasificación consistente de los enfoques reguladores, por lo que no puede dejar de simplificarse e idealizarse. Uno puede imaginarse un *continuum* de enfoques reguladores: un caso representa la regulación estatal directa ejercida por la Superintendencia Bancaria, el otro, la autorregulación organizada de forma privada. Los tres enfoques reguladores mencionados en la introducción —regulación por medio de la ley bancaria, regulación por medio de una ley específica para IMF y autorregu-

²³ CAMEL significa Adecuación del Capital (*Capital Adequacy*), Calidad de los Activos (*Asset Quality*), Gerencia (*Management Ability*), Rentabilidad (*Earnings*) y Liquidez, y se utiliza en el sistema bancario estadounidense. PEARLS significa Protección, Rentabilidad (*Earnings*), Calidad de los Activos, Tasa de Retorno y Costo (*Rates of Return and Cost*), Liquidez e Indicadores de Desarrollo (*Signs of Growth*), y es el procedimiento desarrollado para cooperativas por el World Council for Credit Unions [WCCU].

lación — sí pueden existir paralelamente en un país ya que, según el tipo de institución, pueden tener ventajas y desventajas.²⁴ A continuación se describen de forma idealizada estos enfoques para después realizar una primera evaluación.

2.4.1 Regulación por medio de la ley bancaria

Este tipo regulador se basa en que las IMF que realizan negocios similares a los bancos tradicionales —es decir, movilizan ahorros privados y los destinaban como créditos—, tal y como sucede con todas las demás instituciones financieras, deben estar sujetas a la legislación bancaria existente y a la supervisión bancaria estatal. La mayoría de los países en vías de desarrollo y obviamente Guatemala, no posee un marco regulador propio para las IMF, y por ser instituciones no fiscalizadas se les prohíbe movilizar ahorros del público en general. De acuerdo con lo anterior, las IMF no tienen otra alternativa que la de subsistir como instituciones sólo de crédito —*credit-only institutions*— o cumplir los requerimientos de la ley bancaria y convertirse en bancos.

Igual que todas las demás instituciones financieras, las IMF tienen que subordinarse en este caso a las normas de regulación legal. Una variante de este enfoque lo supone el orientado hacia la exoneración, por medio del cual las IMF generalmente, o después de una negociación individual con la Superintendencia Bancaria, pueden ser exoneradas de cumplir ciertas normas. El establecimiento de un marco regulador se da en forma de una ley que, en la mayoría de los casos, posee una conceptualización relativamente general (por ejemplo, "Deben generarse suficientes provisiones para cubrir eventuales pérdidas"). El Banco Central o una dependencia supervisora especial, son los responsables de determinar entonces normas prudenciales individuales y, principalmente, cuantitativas. Depen-

²⁴ En diversos países se discute un enfoque escalonado (*tiering approach*), en donde existen diferentes marcos reguladores para cada tipo institucional. El Banco Central de Uganda ya formuló una propuesta respectiva. Cfr. BoU/C12, 1998.

diendo de lo autónoma que sea la Superintendencia, así podrá sustraerse la regulación a la injerencia política directa.

La supervisión se da *on-site* y *off-site*, ya sea que la asuma la Superintendencia Bancaria estatal o una (o hasta varias instituciones en mutua competencia) institución supervisora privada e independiente a la que se le delega esta tarea con base en determinadas condiciones. Combinando la tarea de supervisión con la responsabilidad de la entidad supervisora, puede limitarse la conducta oportunista por parte de la misma.²⁷

La Superintendencia Bancaria tiene el derecho de intervenir, en caso inicie una crisis. Con ayuda de esta solución jerárquica se parte del supuesto que resultaría más exitoso que la Superintendencia Bancaria (o que sus expertos asignados) asumiera(n) la administración, a que los negocios siguieran manejándose por la administración presente.

La ventaja de este enfoque regulador es que el Estado dispone de amplios recursos financieros y —con excepción de algunos casos— goza de mucho prestigio que le confiere credibilidad a la regulación. Así, en caso de darse una escasez de la liquidez, a través del descuento abierto el Estado puede poner a disposición liquidez ilimitada, ya que mantiene el monopolio monetario. También le puede prohibir por ley a las instituciones financieras realizar sus negocios.

En muchos países se diferencian varios tipos institucionales (por ejemplo, bancos comerciales, bancos, cooperativas de ahorro y crédito, mutuales y compañías financieras), por lo que las IMF que desean formalizarse se pueden escoger la forma jurídica que más se adecue a sus necesidades y capacidades. Por ejemplo, normalmente no tienen interés en realizar negocios de divisas; más importantes que las anteriores son las regulaciones respecto a la creación de sucursales.

²⁷ Un ejemplo para ello son las Sociedades Cooperativas de Revisión y Responsabilidad Limitada en Alemania. Según §62 I de la Ley de Cooperativas (GenG, por sus siglas en alemán), los órganos de revisión se responsabilizan por los daños en que incurren las cooperativas, por su conducta premeditada o negligente.

3.4.2 Regulación por medio de una ley especial para las IMF

Por medio de este enfoque regulador se crea un marco legal especial para las IMF que tiene en cuenta sus características específicas, que es por el que nos inclinamos en Guatemala. El requisito para aprobar una ley para las IMF es que exista suficiente interés por parte del legislador en regular el sector, y la disposición de las IMF de subordinarse a una regulación estatal. Por la falta de experiencia de los legisladores guatemaltecos respecto al sector microfinanciero por un lado, y la de las IMF con relación a una regulación estatal, sería aconsejable efectuar primero un proceso de consultas y aprendizaje mutuo para decretar después una ley especial para las IMF, y debería ser posible que las normas se logren adaptar de manera poco burocrática y consensuada.

La tarea de supervisar se debe confiar a la Superintendencia de Bancos mediante un sistema de delegación y no para que lo hagan directamente porque no disponen de suficientes capacidades en personal y recursos para ello. Deben desarrollarse nuevas capacidades en la Superintendencia, creando, por ejemplo, una nueva Intendencia de Entidades Financieras No Bancarias en el seno de la propia Superintendencia y no en ningún otro lugar (descartado el MINECO), y ésta debe delegar la tarea de supervisión a unas instituciones Calificadoras independientes; mejor si son privadas.

Lo importante es, sin embargo, que dispongan de suficiente autoridad para que al descubrimiento de infracciones contra las normas prudenciales también tengan un impacto disuasivo. En el caso concreto, la elección de la o las empresas calificadoras y las auditoras externas, como supervisoras delegadas, debiera depender de su reputación y experiencia internacional. Es deseable que las IMF, como instituciones financieras especializadas en el ámbito microfinanciero, estén subordinadas mediante supervisión auxiliar o delegada a la Superintendencia. Ésta sería una razón para que la tarea de la supervisión le fuera asignada desde un principio a la Superintendencia con el fin de conformar un "récord institucional".

2.4.3 Autorregulación

La autorregulación se realiza generalmente sin que el Estado participe en la regulación de las IMF pero, en el caso de Guatemala, planteamos un híbrido. La razón por la que en otros países se da la autorregulación puede ser la falta de interés, capacidades muy reducidas o conocimientos deficientes sobre el sector microfinanciero por parte de la dependencia reguladora (Superintendencia). En la autorregulación pura, la iniciativa proviene de las IMF, por lo que no puede darse una regulación represiva a través de normas estatales inadecuadas.²⁶ Las IMF están motivadas a participar, ya que de esta forma pueden mostrar su éxito ante otras instancias. Así reducen sus costos de refinanciamiento por medio de una prima de riesgo más baja, o por lo menos acceden a ciertas posibilidades de refinanciamiento. Parte de estas instancias son los donantes, bancos de segundo piso, inversionistas comerciales, pero también ahorrantes (suponiendo que a las IMF se les permite el negocio de depósitos, bajo ciertas condiciones previas muy exigentes). Como primer paso, se podría pensar en adoptar un código de conducta que puede concretarse al determinar estándares vinculantes para los ramos. El mostrar los éxitos debe aminorar las diferencias informativas entre la IMF y sus inversionistas de capital, para que éstos logren diferenciar los "buenos riesgos" de los "malos riesgos".²⁷ Lo importante es que estos éxitos también sean de peso; es decir, que los miembros de este marco regulador llenen ciertos requisitos mínimos.

Una organización central o paraguas institucional, puede asumir la tarea de regular y supervisar. Ésta fija las normas prudenciales y controla su cumplimiento. La supervisión también puede ser realizada por una o varias instituciones especializadas para que funcionen como una institución de calificación (*rating*), Calificadoras. La imposición de sanciones por parte

²⁶ Precisamente la ausencia de regulación en el sector microfinanciero hizo posible que las IMF desarrollaran métodos innovadores (Berenbach/Churchill, 1997: 10).

²⁷ Cfr. el "modelo Lemon" de Akerlof (1970).

de la institución reguladora²⁸ consiste única y exclusivamente en negarle a la IMF el "sello de calidad", o eventualmente pasar la información a la Superintendencia, quien si pudiese sancionar.

En este enfoque regulador, la publicación de información, cuya credibilidad debiera ser controlada por una institución en lo posible independiente, suple en parte la supervisión estatal. Su punto de partida es verificar en sí la necesidad de regulación en el sector financiero; es decir, se basa en la asimetría de información entre las instituciones financieras y sus depositantes. Aquí, sin embargo, hay límites claros, ya que las instituciones financieras como monitores delegados (Diamond, 1984) aprovechan sus ventajas informativas: "La divulgación con regularidad de las estrategias bancarias, incluyendo información detallada del balance general y similares, puede generar costos que socavan una razón importante para la existencia de intermediarios" (Marquard, 1987: 20).

Si a las IMF, que se han subordinado al principio de la autorregulación, se les permite la movilización de ahorros del público en general, un seguro de depósitos organizado de forma privada, financiado por las contribuciones de las IMF participantes, puede incrementar la seguridad de los depósitos. Para limitar los problemas de riesgo moral, las contribuciones debieran reflejar, por lo menos de forma aproximada, el riesgo de cada IMF. Otra medida reguladora proteccionista puede consistir en prescribir que se incorpore a un *pool* de liquidez, por medio del cual las IMF pueden obtener liquidez en caso necesario. De esta forma, puede reducirse el peligro de una corrida por falta de liquidez.

La autorregulación rara vez se presenta en esta forma pura y en realidad no hace más que presentar una calificación (*rating*) de las instituciones financieras. Si la autorregulación no sólo sirve para proteger a los inversionistas sino debe garantizar la protección de los clientes, se requiere de mecanismos de sanción más drásticos. El Estado, por ejem-

²⁸ Para preservar su reputación, la institución reguladora en sí está motivada a evaluar a la IMF de la forma más objetiva posible.

plo, puede imponerle que se subordine a una institución autoregulada, con lo que la rescisión sencilla de la membresía se torna imposible.

El Estado también puede conservar para sí, previo informe de la Calificadora, el derecho exclusivo de cerrar las IMF con problemas. Además, el mismo puede influir directamente en la institución Calificadora, ya sea tan sólo por medio de su financiamiento o del control de su actividad comercial.

La regulación por medio de un banco de segundo piso, a través de la cual se refinancian las IMF (cf. McGuire y otros, 1998: 52 y ss.),²⁹ se asemeja mucho a este enfoque. A diferencia de la autorregulación, aquí las normas prudenciales no las determinan las IMF, sino la institución secundaria que condiciona su concesión de créditos. No obstante, tampoco existe influencia estatal directa para determinar las normas prudenciales (eventualmente indirecta, en caso se trate de una institución secundaria estatal como, por ejemplo, un banco estatal de desarrollo, podría en el caso de Guatemala ser el Programa Nacional del MINECO).

3. Experiencias existentes con la regulación y supervisión de IMF

Existen ejemplos para la regulación de las IMF por medio de la ley bancaria, algunos para la regulación por medio de una ley especial para las IMF y aproximaciones tentativas de una autorregulación y supervisión

²⁹ Banco de segundo piso (*wholesale financial institutions* o *second tier institutions*) se usa aquí como término genérico para las Instituciones que refinancian a las IMF y/u ofrecen asesorías para desarrollar el sector microfinanciero. También se les denominan instituciones secundarias, ya que no realizan negocios directos con los clientes finales en Guatemala. Esto lo ejercen el Programa Nacional del MINECO y algunos bancos a través de fideicomisos.

delegada. Sin embargo, sería prematuro generalizar los resultados y la implementación de las denominadas mejores prácticas. Las experiencias hasta ahora también demuestran que una generalización pocas veces son posibles, por cuanto las condiciones iniciales nunca son las mismas. En consecuencia, es difícil hacer aseveraciones generales, éstas serán resumidas en la siguiente subdivisión del capítulo, que ilustran las ventajas y desventajas de cada procedimiento regulador.

3.1 Principios generales para la regulación de las IMF

3.1.1 Necesidades de regulación de los diferentes tipos institucionales

Se distinguen varios tipos de IMF que se diferencian con base en su perfil de riesgo y también respecto a los requerimientos para su regulación. La protección de los depositantes en las instituciones únicamente de crédito no es suficiente para justificar las medidas reguladoras. Las pocas publicaciones que se dedican especialmente al tema de la regulación de IMF convienen, en gran medida, que no es necesario regular las instituciones únicamente de crédito.³⁰ Esto también es válido para las IMF que condicionan la concesión de créditos al ahorro forzoso, en tanto los clientes sean deudores netos. Esto es ciertamente el caso, si se entiende la regulación por la regulación estatal realizada a través del órgano superior correspondiente (Banco Central o Superintendencia Bancaria). Los enfoques reguladores alternativos y de reducción de costos como, por ejemplo, la autorregulación, son deseables en estos casos.

Uno de los principales problemas para la regulación de las IMF radica en saber con base en qué criterios deben delimitarse los diversos marcos reguladores. Por problemas de implementación práctica, existe el peligro que se prefieran soluciones sencillas a las diferenciadas. Se demuestra que hay tipos institucionales muy variados y que cada cual tiene un

³⁰ Cfr. Berenbach/Churchill (1997: 26), CGAP (1996), Graham (1998: 1) y McGuire/Conroy/Thapa (1998: 49 y ss.).

perfil específico de riesgo. Las preguntas que pueden ayudar a determinar las necesidades podrían ser:

1. ¿De qué forma se refinancia la IMF (negocio privado de depósitos sólo con miembros o también con el público general, donaciones/fondos gubernamentales, inversionistas comerciales, etc.)?
2. ¿Qué tan exitosa ha sido la IMF hasta el momento (en función de indicadores financieros)? ¿Dispone de gerentes y colaboradores experimentados y calificados?
3. ¿La IMF tiene contactos con instituciones financieras formales, acceso a un pool de liquidez?
4. ¿Qué tamaño tienen las instituciones? ¿Es posible que arriesguen la estabilidad del sistema financiero?
5. ¿Cuáles son las posibles instituciones reguladoras ya existentes (organizaciones centrales o gremiales, bancos de segundo piso, asociaciones, etc.)?
6. ¿A cuánto ascienden los costos (directos, por el cumplimiento de las normas, indirectos, por ejemplo, por la restricción de la flexibilidad) de la regulación comparada a su beneficio?

En el caso de las IMF con negocio de depósitos: ¿tienen una garantía por los de depósitos?

Obviamente ninguna institución reguladora está en condiciones de responder estas preguntas para todas las IMF. En lo referente a las instituciones financieras informales, como lo son los grupos de ahorro y crédito o Bancos Comunales, se puede pensar en una autorregulación. La sinopsis que se presenta a continuación trata de estructurar la necesidad reguladora de los diferentes tipos de instituciones. En la tabla se retoman las categorías A, B y C mencionadas anteriormente, la necesidad de regulación externa y la institución reguladora recomendada se indican para cada categoría.

Tabla 3
Necesidad reguladora de los diferentes tipos institucionales

Tipo Institucional	Posibles actividades que requieren regulación	Necesidad resultante de regulación externa	Institución reguladora recomendada
Categoría A (dinero de una persona) con financiamiento de asociaciones	Explotación de los prestatarios por medio de una posición casi monopolística; conducta oportunista por parte de los prestatarios; donantes y otras fuentes de refinanciamiento dependen de la confianza en las instituciones microfinancieras	Condiciones generales favorables [garantía de la competencia, de la transparencia del mercado, de la seguridad jurídica, etc.]	Autorregulación y supervisión delegada
Categoría A con financiamiento por medio de créditos comerciales o emisión de valores	Posible perjuicio de los inversionistas por conducta oportunista	Protección de los inversionistas a través del registro como entidad regulada y supervisada	Autorregulación y supervisión delegada
Categoría B (dinero de los miembros)	Negocio de depósitos aportado por los socios	Grupos pequeños e informales de ahorro y crédito: sin necesidad de regulación. Recomendable: Registrarse como cooperativa o ROSCA, ⁵ afiliación obligatoria en entidad gremial	Autorregulación y supervisión delegada
Categoría C (dinero del público)	Negocio privado de depósitos con peligro de una corrida y conducta oportunista de la IMF	Ley adaptada a características específicas de las IMF	Autorregulación y supervisión delegada

Fuente: Van Greuning/Gallardo/Randhawa (1998: Tabla 2), modificada.

En una propuesta inicial del proyecto BOU/GTZ en Uganda "Desarrollo del Sistema Financiero", se distinguió cuatro niveles de regulación (BOU/GTZ, 1998). Los criterios delimitadores entre cada nivel serían, por tanto: *ingreso por depósitos* (sí/no), *tamaño*, *récord financiero* (con buen desempeño en el pasado) y *sostenibilidad* (medido con base en la cobertura de los costos operativos). Éste es un intento de resolver el

⁵ En las ROSCA muy pequeñas que no disponen de un mínimo de formalismo (por ejemplo; una contabilidad rudimentaria) resulta, no obstante, poco realista e innecesario registrarse.

complejo problema de la diversidad de marcos reguladores disponibles para los diferentes tipos institucionales, y de delimitar cada marco regulador de tal forma que se tengan en cuenta las respectivas peculiaridades, pero que las normas permanezcan controlables y políticamente ejecutables.

3.1.2 Recomendaciones para las medidas proteccionistas

El prestamista de última instancia (LUI), debe entrar en acción en el momento en que se den problemas de flujo de efectivo, para evitar con ello que las IMF con problemas de liquidez, pero solventes, lleguen a la quiebra. Por la idea de "son demasiado grandes para fracasar", el "prestamista de última instancia" discrecional amenaza con discriminar las instituciones financieras pequeñas. No se puede esperar que el Banco Central asuma la tarea del LUI para las IMF. En Guatemala, en la mayoría de los casos, el acceso a un *pool* de liquidez o la adhesión a una institución secundaria o a un banco formal, que por su parte también tiene acceso al mercado interbancario, podría generar grandes ventajas y ser la mejor solución. Esto aplica particularmente para el ámbito rural, que por los riesgos correlativos debiera poder acceder a una compensación de liquidez: "El objetivo es encontrar una manera directa para trasladar fondos a las regiones que han sufrido shocks negativos de ingresos" (Besley, 1994: 42).

Una garantía para los depósitos puede incrementar sustancialmente la confianza en la seguridad de éstos. Resulta conveniente establecer un fondo de garantías para los depósitos que cubra hasta cierto monto. Esto protege a los pequeños ahorrantes, que al perder su depósito serían los más afectados. A diferencia de una garantía para los depósitos implícita por parte del Estado (es decir, sin garantía legal), este fondo es preferible, por cuanto no discrimina a las instituciones pequeñas (cuyo colapso casi no repercutiría en el ámbito político). Además, se logra restringir de forma más eficaz el peligro de una corrida, y las posibles pérdidas no se socializan

a través de los impuestos. También se han hecho propuestas respecto a que este fondo sea subvencionado por el Estado o hasta financiado completamente por éste, ya que el fomento del sector microfinanciero es de interés público.³² En resumen, puede decirse que hasta el momento casi no se ha discutido el instrumento de la garantía para los depósitos en el ámbito microfinanciero.

3.1.3 Recomendaciones para las medidas preventivas

La condición *sine qua non* de una regulación "prudente" de IMF, debiera ser que éstas mantengan su orientación hacia el grupo meta. Con las medidas preventivas existe particularmente el peligro que las IMF sean presionadas por medio de normas prudenciales inapropiadas a imitar las prácticas comerciales de la banca tradicional. Esto estaría contrapuesto al objetivo de ampliar el sistema financiero integrando el sector microfinanciero. La creación de un marco regulador especialmente adaptado al perfil de riesgo de las IMF supone el mejor camino para garantizar esta orientación hacia el grupo meta.

Las medidas preventivas incluyen normas cuantitativas en la autorización de instituciones financieras y en los negocios regulares (*ratio management*), y normas cualitativas para el negocio, dirigidas primordialmente al manejo de riesgos de la Institución financiera —*risk management*— (cf. Van Greuning / Gallardo / Randhawa, 1998: IV).

En la Tabla 4 se resumen los requerimientos regulatorios más importantes para las IMF. La interpretación de los indicadores financieros es muy compleja, por lo que aquí solamente pueden hacerse observaciones generales respecto a indicadores seleccionados en las IMF comparados con las de las instituciones financieras tradicionales.³³ El *capital mínimo* exigido para los bancos supone generalmente para las IMF una

³² Como por ejemplo, la propuesta de la Comisión Strauss en Sudáfrica (1996: 86).

³³ Una obra que se toma como referencia para el análisis de razones financieras es, por ejemplo, Christen, 1997b.

elevada barrera para acceder al mercado, por cuanto ellas rara vez están en capacidad de reunir los montos requeridos para las instituciones financieras tradicionales. Por el reducido monto de los créditos que otorgan las IMF sería necesaria, asimismo, una cantidad extremadamente alta de clientes para alcanzar un coeficiente adecuado de apalancamiento.³⁴ La dimensión de la competencia en el sector microfinanciero puede controlarse de forma relativamente sencilla por medio del monto del capital mínimo, Rock (1997c: III y ss.). Advertimos que no es muy conveniente regular inicialmente demasiadas IMF, porque no se cuenta con suficientes gerentes experimentados; la Superintendencia y las Calificadoras se verían agobiadas por exceso de trabajo y, en las IMF más grandes, podrían rebajar los costos al aprovechar la economía de escala, dejando mercados desatendidos por el cierre de IMF pequeñas.

Otra interrogante que se plantea es respecto a la conformación del capital mínimo. Para muchas IMF, resultantes de una ONG financiera ya existente, sería muy difícil llenar el requisito de que este capital debe ser cien por cien en efectivo. Por ende, debería considerarse si en la capitalización de una IMF se pudiese reconocer, por lo menos parcialmente, el valor efectivo neto de la cartera de créditos (o sea, deduciendo provisiones y compensación por una inflación prevista) (Jansson/Wenner, 1997: 13). Este fue, por ejemplo, el caso con PRODEM/BANCOSOL en Bolivia.

La situación es diferente con la *adecuación del capital* que, según el criterio de Basilea, se define como una relación entre el patrimonio efectivo y el activo ponderado por riesgo neto de las provisiones exigidas.³⁵ En el caso de las IMF esta cuota debería sobrepasar claramente el 10%.

³⁴ Jansson/Wenner (1997: II y ss.) demuestran sobre la base de un cálculo ejemplar, que con el monto de capital mínimo requerido para los bancos (y un coeficiente de endeudamiento usual) se necesitaría una cantidad de clientes ocho veces mayor que la de bancos en Chile; también Benenbach/Churchill (1997: 60), Rhyne (1997).

³⁵ Christen (1997b: 101 y ss.) destaca que la mayoría de las IMF ni siquiera posee los diversos tipos de activos, por lo que la ponderación de riesgos no es de mayor importancia. Por ende, el multiplicador del patrimonio sería una simplificación aceptable.

En la mayoría de las IMF (a excepción de las ONG) es, de hecho, considerablemente más elevada, ya que ni siquiera tienen la posibilidad de absorber tanto capital ajeno.

Los argumentos en pro de una cuota de patrimonio más elevada son:

- * El perfil específico de riesgo de las IMF, sobre todo el alto riesgo gerencial, especialmente en Guatemala.
- * El porcentaje ostensiblemente mayor en costos administrativos por parte de las IMF, por lo que una porción determinada de créditos morosos en la cartera conlleva más rápidamente a una descapitalización en el caso de las IMF que en las instituciones financieras tradicionales; así, en las fases financieras difíciles, se torna sumamente importante contar con suficientes provisiones.
- * La falta de grandes recursos financieros en los propietarios que, en caso necesario, no pueden aportar capital propio ágilmente.
- * La disminución de incentivos para una conducta oportunista mediante una alta cuota de patrimonio, ya que los propietarios están más expuestos a las pérdidas.

Precisamente este último punto demuestra que en las IMF tienen que considerarse tanto el monto como el origen del patrimonio. Los propietarios deben tener suficiente interés propio en ejercer su función de control interno. Las ONG financieras o IMF en las cuales las ONG están en la posición mayoritaria, poseen sobre todo créditos obtenidos por donantes a condiciones preferenciales. No existe una delimitación clara entre el patrimonio y el capital ajeno, por lo que se le denomina "capital casi propio". Por lo general, los representantes de los donantes en el consejo de vigilancia no corren riesgos financieros y no ejercen suficiente presión sobre la gerencia para que administre correctamente, por lo que se concluye que "Las entidades supervisoras deben crear mecanismos que pongan en riesgo algo de valor para el miembro directivo,

como lo es la reputación, para reemplazar su falta de responsabilidad financiera; sin embargo, deja dudar si el solo hecho de mantener la reputación sea incentivo suficiente. Una alternativa sería requerir la participación de inversionistas privados³⁴, por ejemplo, gente de negocios del lugar. A la hora de seleccionar a los propietarios también se puede tomar en cuenta si disponen de grandes recursos financieros (CGAP, 1996). Las Cooperativas de Ahorro y Crédito tienen propietarios, aunque por la estructura de gobernabilidad específica, éstos generalmente no buscan una maximización de los beneficios. Son sobre todo las cooperativas más grandes en las que se da una conducta oportunista en el ámbito gerencial y en el consejo de vigilancia, por lo que frecuentemente también requieren de un control externo efectivo.³⁵

Una gran diversidad de indicadores de liquidez, que por lo general relacionan entre sí diferentes partidas de balance, es utilizada en los bancos formales. Éstos son insuficientes para las IMF con fuerte crecimiento, ya que se orientan exclusivamente con base en el pasado. Lo problemático es que las IMF muchas veces tienen un acceso muy restringido a las ayudas a corto plazo de liquidez. Generalmente, puede decirse que el manejo de la liquidez por parte de las IMF debería orientarse con fuerza sobre la base del flujo de caja —*cash flow*— (es decir, que en el caso de las ONG, por ejemplo, se debieran tener en cuenta retrasos en el desembolso de donaciones aprobadas) y considerar a largo plazo el crecimiento previsto de la IMF.

Otro punto a tratar respecto al manejo de indicadores financieros (*ratio management*) es la creación de las provisiones por créditos morosos y el castigo de créditos incobrables. Ambas generan costos a la institución financiera, devalúan el activo y con ello también la cuota de patrimonio. Por la mayor volatilidad en la calidad de la cartera y los plazos cortos de los créditos, deberían crearse las provisiones de forma

³⁴ Al respecto Van Greuning/Gallardo/Randhawa (1998: 12) hablan de "ahorros de bonos públicos comunes y cooperativas de crédito".

más conservadora, y el castigo debería realizarse con mayor antelación que en las instituciones financieras tradicionales. Aquí también deben diferenciarse los plazos de los créditos.³⁷ La clasificación habitual de los créditos es problemática, por cuanto éstos, con base en las normas bancarias vigentes siendo créditos al consumo sin garantía, casi siempre se ubican en la categoría de riesgos más alta. Sin embargo, ya se destacó que, a pesar de carecer de garantías bancarias tradicionales al utilizar una tecnología crediticia adaptada, las tasas de recuperación pueden ser muy altas. Por lo tanto, y por lo menos a partir de un determinado monto crediticio, debería considerarse aceptar las formas alternativas de garantía como, por ejemplo: garantías personales, garantías móviles o la concesión de créditos grupales.

Para la institución reguladora también podría ser importante observar cómo se desenvuelven los indicadores de desempeño en el transcurso del tiempo. A la hora de emitir una licencia puede exigirse a una IMF que disponga de un *record financiero* exitoso, es decir, que demuestre que ha tenido un desempeño relevante en el pasado; tal y como lo prevé la propuesta de regulación que se presentó en Uganda (BOU/GTZ, 1998). Asimismo, existe la posibilidad de un avance gradual (*phasing*), o sea, flexibilizar con el tiempo las normas.

No es preciso que los indicadores financieros se estipulen sobre la base de una ley o normas administrativas. Lo importante es determinar ciertas normas para los ramos y que exista un mecanismo efectivo de cumplimiento (*enforcement*).

³⁷ Por ejemplo: Berenbach/Churchill (1997: 72), CGAP (1996), Jansson/Wenner (1997: 22 y ss.).

Tabla 4
Requerimientos regulatorios importantes para las IMF

Requerimiento regulatorio	Descripción del requerimiento regulatorio	Impacto deseado	Nivel del requerimiento financiero en las IMF en comparación con las instituciones financieras tradicionales
Requerimiento de capital mínimo	Monto mínimo absoluto del patrimonio al momento de la autorización y en negocios regulares (frecuentemente como pago en efectivo)	Previsiones para absorber los shocks financieros e instrumento para controlar la competencia en el sector microfinanciero	Más bajo
Adecuación del capital	Relación del patrimonio respecto a los activos ponderados por riesgo	También actúa como previsión y genera un efecto positivo de diversificación; desincentiva la conducta oportunista	Más alto que la Norma de Basilea (12%), el monto y origen de los fondos son importantes
Indicadores de liquidez	Diversos indicadores, por ejemplo: relación entre el activo líquido (efectivo e inversiones liquidables a corto plazo) y activo total o débitos bancarios de corto plazo (cuentas corrientes)	Garantía de liquidez en todo momento	Depende en gran medida del contexto nacional y está sujeto a fluctuaciones temporales; en IMF con fuerte crecimiento de indicadores alternativos y horizonte de planificación más prolongado que tres años
Previsiones para créditos morosos y castigos de créditos incobrables	Como porcentaje del activo total promedio, provisiones generales y especiales (dependiendo de la antigüedad de la morosidad)	Compensación para pérdidas de créditos; ajuste de los indicadores de desempeño por pérdidas acumuladas e inminentes	Generalmente más bien conservador por alta volatilidad y plazos crediticios cortos; también aceptación de garantías alternativas

Fuente: Compilación propia basada en Jansson/Wenner (1997) y Christen (1997b).

Particularmente importantes para las IMF son exactamente aquellas categorías de riesgo que no pueden juzgarse fácilmente con base en indicadores financieros: el riesgo gerencial, el riesgo por la estructura de gobernabilidad y el riesgo de una nueva industria (cfr. Tabla 2). Importantes son aquí los estándares cualitativos para el negocio, la denominada administración del riesgo. Para las IMF, los posibles requerimientos que ayudan a restringir estos riesgos son:

- Realizar un estudio de factibilidad y elaborar un plan de negocios.
 - Introducir un Sistema de Información Gerencial para que la gerencia esté informada en tiempo real sobre un deterioro inminente de la cartera y para disminuir el peligro de fraude.
 - Requisitos para la calificación del personal gerencial (conocimientos tanto en el ámbito bancario tradicional como en el negocio microfinanciero).
 - La participación de representantes de los diversos sectores involucrados —de una IMF en el consejo de vigilancia, donde deberían estar representados intereses financieros y de desarrollo del grupo meta y donde debería estar prohibido que los clientes tuvieran una representación.
 - Normas respecto a la creación de sucursales, como lo son prescripciones regionales, horarios mínimos o normas sobre servicios ofrecidos, frecuentemente resultan prohibitivas para las IMF, ya que su grupo meta muchas veces se encuentra en regiones no autorizadas y los costos para ofrecer todos los servicios bancarios exigidos son demasiado altos. La creación de pequeñas sucursales, también móviles, con una oferta restringida de servicios, puede suponer un método innovador para incrementar el alcance de una IMF sin que tenga que incurrir en grandes costos.
 - El control en los procedimientos del manejo de liquidez: a las IMF no debiera exigirse cumplir estrictamente con ciertos indicadores de liquidez, ya que éstos varían grandemente dependiendo del contexto (Christen, 1997a: 36).³⁸
 - Normas estrictas al introducir nuevos productos y tecnologías financieras, por cuanto rara vez se puede recurrir a las experiencias de
- ³⁸ La Oficina Federal de Control Bancario de Alemania tampoco impone sanciones cuando determinados indicadores financieros son incumplidos; solamente inicia el diálogo con el banco.

otras IMF: la Superintendencia Bancaria podría prescribir aquí, por ejemplo, una fase piloto para innovar productos y servicios.

- * Prohibición de operaciones con personas con información privilegiada (*insider*): en los negocios con personas que cuentan con información privilegiada, existe el peligro que los créditos se den sobre la base de otros criterios que no sean económicos o que los propietarios, al adquirir créditos en la IMF, traten de obtener de nuevo su capital invertido y que por este medio socaven las normas de patrimonio (Chávez/González-Vega, 1992: 27). En las Cooperativas de Ahorro y Crédito que son propiedad de sus clientes la situación es otra. La concesión de créditos a las personas con información privilegiada es normal, y por lo tanto no puede prohibirse. Sin embargo, también genera problemas conocidos como, por ejemplo, el enriquecimiento de los miembros de una familia.
- * La regulación de la relación entre las ONG fundadoras y la IMF: cuando una ONG funda una IMF debería regularse la relación de ambas de tal manera que exista una separación organizacional, personal y contable para que la Superintendencia pueda evaluar a la IMF de manera separada del resto de actividades de la ONG.

3.1.4 Normas contables y requerimientos de documentación

Para elaborar un balance anual que llene los requerimientos de la institución reguladora, realizar el control interno a través de la contabilidad y realizar un ejercicio comparativo de desempeño financiero y operativo, muchas IMF aún tienen mucho que aprender. Por ello, al principio, el cumplir con las correspondientes normas reguladoras, entre ellas el aplicar un Manual de Cuentas único para IMF es indispensable concluirlo en Guatemala, actividad que es promovida por la cooperación internacional en microfinanzas en Guatemala a través de US-AID-AGIL. Para las IMF, y sobre todo para aquellas IMF que también se les autorice realizar la movilización de ahorros, es imprescindible contar con un sistema de com-

putación que posibilite realizar un análisis de flujo de caja —*cash flow*— (para calcular el riesgo de liquidez) y una contabilización en tiempo real de los ingresos y egresos.

Para evaluar el desempeño de una IMF, los datos del balance y de la cuenta de pérdidas y ganancias deben ajustarse por los efectos inflacionarios y los subsidios recibidos. Tan sólo de esta forma pueden compararse con otras IMF y transparentar su real sostenibilidad y su posición en el mercado. La inflación conlleva, por un lado, a elevar el valor nominal del activo real; por el otro, reduce el valor real del patrimonio (Christen, 1997b: 35). Existen subsidios implícitos y explícitos. La evaluación de los subsidios implícitos se realiza por medio de una contabilidad aparte que sea ajustada a los precios del mercado (por ejemplo, en el caso de créditos blandos con ayuda de la tasa de interés del mercado), aunque los ajustes, sin embargo, frecuentemente podrían ser discutibles. Al respecto se recomienda hacer uso del cálculo del índice de dependencia al subsidio —*subsidy dependence index*— de Yaron (1992).³⁹

Lo importante es que los indicadores financieros no estén basados exclusivamente en datos históricos. Pueden examinarse los denominados indicadores de prevención que funcionan como señales de emergencia al deteriorarse de forma inminente el desempeño. Útil es, por ejemplo, un análisis de sensibilidad respecto a las variables macroeconómicas importantes, como lo son la inflación y el tipo de cambio. Un fuerte crecimiento de la IMF también puede ser motivo para una supervisión muy

³⁹ Christen (1997a: 34 y ss.) propone los siguientes indicadores de desempeño: alcance, calidad de la cartera de créditos, ingresos (ICA, ICE), adecuación del capital y eficiencia operativa. El alcance puede dar información sobre el grupo meta, y por lo tanto ser útil al interpretar los demás indicadores. Por ello es relativamente fácil mejorar los indicadores financieros cuando la IMF se orienta hacia la clientela más pudiente. De esta forma, sin embargo, se viola el criterio del alcance del grupo meta. La calidad de la cartera de créditos demuestra el riesgo del que adolecen los ingresos. El patrimonio es "la primera línea de defensa" (*Ibid*: 35) en caso de dificultades financieras. La eficiencia operativa es una condición necesaria para lograr una cobertura total de los gastos e indica las posibles ineficiencias.

estricta, porque esto puede provocar un rápido deterioro de la calidad de la cartera de créditos.

Las regulaciones que estipulan un tope máximo de los montos de los créditos que no disponen de garantías bancarias tradicionales, son un obstáculo injustificado para las IMF que basan sus operaciones en una tecnología crediticia alternativa.⁴⁰ Otras formas de garantía, como la presión grupal, acceso reiterado a créditos (principio de crédito escalonado), el uso de garantías no tradicionales y otros incentivos de pago, deberían ser reconocidos de forma igualitaria para las IMF. En un estudio empírico para América Latina y el Caribe, Jansson y Wenner demostraron que éste aún no es el caso en la mayoría de las instituciones supervisoras.

Los requerimientos de documentación para las IMF deben adaptarse en forma correspondiente. No se justifica elaborar una documentación detallada para cada crédito, ya que analizando los costos y beneficios, resulta demasiado cara comparada con el monto del crédito.

3.1.5 Procedimientos de supervisión

La supervisión directa de todas las IMF por medio de la Superintendencia de Bancos de Guatemala, muy difícilmente podrá ser practicable y financiable: "Las superintendencias deben desarrollar métodos de bajo costo para supervisar a las IMF" (CGAP, 1996). Este problema de capacidad tiene como consecuencia que la supervisión se limite tan sólo a un grupo de IMF, por ello es que sugerimos que se delegue esta tarea a empresas calificadoras y auditoras externas especializadas. La ventaja en delegarle a una institución secundaria las tareas de supervisión, consiste en que puede darse una mayor flexibilidad en la adaptación de las normas prudenciales y una mayor aproximación al sector microfinanciero. En este caso debe tenerse en cuenta, además de la calificación técnica, que no estén expuestos a conflictos de intereses, como sucede, por ejemplo, en el caso de los ex colaboradores de las ONG o CAC'S.

Independientemente del tipo de institución supervisora, el control *off-site* de una IMF debería realizarse sobre la base de la cartera total y eventuales tendencias estadísticas de subgrupos (por ejemplo, según las sucursales o los encargados de créditos).⁴¹ Un Sistema de Información Operacional bien elaborado, puede suplir en gran medida las inspecciones *on-site*. Lo importante es que la Calificadora y empresa auditora externa, concucan a fondo el procedimiento de concesión de créditos.

Considerando la falta de experiencia en la regulación del sector microfinanciero, en Guatemala, todas las normas deberían ser tratadas con cierta flexibilidad. En caso de que una IMF presente dificultades financieras, no es recomendable centralizar la toma de decisiones, ya que las ventajas informativas de los encargados de créditos son de vital importancia en la tecnología crediticia de una IMF.

Según una perspectiva muy común, las IMF mismas pueden asumir los costos de la supervisión. Sin embargo, debería considerarse que por la adecuación a las normas prudenciales, ya que incurren en considerables gastos, los subsidios inteligentes pueden por lo menos ser justificables a las Calificadoras, para conformar nuevas capacidades para la supervisión de las IMF.

⁴⁰ Frecuentemente, ni siquiera se aceptan las formas usuales de garantía como fianzas y depósitos en garantía, sino sólo hipotecas.

⁴¹ Respecto al instrumento CAMEL como procedimiento de supervisión en el ámbito microfinanciero, cfr. Saltzman/Rock/Sallinger (1998).

4. Resumen y preguntas sin respuesta - - - -

A continuación se resumen brevemente las propuestas más importantes en forma de tesis.

Respecto a la regulación y supervisión de las IMF son dos las preguntas que requieren de una respuesta para identificar las necesidades específicas en el sector microfinanciero: ¿qué estructura institucional debe poseer el marco regulador y cuáles normas reguladoras deben determinarse?

Referente a la estructura institucional pueden formularse las siguientes tesis:

Tesis 1: El método más difundido hasta el momento, o sea, de ofrecerle a las IMF como único marco regulador el que aplica para los bancos formales, ha resultado ser ineficaz.

Tesis 2: En la regulación por medio de una ley especial para IMF se corre el peligro de restringir la diversidad institucional y el impulso innovador en el ámbito microfinanciero. Esto se puede prevenir con ayuda de una regulación escalonada (*tiering approach*). Una regulación que no distorsione la competencia solamente puede alcanzarse por medio de un trato diferenciado o una regulación funcional para los diferentes tipos institucionales.

Tesis 3: La autorregulación pura, es decir, sin injerencia estatal directa o indirecta, sufre de un grave problema; cómo imponer sanciones si una IMF no cumple con las normas. Sin embargo, existen posibilidades de mitigar esta deficiencia mediante la delegación de la supervisión a empresas calificadoras y auditoras externas y quedarse la Superintendencia con la facultad sancionadora. (Por ejemplo: con prerrogativas estatales para los involucrados en un sistema de autorregulación.) La competencia entre varias calificadoras y empresas auditoras externas puede ser problemática,

porque en Guatemala, por lo general, no se da la transparencia necesaria en el mercado para una selección informada de clientes y, por ende, puede sobrevenir una reducción de los estándares.⁴²

Tesis 4: Un sistema de varios niveles en el que cada nivel es controlado por el nivel subsiguiente, puede ayudar a reducir los costos y aprovechar las ventajas informativas. Esto es más concebible en una institución de autorregulación controlada por un banco de segundo piso o directamente por la Superintendencia Bancaria. Lo importante es una adecuada estructura de gobernabilidad en todos los niveles. Esta combinación entre las tesis 3 y 4 es la que promovemos en Guatemala.

Tesis 5: Las IMF deben regularse cuando inician la movilización de ahorros del público general. En caso sobrepasen cierto tamaño, también deberían regularse las instituciones que movilizan solamente el ahorro de sus miembros. La protección de los depositantes debería ser para las IMF de suprema prioridad.

Tesis 6: La regulación de las instituciones únicamente de crédito puede ser deseable para incrementar los estándares en el sector microfinanciero. Los actores privados deberían jugar en este ámbito un rol preponderante. Una opción podría ser que el sector se autorregulara voluntariamente y el Estado delegue la supervisión en empresas calificadoras y auditoras externas especializadas en microfinanzas.

Tesis 7: La tarea de la supervisión de IMF debe delegarse en una institución (posiblemente privada). La Superintendencia Bancaria frecuentemente carece de conocimientos necesarios sobre el sector microfinanciero y de las capacidades requeridas.

⁴² En Sudáfrica se da un ejemplo al respecto: la MIA no dispone de un mecanismo efectivo de imposición de sanciones; sin embargo, afirma poder garantizar estándares mínimos para sus miembros. A falta de información necesaria, los clientes no pueden distinguir entre MIA y AMEDF.

Para determinar normas prudenciales concretas pueden formularse las siguientes tesis:

Tesis 8: Por sus peculiaridades Institucionales y características de sus negocios, los indicadores prudenciales de las IMF difieren de los de los bancos comerciales tradicionales. Se requiere adaptaciones, por ejemplo, en el ámbito de las normas de capital mínimo, las normas para crear provisiones, el castigo de créditos incobrables y de las normas de documentación.

Tesis 9: Es más importante controlar los procedimientos del manejo de riesgos y de las estructuras institucionales que los indicadores financieros (*risk management* en vez de *ratio management*). Posibles normas son la obligación a incorporarse a un *pool* de liquidez, la implementación de una fase piloto para los productos y servicios nuevos, ciertas calificaciones mínimas de la gerencia y del personal, requisitos para un Sistema de Información Gerencial, etc. El objetivo debiera consistir en otorgarle al control interno la mayor importancia posible.

Las preguntas que se enumeran a continuación aún permanecen sin respuesta o son discutibles:

- * ¿Qué rol deberían jugar los bancos de segundo piso en lo que respecta a regulación y supervisión?⁴³
- * ¿De qué forma puede evitarse la conducta oportunista?
- * ¿De qué manera debería procederse con las carteras microfinancieras de los bancos formales?
- * ¿Las instituciones que movilizan solamente el ahorro de sus miembros, como las Cooperativas de Ahorro y Crédito cerradas, deberían recibir un trato especial o precisan de la misma regulación externa como otras IMF?

⁴³ Cfr. la postura muy crítica respecto a bancos de segundo piso de González-Vega (1998). En el presente documento sólo se aborda al margen la influencia en la regulación por las instituciones bancarias de segundo piso.

- * ¿Cómo puede resolverse el problema de un control interno deficiente que tiene su origen en la estructura de gobernabilidad desfavorable de las ONG/OPD?
- * ¿De qué forma puede reducirse o prevenirse una regulación estatal represiva?⁴⁴

⁴⁴ Estas interrogantes se ubican en el ámbito político-económico y sobrepasan ampliamente las cuestiones puramente económicas o jurídicas de una regulación "prudente".

BIBLIOGRAFÍA

- Akerlof, G. 1970. "The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84.
- Bank of Uganda and GTZ, 1998. *Proposal for BoU Policy Statement on MFI Regulation*. Draft. Kampala.
- Berenbach, Shari, 1997. "Colombia", en Churchill, ed., *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions. Case Studies*. The Microfinance Network Occasional Paper No. 2. Washington, DC.
- Berenbach, Shari and Craig Churchill, 1997. *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: Experience from Latin America, Asia and Africa*. The Microfinance Network Occasional Paper No. 1. Washington, DC.
- Besley, Timothy, 1994. "How Do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets?", en *The World Bank Research Observer*, Vol. 9, No. 1.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BIZ), 1994. *Sektorkonzept "Finanzsystementwicklung - Förderung von Sparen und Kredit"*. Bonn.
- Carpenter, Janney, Kimanthi Mutua and Henry Oloo Oketch, 1997. "Kenya", en Churchill, ed., *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions. Case Studies*. The Microfinance Network Occasional Paper No. 2. Washington, DC.
- CGAP, 1996. *Regulation & Supervision of Micro-finance Institutions: Stabilizing a New Financial Market*. Note No. 4. The World Bank, Washington, DC.

- Chávez, Rodrigo A. and Claudio González-Vega, 1992. *Principles of Regulation and Prudential Supervision: Should They Be Different for Microenterprise Finance Organizations?* Economics and Sociology Occasional Paper No. 1979. Ohio State University, Columbus, Ohio.
- _____. 1994. "Principles of Regulation and Prudential Supervision and Their Relevance for Microenterprise Finance Organizations", en Otero, María and Elisabeth Rhyne, eds., *The New World of Microenterprise Finance. Building Healthy Financial Institutions for the Poor*. Kumarian Press, West Hartford, Connecticut.
- Chidzero, Anne-Marie and Gilles Galludec, 1997. "West Africa", en Churchill, ed., *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions. Case Studies*. The MicroFinance Network Occasional Paper No. 2. Washington, DC.
- Christen, Robert Peck, 1997a. "Issues in the Regulation and Supervision of Microfinance", en Rock and Otero, eds., *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*. ACCION International.
- _____. 1997b. *Banking Services for the Poor. Managing for Financial Success. An Expanded and Revised Guidebook for Microfinance Institutions*.
- Churchill, Craig, ed., 1997. *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions. Case Studies*. The MicroFinance Network Occasional Paper No. 2. Washington, DC.
- _____. 1998. *Moving Microfinance Forward: Ownership, Competition, and Control of Microfinance Institutions*. The MicroFinance Network. Washington, DC.
- Coetzee, Gerhard and Steven Goldblatt, 1998. *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: Experiences from South Africa*. Paper presented at the CGAP-Conference "Savings in the Context of Microfinance". Kampala, Uganda.

- Diamond, Douglas W, 1983. "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity", en *Journal of Political Economy*, Vol. 91, No. 3.
- _____. 1984. "Financial Intermediation and Delegated Monitoring", en *Review of Economic Studies*, Vol. 51.
- Dichter, Thomas W, 1996. "Questioning the Future of NGOs in Microfinance". *Journal of International Development*, Vol. 8, No. 2.
- Fruhan, Cécile and Mike Goldberg, 1997. *Microfinance Practical Guide for World Bank Staff*. Sustainable Banking with the Poor, Consultative Group to Assist the Poorest. Washington, DC.
- González-Vega, Claudio, 1995. *Non-bank Financial Institutions and the Sequencing of Financial Reform*. Economics and Sociology Occasional Paper No. 2244. Ohio State University, Columbus, Ohio.
- _____. 1998. *Microfinance Apex Mechanisms: Review of the Evidence and Policy Recommendations*. Ohio State University, Columbus, Ohio.
- Graham, Douglas H, 1998. *Regulation and Supervision of Deposit-taking Micro-finance Institutions*. Paper presented at the CGAP-Conference "Savings in the Context of Microfinance". Kampala, Uganda.
- Greenbaum, Stuart I. and Anjan V. Thakor, 1995. *Contemporary Financial Intermediation*. Dryden Press. Fort Worth, Texas.
- GTZ, 1997. *Savings in the Context of Microfinance*. GTZ, Eschborn.
- _____. 1998. *Proceedings of the Africa Conference 'Savings in the Context of Microfinance'*. Kampala, Uganda. GTZ, Eschborn.
- Jansson, Tor and Mark Wenner, 1997. *Financial Regulation and its Significance for Microfinance in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Microenterprise Unit. Inter-American Development Bank. Washington, DC.

- Kane, Edward J, 1988. "How Market Forces Influence the Structure of Financial Regulation", en Haraf, William S. and Rose Marie Kushmeider, eds., *Restructuring Banking and Financial Services in America*. American Enterprise Institute, Washington, DC.
- Krahnen, Jan Pieter and Reinhard H. Schmidt, 1994. *Development Finance as Institution Building: A New Approach to Poverty-Oriented Banking*. Westview Press. Boulder and Oxford.
- Krutzfeldt, Hermann, 1997. "The Experience of BancoSol", en Rhyne. *An Introduction to Key Issues in MicroFinance, Theme I: Supervision and Regulation*. MicroFinance Network, <http://www.bellanet.org/partners/mfn/themela.html>. 29.03.1999.
- Lalib, Marc, 1998. *Assessment of Microfinance Institutions Sustainability: What Have We Learned from the Corporsol-Finansol Case?* Presentation at the Second Annual Seminar on New Development Finance, Goethe University of Frankfurt.
- Ledgerwood, Joanna, 1999. *Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective*. Sustainable Banking with the Poor. The World Bank, Washington, DC.
- Luang, Eduardo C. and Malena Vásquez, 1997. "Philippines", en Churchill, ed., *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions. Case Studies*. The MicroFinance Network Occasional Paper No. 2. Washington, DC.
- Marquard, Jeffrey, 1987. *Financial Market Supervision. Some Conceptual Issues*. BIS Economic Papers No. 19. Bank for International Settlements. Basel.
- McGuire, Paul B., John D. Conroy and Ganesh B. Thapa, 1998. *Getting the Framework Right: Policy and Regulation for Microfinance in Asia*. The Foundation for Development Cooperation. Brisbane.

- Horton, Robert C, 1995. "A Functional Perspective of Financial Intermediation", en *Financial Management*, Vol. 24, No. 2, Summer.
- Mutua, Kimanthi, 1997. "Panel on Supervision and Control", en Rhyne. *An Introduction to Key Issues in MicroFinance, Theme I: Supervision and Regulation*. MicroFinance Network, <http://www.bellanet.org/partners/mfn/themela.html>, 29.03.1999.
- Philippine Coalition for Microfinance Standards, 1998. <http://www.soc.titech.ac.jp/icm/network/phil-cover.html>. 29.03.1999.
- Rhyne, Elisabeth, 1997. *An Introduction to Key Issues in MicroFinance, Theme I: Supervision and Regulation*. MicroFinance Network, <http://www.bellanet.org/partners/mfn/themela.html>, 29.03.1999.
- Richter, Rudolf, 1991. "Bankenregulierung aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik", en Jürgen Siebke, Hrsg. *Finanzintermediation, Bankenregulierung und Finanzmarktintegration*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. 204. Duncker & Humblot. Berlin.
- Rock, Rachel, 1997a. "Introduction", en Rock and Otero, eds., *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*. ACCION International.
- _____ 1997b. "Banco Solidario, S.A: A Regulated Institution", en Rock and Otero, eds., *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*. ACCION International.
- _____ 1997c. "Conclusions and Recommendations", en Rock and Otero, eds., *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*. ACCION International.
- _____ 1997d. "Bolivia", en Churchill, ed., *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions. Case Studies*. The MicroFinance Network Occasional Paper No. 2. Washington, DC.
- _____ 1997e. "Peru", en Churchill, ed., *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions. Case Studies*. The MicroFinance Network Occasional Paper No. 2. Washington, DC.

- Rock, Rachel, Carlos Castello and Vivienne Azarcon, 1997. "Other Microfinance Institutions' Experiences with Regulation", en Rock and Otero, eds., *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*. ACCION International, pp. 87-105.
- Rock, Rachel and María Otero, eds., 1997. *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*. ACCION International.
- Rombach, Erich M, 1993. *Finanzintermediation und Bankenregulierung*. Rosch-Buch. Hallstadt.
- Saltzman, Sonia B., Rachel Rock and Darcy Salinger, 1998. *Performance and Standards in Microfinance: ACCION's Experience with CAMEL Instrument*. ACCION International.
- Smith, Clifford W. and Jerold B. Warner, 1979. "On Financial Contracting: An Analysis of Bond Covenants", en *Journal of Financial Economics*, Vol. 7.
- Staschen, Stefan, 1999. *Regulierung und Überwachung von Mikrofinanzinstitutionen in Südafrika: Case Study*. Draft. GTZ. Eschborn.
- Steege, Jean, 1998. *The Rise and Fall of Corposol: Lessons Learned from the Challenges of Managing Growth*. Development Alternatives. Bethesda.
- Stiglitz, J.E. and A. Weiss, 1981. "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", en *American Economic Review*, Vol. 71.
- Strauss Commission, 1996. *Final Report of the Commission of Inquiry into the Provision of Rural Financial Services*. Pretoria.
- Trigo Loubière, Jaques, 1997. "Supervision and Regulation of Microfinance Institutions: The Bolivian Experience", en Rock and Otero, eds., *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*. ACCION International.
- Van Greuning, Hennie, Joselito Gallardo and Bikki Randhawa, 1998. *A Framework for the Regulation of Microfinance Institutions*. Final

- Draft, December 1998, Financial Sector Development Department. The World Bank. Washington, DC.
- Willemsse, Rudolph and Steven Goldblatt, 1997. "South Africa", en Churchill, ed., *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions. Case Studies*. The MicroFinance Network Occasional Paper No. 2. Washington, DC.
- WOCULU, 1993. *International Digest of Laws Governing Credit Unions*. WOCULU. Madison.
- Yaron, Jacob, 1992. *Assessing Development Finance Institutions: A Public Interest Analysis*. World Bank Discussion Paper No. 174. World Bank. Washington, DC.
- Zimmer, Klaus, 1993. *Bankenregulierung: Zur Begründung und Ausgestaltung der Einlagensicherung. Eine ordnungstheoretische Analyse auf der Grundlage der Modernen Institutionenökonomie*. Nomos, Baden-Baden.

AMEDP	Alliance of Micro Enterprise Development Practitioners
BAFD	Banco Africano de Desarrollo
BANCOSOL	Banco Solidario
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo)
BOU	Bank of Uganda (Banco Central de Uganda)
BRP	Bank Perkreditan Rakyat (Banco Rural)
IRI	Bank Raykat Indonesia
CAC	Cooperativa de Ahorro y Crédito
CAMEL	Adecuación del Capital, Calidad de los Activos, Gerencia, Rentabilidad y Liquidez (Capital Adequacy, Asset Quality, Management Ability, Earnings, Liquidity)
CAS/SMEC	Cellule d'Appui et de Suivi des Structures Mutualistes ou Coopératives d'Epargne et de Crédit
CDC	Commonwealth Development Corporation (Corporación para el Fomento del Commonwealth)
CGAP	Consultative Group to Assist the Poorest (Grupo Consultivo de Asistencia de los Pobres)
CAMC	Cajas Municipales de Ahorro y Crédito
CONFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo
DEG	Derechos Especiales de Giro

DFN	Development Finance Network
EDPYME	Entidad de Desarrollo para la Pequeña y Microempresa
FEPCMAC	Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito
FFP	Fondo Financiero Privado
FMO	Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden, (Sociedad Holandesa de Financiamiento para los Países en vías de Desarrollo)
GENG	Gesetz betreffend die Erwerbs-und Wirtschaftsgenossenschaften (Ley de Cooperativas de Alemania)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GMBH (Cooperación Técnica Alemana)
IF	Institución Financiera
IFC	International Finance Corporation (Corporación Financiera Internacional)
IMF	Institución Microfinanciera
IPC	Internationale Projekt Consult (IPC) GMBH (Empresa Consultora)
KWA	Kenya Workers' Association (Asociación de Trabajadores de Kenya)
K-REP	Kenya Rural Enterprise Program (Programa de Empresas Rurales de Kenya)
LLR	Prestamista de última instancia (Lender of last resort)
MIS	Management Information System (Sistema de Información Gerencial)
MLA	Association of Micro Lenders (Asociación de Prestamistas)
NASASA	National Association for Stokveis in South Africa

NHFC	National Housing Finance Company (Compañía de Financiamiento a la Vivienda)
ONG	Organización No Gubernamental
OPD	Organización Privada de Desarrollo
PARFIEC	Projet d'Appui à la Réglementation des Mutuelles d'Épargne et de Crédit
PCMS	Philippine Coalition for Microfinance Standards
PEARLS	Protección, Rentabilidad, Calidad de los Activos, Tasa de Retorno y Costo, Liquidez e Indicadores de Desarrollo (Signs of Growth)
PRODEM	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Micro empresa
ROA	Retorno del capital (rendimiento de los activos)
ROE	Return on equity (rendimiento sobre el capital contable)
ROSCA	Asociaciones Rotativas de Ahorro y Crédito (Rotating Savings and Credit Association)
SACCOL	Savings and Credit Co-operative League of South Africa
SARB	South African Reserve Bank (Banco de la Reserva de Sudáfrica)
SIEF	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras
SIS	Superintendencia de Banca y Seguros
UEMOA	Union Economique et Monétaire d'Ouest Afrique (Unión Económica y Monetaria del África Occidental)
USAID	U.S. Agency for International Development (Agencia para el Desarrollo Internacional, Estados Unidos de América)
WOCCU	World Council of Credit Unions (Consejo Mundial de Uniones de Crédito)
ZAR	Rand, Moneda Sudafricana



La presente edición del *Marco conceptual para la regulación y supervisión de aire en Guatemala* se terminó de imprimir en los talleres de *El Gráfico Centro editores* (3ª avenida 4-75 zona 2, ciudad de Guatemala. Tel. (502) 238-0075, 250-1031) en agosto de 2003. El tiro sobre bond 80 gramos es de 500 ejemplares.

La Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH Cooperación Técnica Alemana, que pertenece al Gobierno Federal alemán, es una empresa con presencia mundial en el campo de la cooperación al desarrollo. Su objetivo es contribuir positivamente al desarrollo político, económico, ecológico y social de los países en desarrollo a efecto de mejorar las condiciones de vida y las perspectivas de la población, así como impulsar procesos de reforma y transformación. Mediante sus servicios apoya procesos complejos de desarrollo y reformas, contribuyendo al desarrollo sostenible en el mundo. Su principal mandante es el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). En Guatemala, la GTZ implementa diversos programas y proyectos, contribuyendo a combatir la pobreza y apoyando el proceso de paz, la conciliación nacional y la democratización.

El Programa Promoción de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala (GTZ/PROMOCAP) tiene el objetivo de mejorar la situación socioeconómica de la microempresa, pequeña y mediana empresa, así como fomentar el empleo de la población desfavorecida, contribuyendo efectivamente al proceso de paz y la democratización de Guatemala. También constituye un objetivo de GTZ/PROMOCAP, basado en el enfoque de la "Competitividad Sistémica", que los empresarios y las personas emprendedoras con potencial de desarrollo en los sectores desfavorecidos de la población, incrementen su competitividad en el mercado de bienes y servicios y en el mercado laboral. GTZ/PROMOCAP actúa desde 1997 a través de diferentes métodos de asistencia técnica en los campos de los servicios de desarrollo empresarial, la capacitación emprendedora, el sistema financiero para pequeños empresarios y el desarrollo económico local.

Esta serie de cuadernos de trabajo editados por GTZ/PROMOCAP tienen como objetivo facilitar información acerca de los temas más relevantes en el contexto del fomento de la MiPyMe en Guatemala y América Latina.



MinEco
Ministerio de Economía de Guatemala



Programa Promoción de la Microempresa,
Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala



Cooperación técnica alemana

