



# Microfinanzas: un análisis de experiencias y alternativas de regulación

*Cristina Pailhé - Miguel Delfiner - Silvana Perón*  
*Gcia. de Investigaciones y Planificación Normativa*  
*BCRA*

*CEMA - Julio 2006*

# Definiciones

- ◆ El término microfinanzas se refiere a la provisión de servicios financieros a personas de bajos ingresos, especialmente a los pobres.
- ◆ Las entidades que llevan a cabo esas actividades son denominadas instituciones microfinancieras (IMF)\*

\*CGAP .

# Desarrollo de las IMF

- ◆ Actividad iniciada en 1974 por el economista bengalí Muhammad Yunus (Grameen Bank).
- ◆ Típicamente en su primera etapa de desarrollo se fundeán principalmente por aportes de ONG y entidades sin fines de lucro.
- ◆ A medida que crecen las necesidades de financiamiento generalmente comienzan a captar depósitos. Pueden así quedar bajo la órbita de la regulación prudencial.

# Características de las microfinanzas

- ◆ Servicios financieros a personas de bajos recursos sin acceso al sistema financiero formal.
  - ◆ Otorgan préstamos pequeños a personas autoempleadas que no poseen las garantías generalmente utilizadas por el sistema bancario tradicional.
- ➔ Desarrollaron otras formas de garantía.

## Comparadas con las finanzas tradicionales, las microfinanzas....

- ◆ Utilizan garantías de responsabilidad solidaria o deuda conjunta. Atenúa problemas de selección adversa y riesgo moral.  
Limitaciones.
- ◆ Cartera de crédito atomizada pero con baja diversificación sectorial.
- ◆ Préstamos a plazos cortos. Repagos semanales o quincenales. Índice de rotación de cartera elevado.

## Comparadas con las finanzas tradicionales, las microfinanzas....

- ◆ Costos operativos altos, principalmente en personal.
- ◆ Técnicas intensivas en información.  
→ Todo se traduce en mayores tasas de interés.
- ◆ A medida que implementan nuevas tecnologías y mejores prácticas logran reducir los costos (Ejemplo Banco Sol).

## Metodologías crediticias de las IMF\*

- ◆ *Grupo Solidario*: garantía mancomunada y secuencial.
- ◆ *Crédito Individual*: garantía personal.
- ◆ *Crédito asociativo*: intermediación de fondos otorgados por la IMF a sus miembros.
- ◆ *Bancos comunales*: muy utilizado en Bolivia.

\* *Basadas en el caso Boliviano.*



# Instituciones activas en microfinanzas

- ◆ Principales redes internacionales:  
Opportunity International, FINCA, ACCION, ProCredit, el Banco Mundial de las Mujeres, Grameen Bank (Banco de los Pobres) y Banco Sol.



# Grameen Bank

- ◆ Utiliza garantías solidarias.
- ◆ Niveles positivos de autosuficiencia operativa:  
$$\text{IOp.}/(\text{GOp.}+\text{Gtos.Fin}+\text{Prev.}) = 110\% \text{ en } 2004.$$
- ◆ Mejora en los gastos operativos, costo por deudor y prestamos administrados por cada oficial.
- ◆ Grameen Bank II: rediseño de la metodología.
- ◆ Regulado por el gobierno desde 1983.
- ◆ Fundación Grameen (Aldeas) Argentina (FGA).

# La experiencia Boliviana

- ◆ Boom de microcréditos exigía instituciones especializadas y normas apropiadas.
- ◆ Creación de los Fondos Financieros Privados (1995): entidades financieras no bancarias dedicadas a las microfinanzas y reguladas por la SBEFB.
- ◆ SBEFB posee regulación especial para la actividad de microfinanzas.
- ◆ Bolivia recibió fuerte cooperación externa.
- ◆ Surgimiento de entidades de “segundo piso”.

# Experiencia internacional: estadísticas

- ◆ Las IMF atienden 18 millones de personas en todo el mundo (2.5 millones son de Latinoamérica).
- ◆ Existe alta concentración de las actividades en una serie de países y regiones.
- ◆ Gran heterogeneidad dentro de lo que se consideran en términos generales “IMF”.

# Actividad de las IMF por país

Nr	País	Activos tot. (miles USD)	Portfolio prést. brutos (miles USD)	Número deudores (en miles)	Préstamo promedio (en USD)	Población (en miles)	% Poblac. c/prést. de MFI	Activos / Poblac.	INB per capita (en USD)	Densidad poblac. (p/km <sup>2</sup> )	Profund. Sec.Fin. (M2/GDP)
1	Bangladesh	1,104,453	806,684	10,906	74.0	138,100	7.9%	8.0	400	1061	34.8
2	Peru	776,400	611,617	610	1002.9	27,100	2.3%	28.6	2150	21	31.9
3	Bolivia	505,477	418,423	326	1284.1	9,000	3.6%	56.2	890	8	46
4	Ecuador	417,742	318,875	245	1299.4	13,000	1.9%	32.1	1790	47	24.9
5	Colombia	188,746	168,365	304	554.3	44,400	0.7%	4.3	1810	43	25.5
6	Benin	187,143	146,891	140	1045.6						
7	India	171,592	162,947	1,297	125.6	1,064,400	0.1%	0.2	530	358	55
8	Bosnia/Herzegovin	159,465	143,952	105	1371.4				1540	82	
9	Mexico	157,900	121,521	359	338.7	102,300	0.4%	1.5	6230	54	21
10	Uganda	150,413	76,574	210	364.3	25,300	0.8%	5.9	240	128	15.8
11	Senegal	141,215	94,271	92	1026.4						
12	Nicaragua	128,123	103,426	155	665.9	5,500	2.8%	23.3	730	45	
13	Morocco	127,388	105,171	448	234.8	30,100	1.5%	4.2	1320	67	81
14	Kenya	123,985	68,780	124	556.3	31,900	0.4%	3.9	390	56	38.8
15	Cambodia	121,794	97,106	405	239.9						
16	Dominican Rep.	113,527	81,821	66	1247.0	8,700	0.8%	13.0	2070	181	33.4
17	Pakistan	109,385	35,184	245	143.5	148,400	0.2%	0.7	470	193	45.8
18	Paraguay	75,826	51,880	90	577.1						
19	Ethiopia	56,309	38,593	371	104.0	68,600	0.5%	0.8	90	69	43.2
20	Kyrgyzstan	55,334	48,990	57	858.1	5,100	1.1%	10.8	1780	26	10.6
Subtotal muestra		4,872,216	3,701,071	16,555	224						
Total		5,512,120	4,159,542	18,136	229						

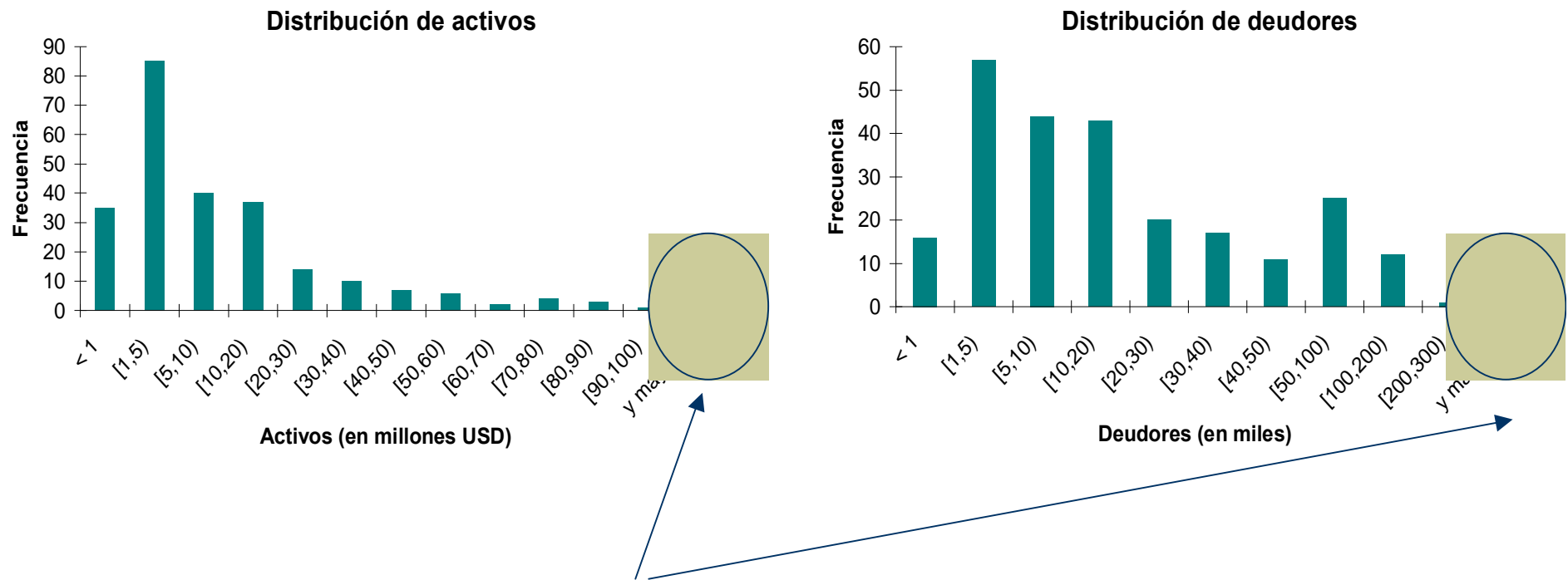
\* Fuente: The Microfinance information Exchange (MIX). Elaboración propia.

# Principales instituciones de Microfinanzas

Nr	Institución	País donde desarrolla actividades	Activos totales (miles USD)	Portfolio prést. brutos (miles USD)	Nro. de deudores activos (miles)	Depositos (miles USD)	Nro. de deposit. (miles)
1	Grameen Bank	Bangladesh	514.719	337.701	3.700	327.944	
2	BRAC	Bangladesh	287.749	243.146	3.994	538	27
3	ASA	Bangladesh	266.803	201.103	2.773	33.630	2.987
4	Banco Solidario	Ecuador	256.634	177.075	136	180.762	73
5	MiBanco	Peru	158.337	128.687	114	86.137	53
6	CMAC - Arequipa	Peru	152.885	116.805	85	105.508	103
7	BancoSol	Bolivia	138.355	108.674	72	81.174	62
8	Bco Los Andes ProCredit	Bolivia	135.947	113.811	65	71.248	54
9	CMAC - Trujillo	Peru	127.554	104.089	92	63.708	90
10	Compartamos	Mexico	125.140	101.024	310		
11	PRODEM	Bolivia	106.249	86.586	56	61.023	120
12	CERUDEB	Uganda	103.036	44.626	53	77.741	403
13	Banco ADEMI	Rep.Dominic.	95.865	72.183	26	39.227	49
14	EBS	Kenya	86.755	40.089	59	57.932	413
15	ACLEDA	Cambodia	84.109	65.909	122	31.640	57
16	CMAC - Sullana	Peru	80.604	60.654	56	33.065	69
17	CMS	Senegal	77.929	40.715	34	54.340	160
18	Khushhali Bank	Pakistan	75.921	23.542	168		
19	WWB - Cali	Colombia	71.240	65.957	93		
20	FECECAM	Benin	70.615	43.007	63	57.674	430
Subtotal			3.016.447	2.175.383	12.067	1.363.291	5.148
Total de la muestra			5.512.120	4.159.542	18.128	1.757.802	7.047

Información (2004): The microfinance information exchange (MIX). Elaboración propia.

# Activos y deudores de las IMF



Bancos bengalíes y del cordón andino

# Variables operativas de las IMF

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

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

1: INB = ingreso nacional bruto

2: Resultado operativo neto sobre los ingresos operativos

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

4: Gastos operativos sobre cantidad de deudores

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

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

# Aspectos regulatorios

## ◆ Desafíos para los órganos regulatorios:

- **Estructura de propiedad poco clara y capital abundante**
- **Bajas perspectivas de ganancias**
- **Usan metodologías específicas**

**Regulación  
adecuada y  
rentable  
p/ IMF**



# Aspectos regulatorios: organismos relevados

- ◆ Banco Mundial<sup>1</sup>, BID (Banco Interamericano de Desarrollo)<sup>2</sup>, USAID (US Agency for International Development)<sup>3</sup>, CGAP (Consultative Group to Assist the Poor)<sup>4</sup>, FMI (Fondo Monetario Internacional)<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Greuning, Gallardo and Randhawa (1998): “A framework for regulating microfinance institutions”.

<sup>2</sup> Jansson y Wenner (1997): “La regulación financiera y su importancia para la Microfinanza en América Latina y el Caribe”.

<sup>3</sup> Gomez, Tabares, Vogel (2000): “Microenterprise best practices, Regulation and Supervision of Microfinance Activities: The Bolivian Case Study”.

<sup>4</sup> Christen, Lyman and Rosenberg (2003): “Microfinance Consensus Guidelines: Guiding Principles on regulation and supervision of microfinance”.

<sup>5</sup> “Microfinance: A View from the Fund” ( Monetary and Financial Systems Department)



# Aspectos regulatorios

---

---

- ◆ “Tiered banking approach”. Esto es, el establecimiento de una clasificación de acuerdo al perfil de sus pasivos.
- ◆ El rango abarcaría desde la auto-regulación hasta la regulación externa por la autoridad competente.

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

# Aspectos regulatorios

- ◆ A pesar del gran número de clientes, los activos de las IMF son relativamente bajos, ello implicaría que sus problemas no generarían efectos sistémicos.
- ◆ La transformación de las IMF en entidades financieras reguladas será necesario cuando la entidad capte depósitos.
- ◆ El desconocimiento de los conceptos y las tecnologías esenciales de las microfinanzas pueden complicar su efectiva supervisión.

# Aspectos regulatorios

- ◆ Recomendaciones de política:
  - La regulación prudencial debe focalizarse en el **tipo de transacción** y no en el **tipo de institución** que la lleva a cabo.
  - Los capitales mínimos deben fijarse en función de **evitar** que surja una cantidad de instituciones mayores a las que el regulador puede supervisar de manera efectiva.
  - Son **impracticables** sobre las IMF la imposición de límites sobre los préstamos sin garantía o las altas provisiones sobre esos portafolios.
  - Los microcréditos necesitan **altas tasas de interés**.

# Aspectos regulatorios

- ◆ Recomendaciones de política:
  - La documentación de préstamos y requerimientos de reportes tienen que ser **simples**
  - Mejorar aquellos aspectos que pudiesen **inhibir** a que las EF existentes desarrollen servicios microfinancieros o que **dificulten** que esas entidades presten a IMF.

# Aspectos regulatorios

- ◆ Implementar regulación no prudencial:
  - Fijar una serie de requisitos para las IMF, como procedimientos de registro
  - Autoregulación
- ◆ Como complemento de la actividad regulatoria, se podrían diseminar principios básicos que orienten las actividades específicas de las microfinanzas

# La situación en Argentina

- ◆ No hay IMF formales
- ◆ Comparativamente bajo desarrollo de la actividad
  - 110 IMF (incluyendo públicas; mayoría ONGs)
  - Encuesta a 43 IMF(\*):
  - Cartera activa promedio: 340 préstamos
  - Monto préstamo promedio: \$1.497, total de entidades
    - ✓ *muy alta dispersión entre instituciones*

*Fuente: "Microfinanzas en Argentina"*



# La situación en Argentina

- ◆ Universo heterogéneo de instituciones y programas:
  - ***ONGs, Asociaciones Civiles, Fundaciones:*** Grameen, FIE + universo de asoc.; fuerte presencia en GBA
  - ***Programas Estatales:*** FONCAP
  - ***Entidades financieras:*** FOMICRO; Accion Internacional con un banco privado

# La regulación local y las microfinanzas

Dos  
Dimen-  
siones

1. Existen regulaciones en las que encuadren las actividades de microfinanzas?

Regulación para la actividad

2. Existen regulaciones en las que se encuadren las IMF?

Regulación para las IMF

# La regulación local y las microfinanzas

Consenso/  
evidencia  
empírica

1. Regulación no debería impedir que las EF incursionen en microfin. si lo desean

Regulación para la actividad

2. Depende del grado de desarrollo de las IMF

Regulación para las IMF



---

## 1. Regulación para la actividad

---

- ◆ Existen figuras en las regulaciones que permiten encuadrar a las microfinanzas:
  - Préstamos bajo valor
  - Scoring
  - Actividades de las cajas de crédito

## 2. Regulación del tipo de institución

- ◆ No figura legal; no regulaciones *para* IMF
  - ◆ Figura más parecida, por su objeto: Cajas de Crédito Cooperativas. Pero.....
    - Sólo operaciones con sus asociados; monocasa; límites a las tasas de interés
- => Al igual que el resto de las entidades, pueden dedicar *una parte* de su cartera a las microfinanzas

# Conclusiones

- ◆ Experiencia internacional; “etapas típicas”:

“Upscaling”: ONG sin fines de lucro  
=> crecimiento => necesidad de fondeo =>  
captación de fondos de terceros => ¿regulación?

“Downscaling”: Entidades financieras incursionan  
en las microfinanzas

# Conclusiones

- ◆ Microfinanzas: características propias que las diferencian sensiblemente de las finanzas tradicionales
  - Metodologías crediticias intensivas en información, no descansan en garantías tradicionales.
  - Altos costos de asesoramiento, seguimiento, capacitación
- ◆ Por ello las IMF *necesitan cobrar altas tasas de interés*

# Conclusiones

- ◆ Argentina: primera etapa de desarrollo. Universo muy heterogéneo de entidades.
- ◆ Parte de la demanda de préstamos de personas de muy bajos ingresos puede ser atendida por las entidades financieras reguladas => hay regulaciones tales que pueden ser utilizadas para el desarrollo del negocio microfinanciero, hay entidades que las están usando.





# Conclusiones



- ◆ Experiencias:
  - Regulación/marco legal surgió cuando el mercado/entidad individual alcanzó tamaño significativo y/o,
  - Las microfinanzas se desarrollan bajo figuras ya existentes en la regulación (típicamente asociado al downscaling).

# Conclusiones

- ◆ Regulaciones *prudenciales*: si IMF captan depósitos.
- ◆ Dos criterios:
  - Privilegio del argumento de *estabilidad financiera*: no riesgo sistémico, no regulación *prudencial*
  - Privilegio del argumento *defensa de pequeños ahorristas*: si capta depósitos => regulación prudencial



# Conclusiones

---

---

- ◆ Experiencias: acciones de política en función del desarrollo del mercado. Etapas graduales.
- ◆ Mejorar aspectos que pudiesen inhibir el desarrollo del mercado
- ◆ Ponderar costos y beneficios para entidades y reguladores