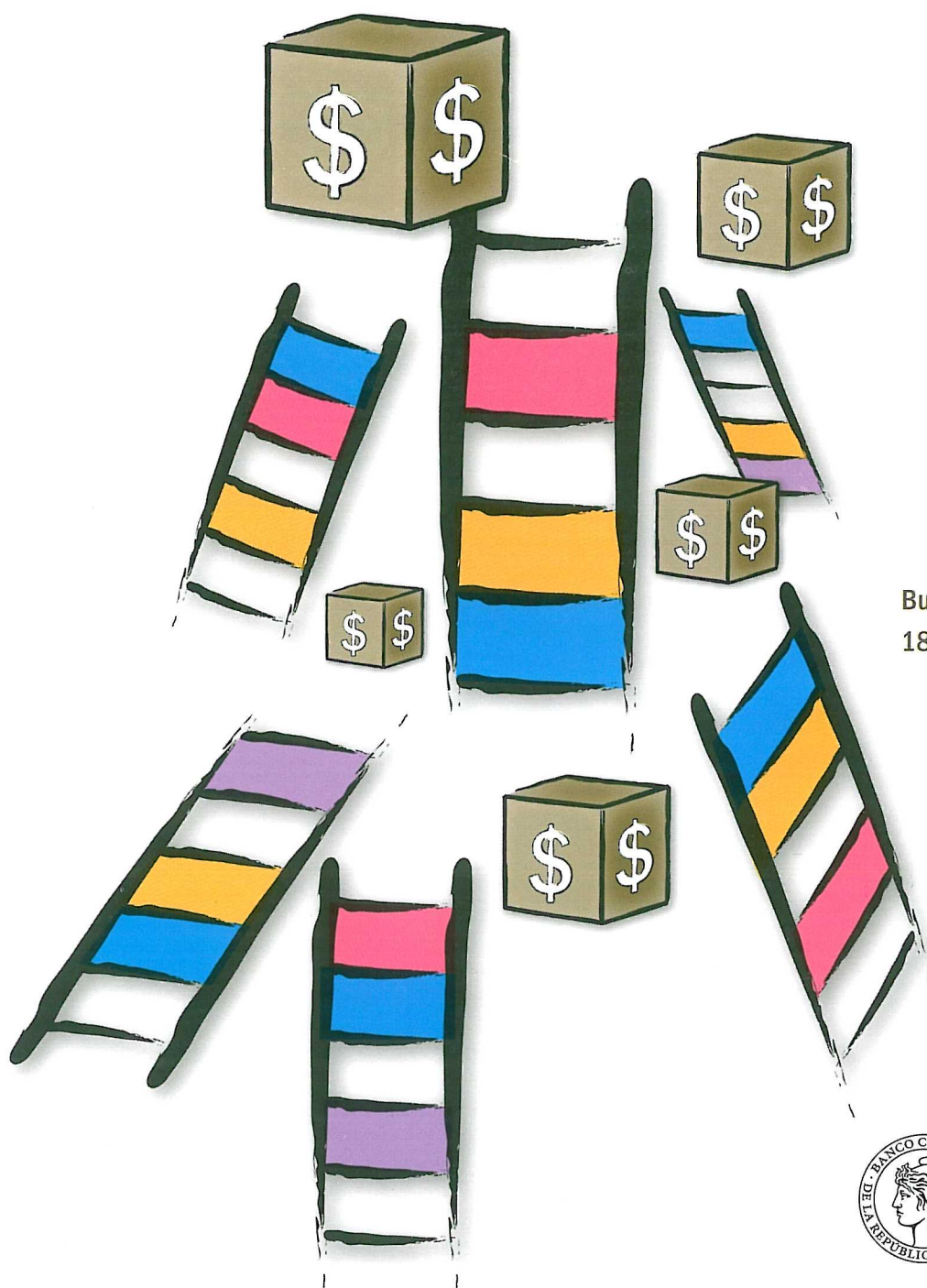


Taller Regional

Aspectos Regulatorios de las Microfinanzas

Ponencias para el debate



Buenos Aires - Argentina
18 de Mayo de 2007



Aspectos Regulatorios de las Microfinanzas

Taller Regional

Aspectos Regulatorios de las Microfinanzas

Ponencias para el debate

Gabriela Bukstein

(compiladora)

18 de Mayo de 2007

Buenos Aires - Argentina



Banco Central de la República Argentina
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Aspectos regulatorios de las microfinanzas – 2da edición –
Buenos Aires. BCRA y PNUD, 2007
80 pp.; 21 x 29,7 cm.

ISBN 978-987-22328-6-3

© Banco Central de la República Argentina, 2007

Reconquista 266
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Argentina
<http://www.bcra.org.ar>

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007
Esmeralda 130, piso 13
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Argentina
<http://www.pnud.org.ar>

Permitida la reproducción total o parcial de este libro, su almacenamiento en un sistema informático o su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, siempre y cuando se cite la fuente o con el permiso previo del editor.

Las opiniones vertidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente se corresponden con las del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y las del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Impreso en Argentina

Han colaborado en la elaboración de esta publicación

Gabriela Bukstein

Julián Costábile

Roberto Crouzel

Gisela Davico

Andrés Denes

Juan Maradeo

Daniel Novak

Juan Ochoa

Cristina Pailhé

Fernando Prado G.

Gastón Repetto

Héctor Fernando Rivas Martínez

Índice

- 9** Introducción
- 11** Criterios regulatorios alternativos para la actividad microfinanciera
Roberto Crouzel
- 17** Alternativas de regulación para las microfinanzas
Cristina Pailhé
- 25** La visión de un operador local sobre el marco normativo
Juan Ochoa y Juan Costáble
- 31** Regulación en foco: financieras especializadas, servicios financieros y construcción de consensos en el sector de las microfinanzas en Argentina
Juan Maradeo y Gisela Davico
- 37** Lecciones aprendidas sobre regulación microfinanciera en Bolivia
Fernando Prado G.
- 45** Lecciones aprendidas sobre regulación microfinanciera en México
Héctor Fernando Rivas Martínez
- 53** Lineamientos tentativos para una eventual regulación microfinanciera en Argentina
Andrés Denes y Gastón Repetto
- 69** Aspectos regulatorios de la actividad microfinanciera en Argentina. Una visión exógena desde la asistencia técnica
Daniel Novak y Gabriela Bukstein
- 77** Lista de participantes
Taller regional: "Aspectos regulatorios de las microfinanzas"



Introducción


En el año 2005, el PNUD-Argentina, por mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas y su Secretario General, llevó a cabo una serie de acciones tendientes a promover el Año Internacional del Microcrédito 2005 (AIM) a nivel mundial, convocando a distintos organismos públicos, entidades universitarias, ONG's, Fundaciones y Asociaciones Civiles, asumiendo un importante rol en la conformación del Comité Nacional del AIM'05, y comprometiendo su apoyo en la concreción del plan de acción aprobado el 11 de noviembre de 2005, en el cual se estableció el compromiso de diseñar la estrategia de avance para impulsar la iniciativa.

Con posterioridad a dichas actividades se consolidaron una serie de relaciones que permitieron profundizar el análisis de distintas alternativas para lograr un mayor desarrollo de las microfinanzas en Argentina. Una de esas relaciones es la que se estableció entre el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y la representación local del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el marco de este intercambio ambas instituciones consideraron oportuno llevar a cabo un Taller sobre esta temática, cuyo objetivo consistió en debatir las ventajas y desventajas de instituir un marco regulatorio para la actividad microfinanciera, convocando para ello a especialistas locales y de otros países de la región, considerando particularmente las experiencias de Bolivia, México, Chile y Brasil. El taller se desarrolló en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 18 de mayo de 2007.

Las ponencias presentadas fueron compiladas en la presente publicación con la finalidad de contribuir a la instalación del tema en la agenda de las políticas públicas. En primer lugar, Roberto Crouzel y Cristina Pailhé analizan los criterios regulatorios alternativos para la actividad microfinanciera delimitados en el país. En un segundo lugar, se especifican las diferentes perspectivas, objetos (servicios/actividades) o sujetos (IMFs) donde debería focalizarse una regulación microfinanciera, explicados conjuntamente por Juan Maradeo y Gisela Davico y por Juan Ochoa y Julián Costábile. En tercer lugar, se ofrece una descripción y análisis de la regulación microfinanciera de las experiencias de Bolivia y México, que fueron aportadas por los especialistas de cada país Fernando Prado G. y Héctor Fernando Rivas Martínez respectivamente. Andrés Denes y Gastón Repetto reflexionan sobre la función primaria del sistema financiero y sobre quiénes integran la población meta de las acciones e instituciones microfinancieras. Para completar este panorama, elaboradas por Daniel Novak y Gabriela Bukstein, se presentan las conclusiones preliminares a partir de los aportes de los panelistas y de los debates surgidos durante el taller.

Esta publicación fue efectuada en forma conjunta por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Junio, 2007



Criterios regulatorios alternativos para la actividad microfinanciera

Roberto H. Crouzel

A La situación actual. Falta de regulación específica

Al analizar los criterios regulatorios alternativos para la actividad microfinanciera, debemos primero recordar que la regulación jurídica de cualquier actividad relacionada al comercio, nunca se anticipa a la actividad misma. Los reguladores comienzan aplicando normas pensadas para otras situaciones a una nueva forma de comerciar, producto de la inagotable creatividad humana. Una vez conocida y desarrollada esta nueva actividad, se comienza a tomar conciencia de la necesidad de contar con un marco regulatorio específico, pensado de acuerdo a las necesidades propias de esta nueva actividad.

Por ese motivo, antes de hablar de criterios alternativos de regulación, debemos entender cual es la etapa de desarrollo por la que pasa el sector de las microfinanzas en Argentina y cuales son las diferencias de esta manera de hacer negocios con respecto de lo que sería una tecnología bancaria tradicional, tal como está hoy regulada en Argentina. (Ver Cuadro 1)

Un trabajo recientemente presentado por Andares¹, señala que solamente en el conurbano bonaerense hay una cartera de unos 24.000 microcréditos, contra una demanda potencial de medio millón. Ello a pesar que la experiencia tanto en Argentina como en el resto del mundo indica una tasa de recupero por encima del 90% y que en otros países de la región existen varias instituciones muy importantes (Como el Banco Sol en Bolivia o el Banco Pichincha en Ecuador) dedicadas a las microfinanzas.

Roberto H. Crouzel. Abogado y socio del Estudio Beccar Varela. Desde hace más de 20 años efectúa el asesoramiento en forma frecuente sobre temas de derecho financiero, incluyendo entre sus clientes al IFC, Citibank, Banco de Galicia, VISA y Tarjeta Naranja, entre los principales.

Se dedica al análisis de temáticas legales de microfinanzas desde el año 2002. Es síndico de la Red Argentina de Instituciones de Microcrédito (RADIM). Se desempeña como asesor de instituciones microfinancieras, tales como Grameen Mendoza, Entre Todos, FIE, FIS, Progresar, Banco Mundial de la Mujer y Etimos. Fue panelista del Seminario Nacional de las Microfinanzas organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Naciones Unidas en el año 2005. En el año 2006 publicó un trabajo sobre los obstáculos para el desarrollo del microcrédito en la Revista Empresa que en el año 2007 fue publicado en la revista de IDEA. Participó del Curso Regional Sudamericano de Microfinanzas: hacia un sistema financiero inclusivo, organizado por la Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo en Quito, Ecuador, 2007.

Considero que una de las razones (no la única) por la cual no se ha logrado desarrollar mas profundamente este sector en la Argentina, es el hecho que la tecnología bancaria tradicional no es de aplicación factible o rentable para atender a esta franja de excluidos del sistema financiero. Es por ello que requieren de un marco regulatorio específico que reconozca las realidades del mercado al que se pretenden dirigir, permitiendo el desarrollo de una tecnología crediticia

¹ Ver el informe sobre "Demanda Potencial de Microcrédito en el Conurbano Bonaerense" en www.fundacionandares.org

CUADRO 1 | Rasgos distintivos de las microfinanzas en la Argentina de hoy²

Categoría	Op. Bancarias tradicionales	Microcrédito
Propiedad y gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Accionistas institucionales e individuales maximizadores de ganancias. • Toma de decisiones centralizada 	<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente accionistas institucionales sin fines de lucro, que muchas veces toman decisiones en forma descentralizada
Características de los clientes	<ul style="list-style-type: none"> • Diversas empresas formales y personas individuales asalariadas. • Los clientes están en diversas áreas geográficas 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresarios de bajos ingresos con negocios familiares, rudimentarios y documentación formal limitada. • Los clientes generalmente se encuentran en un área geográfica específica
Información	<ul style="list-style-type: none"> • Estados Financieros auditados • Auditorías • Análisis del flujo de fondos 	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe elaborar estados financieros de la unidad familiar, a fin de evaluar el flujo de ingresos y egresos de la unidad en riesgo, de modo de preparar y verificar la factibilidad del plan de negocios y presupuesto del emprendimiento • Recopilar información del entorno social y económico, para estimar la voluntad de pago o el carácter del prestatario
Características del producto	<ul style="list-style-type: none"> • Monto más alto • Plazo más largo • Tasa de interés más baja • Repago mensual 	<ul style="list-style-type: none"> • Monto más bajo • Plazo más corto • Tasa de interés más alta • Repago semanal o quincenal
Distancia	<ul style="list-style-type: none"> • Se atiende en la sucursal en horario de atención bancaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Se atiende en el domicilio del emprendedor, a la hora y en el día que se lo encuentra
Incentivos	<ul style="list-style-type: none"> • Garantías reales previstas como mecanismo de cobro 	<ul style="list-style-type: none"> • Las garantías son un instrumento de presión más que un mecanismo de cobro. • Se elaboran sistemas de incentivos que otorguen al cliente un trato preferencial para futuros préstamos como premio al repago puntual. • El seguimiento de la morosidad esta a cargo del propio oficial de crédito, cuya remuneración esta altamente ligada al cobro

² Ver en dicho sentido Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas de Tor Jansson, Ramón Rosales y Glenn Wastley para el BID y Las Microfinanzas en la profundización del sistema financiero. Claudio González Vega y Marcelo Villafani Ibarnegaray.

diferente, apta para atender un sector de mercado de ingresos menores, en forma eficiente y rentable.

Oportunidad para el dictado de un marco regulatorio específico

Determinada la necesidad de fijar un marco regulatorio particular, cabe preguntarnos cuando sería necesario fijar dicho marco regulatorio. Debemos tener presente que regular el sector, implica destinar recursos humanos y económicos a la capacitación de personal para el control de una multiplicidad de instituciones dedicadas a prestar un gran número de créditos de escasa relevancia económica, ya que la mejor reglamentación de nada sirve si no se puede cumplir una supervisión efectiva³. En Filipinas en el año 1996, por ejemplo, los bancos rurales tenían alrededor del 2% de los depósitos del sistema bancario, pero constituían el 83% de las instituciones que el banco central debía supervisar. Un marco regulatorio inadecuado puede llevar a la asfixia del organismo supervisor, que simultáneamente, será considerado responsable ante cualquier crisis de una de las instituciones, por haber incumplido sus obligaciones de contralor. Ello, a pesar que cualquier persona con sentido común localizaría sus mayores esfuerzos en la supervisión de aquellas entidades que movilizan grandes recursos y son un riesgo potencial para el sistema financiero en su totalidad.

Por ello, considero que debemos dividir el análisis en dos etapas, donde el umbral divisorio es la posibilidad o no de captar ahorros

Las instituciones dedicadas al microcrédito en Argentina (cualquiera fuera su forma jurídica), aún se encuentran recorriendo la etapa de lograr la auto sustentabilidad del proyecto. Lo aconsejable sería aguardar a que puedan acreditar su capacidad de auto sostenerse de acuerdo a criterios objetivos y estandarizados durante un número de años, antes de poder acceder a la posibilidad de captar ahorros. En esta primera etapa (no se autoriza la captación de fondos), el enfoque debe centrarse en generar un marco que facilite y permita que se adopten tecnologías crediticias apropiadas para fomentar el desarrollo y expansión del microcrédito. El dictado de la Circular A 4427 que libera del requisito del encaje a los préstamos del exterior destinados a organizaciones sin fines de lucro dedicadas a las micro finanzas es un buen ejemplo de una medida en dicho sentido. La liberación del IVA a los intereses fijado por la Ley 26117 es otro buen ejemplo.

Sin embargo, cuando nos referimos a fomentar la actividad, debemos tener presente que las normas que regulan el comercio, en general no distinguen la diversidad existente entre grandes empresas, muchas veces multinacionales y los pequeños emprendimientos. Las regulaciones argentinas en general son exageradamente complejas y costosas para los emprendimientos de quienes no poseen capital o recursos profesionales a mano. Así las cosas, los emprendedores van cumpliendo las normas solamente y a medida que se convierten en un obstáculo insalvable para operar, y ello siempre y cuando dispongan de los medios económicos y recursos profesionales idóneos para lograrlo. El financiamiento de microemprendedores requiere tomar conciencia de esa realidad y dictar normas que faciliten la obtención de fuentes de financiamiento cuando no se puede acreditar una cartera de créditos de personas con documentos, CUIT o patrimonio.

Considero que hay un campo abierto importante para el BCRA, en el fomento de la actividad, por ejemplo: a) Liberando del requisito del denominado “encaje” a los préstamos

³ En dicho sentido, ver: El apresurado interés en reglamentar: Establecimiento de marcos jurídicos para las microfinanzas. Robert Peck Christen y Richard Rosenberg (CGAP).

recibidos del exterior por parte de entidades con fines de lucro, que fueran destinados al otorgamiento de microcréditos; b) Fomentando el desarrollo de alianzas estratégicas entre las entidades financieras y las instituciones dedicadas al microcrédito. En dicho sentido, se podría permitir que los préstamos otorgados por instituciones microcrediticias, puedan ser aceptados por los bancos como garantía del repago del fondeo, a pesar de tratarse de créditos otorgados a sujetos no crediticios de acuerdo a las normas del BCRA; también se podría fomentar que los bancos destinen una parte pequeña de la capacidad prestable al financiamiento de las instituciones destinadas al microcrédito mediante la liberación de algunos requisitos de calificación o patrimonio neto computable y se podría favorecer la apertura de cuentas colectivas, en las cuales el cliente sea la Institución microcrediticia, pero en las cuales los diferentes emprendedores puedan operar en forma individual de modo de ir facilitando su bancarización; c) Recordando a las entidades bancarias la existencia dentro de las normas existentes, de regulaciones útiles para el otorgamiento de micro créditos y d) comenzando a discutir con el Ministerio de Trabajo y los representantes del sector sindical, el marco laboral aplicable a los empleados bancarios afectados al sector microfinanciero.

La autoregulación

Las instituciones de microcrédito necesitan adaptarse a las exigencias de las instituciones de donde obtienen fondeo. Los donantes, los organismos internacionales, los gobiernos, los fondos fiduciarios (como el FONCAP) y las organizaciones de 2do piso en general, requieren el cumplimiento de normas relacionadas a la carpeta y manuales de crédito, al registro de morosidad, de contabilidad en general, de control de gestión y de gobierno similares a muchas de las propias de una regulación prudente. Existen organizaciones como el Mix Market⁴, que elaboran ratings de cantidad y calidad de la información que son tenidos en cuenta por los organismos o entidades que financian estas instituciones. Sería conveniente tener en cuenta dichos antecedentes, al momento de decidir sobre la regulación del sector. Sin embargo, no creo que la autoregulación sea un marco adecuado para entidades que pretendan captar fondos, pues el Banco Central no debiera renunciar a su función de evitar riesgos sistémicos y garantizar transparencia a los depositantes.

Regulación de la actividad

En una segunda etapa (se autoriza la captación de fondos), debe fijarse el marco que asegure estabilidad y transparencia al sistema⁵. El Banco Central debe comenzar hoy a prepararse para esta etapa, ya que si bien en su comienzo las instituciones de microfinanzas generalmente dependen de la canalización de líneas de crédito nacional e internacional, todas ellas tienden a lograr que los depósitos del público constituyan su fuente principal de financiación⁶.

He mencionado antes que lo prudente es verificar el cumplimiento de los parámetros de desempeño a ser fijados por un plazo determinado antes de autorizar una entidad a captar ahorros, pero para que ello sea posible, la autoridad regulatoria debe comenzar hoy a traba-

⁴ Ver www.mixmarket.org

⁵ Ver *Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas* de Tor Jansson, Ramón Rosales y Glenn Westley para el BID.

⁶ Ver *Como deberían financiarse las instituciones de microfinanzas*. Felipe Portocarrero Maisch, Alvaro Tarazona Soria y Glenn D. Westley. BID

jar en la elaboración de dichos parámetros. Ello implica fijar un marco para supervisar a las entidades dedicadas a las microfinanzas que movilizan depósitos del público. Dicho marco debiera, entre otras cuestiones:

- a) Tener presente que las entidades sin fines de lucro (asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas) poseen una estructura de capital más débil que las sociedades comerciales y fijar normas que tengan en cuenta esa circunstancia. Mas allá del encomiable fin de economía social que poseen las organizaciones sin fines de lucro, esa falta de interés por el lucro hace pensar que en caso de crisis, es difícil que los socios de la entidad estén dispuestos a capitalizar la misma (pues uno de sus objetivos no es recuperar lo invertido en el proyecto y obtener un beneficio económico). Ello debe ser tenido en cuenta, por ejemplo a definir el porcentaje de capital indisponible de las entidades.
- b) También hay que prestar atención al régimen de gobierno de algunas instituciones, como podría ser el caso de las cooperativas. Una exagerada participación en los órganos de dirección de asociados deudores de la institución, pondría en peligro la posibilidad de extremar los recaudos de cobro o podría facilitar criterios más laxos para el otorgamiento de préstamos, que los aconsejables.
- c) Reconocer las realidades económicas y sociales de cada región. Por ello se debe evitar que la cantidad de requisitos exigidos asfixie las posibilidades de operar de instituciones sanas y que prestan un servicio social importante donde no llegan otras entidades. Esto es particularmente importante en el caso del crédito rural.
- d) Fijar estándares específicos de indicadores de desempeño⁷ para las operaciones de microcrédito en las áreas de clasificación de créditos (plazos mas cortos), documentación de los clientes (menos rigurosa), provisiones para pérdidas de préstamos y cuentas incobrables (una vez incumplido un pago y hasta la puesta al día, no se debe aguardar para registrar el saldo total del crédito como vencido, suspender la generación de ingresos por intereses y revertir o provisionar los intereses por cobrar).
- e) Supervisar la metodología crediticia y los mecanismos y procedimientos de control interno de las instituciones.
- f) Promover el desarrollo de bases de datos de información para facilitar la evaluación de solvencia de clientes potenciales y evitar el sobre endeudamiento.
- g) Fijar un marco laboral que se adapte a la modalidad de atención en el domicilio del emprendedor, en horarios distintos a los propios de una jornada laboral bancaria.
- h) Fijar un marco transparente, que permita conocer el costo total que será pagado por el pequeño cliente, sin que ello implique fijar una tasa máxima de interés. Fijar una tasa máxima de interés (sobre lo cual hubieron varios proyectos) solo sirve como un mecanismo para ahogar el desarrollo del sector. Una cosa es fijar pautas que garanticen la transparencia, y otra distinta es determinar cual es el máximo que se puede cobrar, que deja fuera de poder acceder al crédito, a muchas personas cuya única posibilidad está dada por entidades que aún no han logrado reducir en forma significativa sus costos.

Conclusiones

1. La tecnología bancaria tradicional no es de aplicación factible o rentable para la prestación de servicios financieros a emprendedores de bajos recursos económicos. Sin embargo, se puede lograr su inclusión al sistema financiero, con la tecnología adecuada.

⁷ En dicho sentido ver *Sistemas de Monitoreo a Indicadores de desempeño de las Instituciones de microfinanzas* Nathanael Bourns y Carlos Palan Tamayo, Marzo 2003, USAID.

2. En la actual etapa de desarrollo del sector, deberíamos concentrarnos en fomentar el desarrollo del mercado, a fin que algunas instituciones (independientemente de que tengan o no fines de lucro) logren ser autosustentables.
3. En algún momento del desarrollo del sector, la fuente principal de financiamiento debiera ser la captación de depósitos, de modo de fomentar la utilización del ahorro nacional, en el desarrollo de los sectores más relegados del propio país.
4. Las entidades autorizadas a captar depósitos, deben acreditar su autosustentabilidad, de acuerdo a criterios objetivos, durante cierto tiempo prudencial.
5. Las entidades autorizadas a captar depósitos deben ser regidas por una regulación específica que atienda a las particularidades propias del sector.

Bibliografía

- Christen, Robert Peck y Rosenberg, Richard: *El apresurado interés en reglamentar: Establecimiento de marcos jurídicos para las microfinanzas*. CGAP.
- González Vega, Claudio y Villafani Ibarregaray, Marcelo (2007): *Las Microfinanzas en la profundización del sistema financiero. El caso Bolivia*. para *El Trimestre Económico*, Vol. LXXIV (1), Núm 293, enero-marzo, pp. 5-65
- Jansson, Tor; Rosales, Ramón y Wastley, Glenn: *Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- Bourns, Nathanael y Palán Tamayo, Carlos (2003): *Sistemas de Monitoreo a Indicadores de desempeño de las Instituciones de microfinanzas contrapartes de SALTO. Nota Metodológica*. USAID/Ecuador por proyecto SALTO.



Alternativas de regulación para las microfinanzas

Cristina Pailhé¹

E Definición

El término *microfinanzas* (MF) se refiere a la provisión de *servicios financieros* a personas de bajos ingresos, especialmente a los pobres. Las entidades que llevan a cabo esas actividades son denominadas *instituciones microfinancieras* (IMF), a las que se puede definir como “... toda organización -unión de crédito, banco comercial pequeño, organización no gubernamental financiera, o cooperativa de crédito- que provee servicios financieros a los pobres”.² Tales servicios incluyen financiamiento, instrumentos de ahorro y de pago, seguros, entre otros.³

Regulación y supervisión de actividades microfinancieras

Regulación prudencial y no prudencial

Usualmente se hace referencia a la regulación de las microfinanzas sin distinguir entre la aplicación de regulación prudencial de aquella que es no prudencial. La regulación *prudencial* tiene como fin proteger al sistema financiero como un todo (salvaguardar la estabilidad

Cristina Pailhé. Licenciada en Economía de la Universidad Nacional de La Plata y tiene un Master en Economía de la Universidad Torcuato Di Tella. Ha sido docente en ambas instituciones.

Gerente de Investigación y Planificación Normativa en la Subgerencia General de Normas del BCRA. Anteriormente fue Analista Principal de la misma gerencia desde junio de 2001 hasta noviembre 2005. En esa área conduce y desarrolla investigación aplicada sobre regulación del sistema financiero. En el año 2004 se desempeñó como investigadora visitante en el secretariado del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Suiza. Anteriormente se desempeñó en la Superintendencia de Seguros de la Nación, la Secretaría de Industria de la Nación, en el ámbito académico y como integrante de grupos de consultoría.

¹ Colaboraron con la redacción de este trabajo, Silvana Perón y Miguel Delfiner. Los errores remanentes son de exclusiva responsabilidad del autor.

² Según la definición de CGAP (2003). Como se explicará más adelante, los bancos (y entidades financieras en general) también han incursionado en la prestación de servicios microfinancieros. El término IMF aquí se reserva para las entidades que *exclusivamente* se dedican a las microfinanzas, incluyendo a los bancos comerciales pequeños a los que hace referencia la definición.

³ CGAP (2006) establece también que a los fines de reportar datos que permitan realizar comparaciones internacionales, se suele considerar a los préstamos como microfinancieros si el saldo promedio vigente es no mayor a US\$5.000 para países de Europa del Este y NIS; US\$2.000 para América Latina y el Caribe; US\$1.500 para Medio Oriente y África del Norte, y US\$1.000 para África Sub-Sahara, Asia y el Pacífico. En lo que hace a los productos de ahorro, el punto de corte apropiado parecería ser del orden de un tercio o un cuarto de los montos de los préstamos.

financiera sistémica) y a los pequeños depositantes de cada institución en particular.⁴ Cuando una entidad que capta depósitos resulta insolvente, no puede repagar a sus depositantes y si se trata de una institución grande, su caída puede afectar la confianza del público lo suficiente como para que el sistema financiero sufra una corrida de depósitos. Por lo tanto, la regulación prudencial involucra al regulador observando y vigilando la solvencia de las instituciones que regula. Tales regulaciones tienen como fin hacer que las entidades que captan depósitos se mantengan solventes y que, en caso de tornarse insolventes, no continúen captando depósitos.

La regulación no prudencial tiene que ver con otros aspectos que hacen al buen funcionamiento de los mercados y al interés público. Incluye controles generales que no están directamente relacionados con la solvencia del negocio y que intentan promover la transparencia y evitar el fraude. Algunos ejemplos son la constitución de registros para las IMF, la publicación de estándares de *fit and proper* para sus directivos, medidas de protección al consumidor y de resguardo contra el fraude y el crimen financiero.

La regulación prudencial es en general más compleja y costosa que la no prudencial y requiere una autoridad especializada para su aplicación, mientras que las cuestiones no prudenciales (por ejemplo, la difusión de información) pueden ser autoejercidas o monitoreadas por una autoridad diferente al regulador del sistema financiero. Así resulta que, un principio importante, es el de evitar el uso de la regulación prudencial para atender propósitos no prudenciales, esto es, propósitos distintos a la protección de los intereses de los depositantes y la estabilidad del sistema financiero.

La racionalidad de la regulación de las microfinanzas

En la mayoría de los sistemas financieros que tienen una importante actividad de IMF formales, esto es, alcanzadas por las regulaciones prudenciales, se observa que en conjunto las mismas no representan aún una masa crítica tal que conlleven potenciales problemas sobre la estabilidad financiera sistémica⁵. Aún así, si las IMF captan depósitos del público, quedan en general sujetas a la regulación prudencial, ya que es función del regulador preservar los intereses de los ahorristas pequeños que depositan sus fondos en esas IMF.

A efectos de determinar el enfoque regulatorio que es más apropiado aplicar, resulta importante entonces analizar *en qué estadio de desarrollo se encuentran las IMF*. Cuando las IMF no captan depósitos del público, entonces no hay motivos para aplicar regulación *prudencial*, ni facultades legales para hacerlo, en muchos casos. Por ello, en esas oportunidades, otras formas de regulación tienden a ser más fáciles y menos costosas, ya que una regulación inadecuada puede elevar los costos sin ofrecer a cambio una reducción del riesgo para las IMF o una mejora de su eficiencia⁶.

En el caso de que las IMF existentes quisieran captar depósitos, se recomienda que antes que el regulador decida el diseño de la regulación prudencial, realice un análisis financiero e institucional de las IMF existentes, al menos si esas IMF son las candidatas a pedir licencias. El objetivo es evitar una situación en la que se abre una “nueva ventana” en la regulación para que la utilicen las IMF existentes que quieren comenzar a captar depósitos pero, al mismo tiempo, pocas han demostrado tener experiencia suficiente en la materia. En ese

⁴ CGAP (2003).

⁵ Por supuesto, esta afirmación debe ser ponderada. Por ejemplo, podría ocurrir que la IMF sea “sistémicamente importante” en determinada zona geográfica aún cuando a nivel de todo el sistema financiero su participación fuese baja.

⁶ No obstante, hay algunos países en los cuales el regulador tiene la facultad legal de establecer regulaciones prudenciales sobre entidades que no realicen intermediación financiera.

escenario, el regulador debería considerar la opción de monitorear la *performance* de las IMF y “abrir una ventana” una vez que estén dadas las condiciones para ello.

Por otro lado, y siempre que sea posible, se recomienda que la regulación prudencial se focalice en el *tipo de transacción* y no en el *tipo de institución* que la está llevando adelante⁷. La regulación prudencial debe ser tal que no inhiba a las entidades financieras existentes a desarrollar servicios microfinancieros o que haga difícil que esas entidades le presten a IMF.

La autoregulación

Existen aspectos en los cuales las propias IMF tienen o pueden desarrollar incentivos para autoimponerse ciertas normas que actúen como buenas prácticas para el sector. La autoregulación funciona principalmente para la mayoría de los aspectos que revisten un carácter no prudencial, por ejemplo, el dictado de manuales de buenas prácticas de gestión de riesgos, estándares de experiencia e idoneidad de los directivos de las IMF, estándares de auditoría, controles internos, transparencia, entre otros. También algunas entidades han adoptado criterios uniformes a efectos de determinar las provisiones que corresponden a los créditos en mora, lo cual puede pensarse como una autoregulación en la materia⁸.

Se encuentran también una serie de pautas que las IMF se autoimponen, basadas en mecanismos de mercado, tal que les permite demostrar una cierta capacidad de gestión y de generación de ingresos que utilizan como señal para poder acceder a algunas fuentes de fondeo (excluyendo la captación de depósitos del público). La calificación de la IMF por parte de calificadoras de riesgo y la publicación de sus estados financieros en instituciones que fomentan la difusión y estandarización de la información de IMF⁹ son ejemplos de esas pautas.

La discusión sobre la regulación de las tasas de interés

Una forma de regulación no prudencial que muchas veces se discute en el ámbito de las IMF es el control a las tasas de interés activas, fundamentado en el alto nivel que presentan en comparación con las finanzas tradicionales. Hay dos aspectos que interesan destacar aquí: primero, que las altas tasas son un reflejo de los costos operativos inherentes a las metodologías crediticias utilizadas por las IMF y no se deben a un mayor riesgo *per se* de los deudores microfinancieros. De hecho, la experiencia internacional demuestra el bajo grado de mora que presentan estas carteras¹⁰. En segundo lugar, hay que precisar el marco respecto del cual se realiza la comparación. Se piensa en general que las tasas son altas al compararlas con las que cargan las entidades financieras a sus clientes por operaciones de consumo o comerciales pequeñas. Sin embargo, no está claro que esa sea la comparación más adecuada. Para un deudor de una IMF, el costo de oportunidad de la tasa pagada a una IMF no necesariamente es la tasa que le pagaría a un banco, sino aquella que obtendría en el mercado al que tiene acceso, y ese mercado es generalmente el de los prestamistas informales, que suelen cargar tasas sensiblemente mayores a las cobradas por una IMF.

Es relevante preguntarse si la fijación de límites a las tasas protege a las personas de bajos ingresos, en el sentido de facilitarles no sólo el acceso sino también la disponibilidad perma-

⁷ CGAP (2003) y FMI (2005).

⁸ Es interesante destacar que la constitución de provisiones en este caso no reviste un carácter prudencial en el sentido que le atribuiría un regulador, sino que es un estándar desarrollado por la propia industria a fin de preservar la rentabilidad del negocio.

⁹ Por ejemplo, *The Mix Market*.

¹⁰ Según datos a 2004 de *The Mix Market*, el ratio de cartera con atraso mayor a 30 días/cartera total es de 4.5%, en el 70% de las IMF que reportan datos. Delfiner M., C. Pailhé y S. Perón (2006).

nente de crédito. En la literatura especializada¹¹ se puede encontrar amplia evidencia de que las restricciones sobre la tasa de interés no suelen cumplir con el propósito de expandir el acceso al crédito reduciendo su costo. Los límites muy bajos tienen efectos adversos sobre la oferta de crédito, el precio y la transparencia de los productos que se ofrecen: las entidades pueden evitar los límites agregando comisiones o gastos adicionales a las tasas cobradas, elevando así el costo del crédito. En otros casos, cuando el control de la política de techos a las tasas es débil y no se respetan los límites, se pone en duda la racionalidad de la implementación de dicha política. En ambos casos la oferta de crédito se reduce, obligando a los deudores a recurrir a prestamistas informales frente a los cuales tienen poca o nula protección.

Se recomiendan en consecuencia, otras políticas que pueden implementarse para beneficiar a las personas de bajos ingresos permitiendo a su vez que se desarrolle el mercado de microcréditos. La aplicación de medidas de regulación no prudencial que apuntan a promover la transparencia y la protección del consumidor, fomentan la innovación y la competencia entre entidades, lo que logrará mejorar la eficiencia y reducir los precios.

El *downscaling* de entidades financieras

En el desarrollo de las microfinanzas, las ONG han sido las primeras en identificar la demanda de microcréditos y en implementar programas de servicios financieros a los pobres. Sin embargo las ONG, por su naturaleza, generalmente pueden abastecer una fracción pequeña de la demanda de microcréditos en las regiones que actúan. El sistema financiero tradicional por su parte, no ha atendido mayormente esa demanda insatisfecha, pero se observa que los bancos comerciales¹² han detectado las posibilidades de negocios que brindan las MF y están incursionando en ello. Esta forma de desarrollar las MF, conocida como *downscaling*, se diferencia del *upgrading*, que es la transformación de ONGs e instituciones microfinancieras en bancos comerciales orientados a las MF. El *downscaling* es un fenómeno que actualmente se observa en muchos países, en distintas etapas de desarrollo. En su forma más avanzada, todos los microcréditos son completamente financiados con depósitos, deuda comercial y ganancias retenidas.

La forma en que los bancos ingresan a las MF no es unívoca y puede ser clasificada como *directa* o *indirecta*, según el tipo de contacto que el banco tiene con el cliente. La forma *directa* se hace generalmente a través de la expansión de las operaciones minoristas del banco para alcanzar a los clientes micro, mientras que los que utilizan la forma *indirecta*, financian o prestan servicios a proveedores microfinancieros ya existentes. En la práctica se observan generalmente cuatro modelos de entrada de la banca comercial a las MF:

Unidad interna: los bancos pueden crear unidades dedicadas a las MF, o incluso introducir un producto de microcrédito dentro de una unidad existente. La unidad no está legalmente separada del banco ni regulada en forma independiente sino que es una línea de negocios más. Dos ejemplos de aplicación de este modelo son el *Bank Rakyat* de Indonesia (BRI) y el *Banco do Nordeste* de Brasil con su unidad *Crediamigo*.

Subsidiaria financiera: en este modelo el banco crea una subsidiaria para atender las MF. En la práctica generalmente se instrumenta como una entidad legalmente separada del banco, que necesita una licencia y es regulada por el órgano de contralor del sector bancario

¹¹ Por ejemplo United Nations (2006), GCAP (2004) y CGAP (2005).

¹² En este documento se utiliza "bancos" y "bancos comerciales" haciendo referencia a las entidades financieras en general y no únicamente a lo que la ley define como tales.

del país. Se crea entonces una estructura separada del banco madre, dándole a la operación microfinanciera, independencia y flexibilidad. La desventaja respecto a la unidad interior es que podrían duplicarse ciertas funciones. Los riesgos más intangibles, como la imagen o el riesgo de la reputación del banco, están limitados por la separación entre el banco y la subsidiaria de MF. *BancoEstado* de Chile utiliza este modelo a través de la subsidiaria *BancoEstado Microempresa*.

Compañía de servicio (CS): compañía no financiera que brinda servicios de originación y administración del crédito a un banco. La CS puede evaluar, aprobar y realizar el seguimiento y cobro de los préstamos. Mientras que una subsidiaria es propietaria de la cartera de préstamos que genera y recupera, la CS no lo es.¹³ Legalmente, este modelo es una variante del anterior con la diferencia crucial de que la CS no es una institución financiera. El *Banco del Pichincha* en Ecuador con *CREDIFE* como CS y el *Sogebank* en Haití con *SOGESOL* son dos ejemplos de aplicación de este modelo.

Alianzas estratégicas: La forma más simple de alianza es un préstamo directo del banco a una IMF. A muchos bancos esta alternativa les permite incrementar su base de clientes y beneficiarse por servicios no directamente relacionados con el préstamo (medios de pago, depósitos, etc.). Sin embargo, ello no permite aprovechar al máximo los beneficios que pueden ofrecerle a las MF lo que ha llevado a los bancos a estructurar alianzas estratégicas más complejas. El abanico de posibilidades incluye desde la provisión de servicios de cobro y pago, hasta la realización de alianzas con IMF que proveen su *know how* en la colocación de préstamos. Un ejemplo de alianza estratégica para los servicios de transferencias internacionales de dinero, es el acuerdo entre *Banco Sol* de Bolivia y *La Caixa* de España para canalizar el ahorro que los residentes bolivianos en el exterior envían a su país.

Las microfinanzas en Argentina

La oferta de servicios microfinancieros

En Argentina se observa comparativamente un bajo desarrollo de la actividad de microfinanzas. Sin embargo, el tema ha ganado una relevancia creciente en los últimos años, en los cuales el mercado de MF se ha dinamizado notablemente, con un crecimiento sostenido de los programas de financiamiento a personas de bajos recursos canalizados a través de IMF bajo la forma legal de ONGs y SAs y muy recientemente a través de entidades financieras.

La mayoría de las entidades dedicadas a microfinanzas en el país ofrecen servicios de financiamiento, sin desarrollo de servicios de ahorro y seguros. Un alto porcentaje de instituciones ofrece, conjuntamente con los microcréditos, capacitación, asistencia técnica y acompañamiento para llegar a los canales de ventas de los productos que elaboran. Desde el sector financiero formal la actividad ha despertado intereses en los últimos años. Hay entidades privadas que están desarrollando la actividad como bancos de primer piso financiando a microemprendedores del Gran Buenos Aires. La banca pública está presente en el negocio de las MF con un programa de banca de segundo piso en la zona de la provincia de Buenos Aires y a nivel nacional trabajando con organizaciones que agrupan a los microemprendedores de las municipalidades de todo el país¹⁴.

¹³ Esto es, los préstamos aparecen en los libros contables del banco.

¹⁴ Este trabajo no profundiza en una descripción detallada de lo que ocurre en el mercado local, ya que ello será abordado por restantes participantes de este Taller Regional.

Las normas del BCRA y las microfinanzas

En Argentina no hay instituciones financieras *formales*¹⁵ dedicadas *exclusivamente* a la provisión de servicios microfinancieros. Las IMF que actúan bajo la forma de ONGs o entidades sin fines de lucro no intermedian ahorros del público, por lo cual no quedan alcanzadas por las regulaciones prudenciales. Respecto del universo de entidades reguladas, las normas del BCRA cuentan con figuras que permiten que las entidades incursionen en la provisión de servicios microfinancieros a través de alguna forma de *downscaling*.

Las entidades reguladas pueden desarrollar la modalidad de *Unidad Interna* antes citada y otorgar préstamos microfinancieros directamente a través de dos figuras que la normativa reconoce y que les permite sortear la falta de garantías reales y documentación que generalmente caracteriza a los microemprendedores: i) *Préstamos de monto reducido*, en los cuales sólo se exige que el deudor acredite su identidad a fines de recibir el préstamo¹⁶; ii) *Métodos estadísticos de evaluación* (“*screening*” y “*credit scoring*”), que, si bien están pensados para los préstamos de consumo, hipotecarios y prendarios tradicionales; los préstamos de consumo, que no requieren garantías físicas y tienen menor requisito de información formal, podrían destinarse a la financiación de microemprendimientos. Además, las entidades pueden habilitar *oficinas de atención transitoria* (“*sucursales móviles*”) en localidades que no cuenten con sucursales bancarias, pudiendo así llegar más cerca de los clientes microfinancieros.

En Argentina toda entidad que realice intermediación entre oferta y demanda de fondos está regulada por el BCRA, por lo cual el modelo de *Subsidiaria Financiera* se concibe bajo la figura en la cual una entidad financiera tenga participación accionaria en otro banco o entidad financiera también regulada por el BCRA. Si un banco deseara ser accionista de otra entidad financiera, también regulada por el BCRA, podría hacerlo ya que se trataría de la participación en una actividad directamente relacionada con la actividad financiera¹⁷. En ese caso la entidad subsidiaria estará sujeta a todas las normas aplicables al resto de los bancos.

En lo que hace a la posibilidad de aplicar el modelo de *compañía de servicios (CS)*, podrían darse dos casos: que el banco sea propietario de una CS o que el banco tenga un contrato con una compañía que le brinda servicios relacionados con el negocio microfinanciero. En el primer caso se aplicarían las normas sobre “*Servicios Complementarios de la Actividad Financiera y Actividades Permitidas*”¹⁸. Hay una amplia gama de servicios relacionados con las microfinanzas que podrían encuadrarse bajo las actividades consideradas complementarias en la norma, tales como manejo de datos, asesoramiento financiero, emisión de tarjetas de crédito y cobranza de créditos. Las entidades financieras pueden tener participaciones accionarias de hasta el 100% del capital de las compañías que proveen esos servicios. No se contempla la evaluación de riesgo crediticio y la colocación de préstamos. En esos casos, la norma general establece que un banco puede tener acciones por hasta un máximo del 12.5% del capital de la compañía.

En el segundo caso, en el cual la entidad financiera realice un contrato con una CS para que esta le provea servicios microfinancieros, se deben considerar las normas del BCRA

¹⁵ “Formales” aquí significa reguladas por el BCRA.

¹⁶ La cuota mensual debe ser inferior a \$300 y los créditos pueden ser repagados en forma semanal, quincenal o mensual, lo cual está en línea con el ciclo de negocios de los microempresarios. El monto total que una entidad puede otorgar bajo esta modalidad está limitado hasta el 10% de su RPC. Ver Texto Ordenado de Gestión Crediticia, BCRA.

¹⁷ Artículo 29 de la Ley de Entidades Financieras.

¹⁸ BCRA, Texto Ordenado de “*Servicios Complementarios de la Actividad Financiera y Actividades Permitidas*”.

respecto a la tercerización de operaciones. La tercerización de actividades tales como la colocación de créditos y su análisis de riesgo no está contemplada en las normas actuales del BCRA. La promoción de productos en recintos propios o ajenos al banco no está considerada dentro de las actividades permitidas siempre que genere para el banco la suscripción de riesgos no evaluados por él. Respecto a los servicios relacionados con los sistemas de información o la tecnología informática, la norma permite su tercerización estableciendo ciertos requisitos que deben cumplirse (características del contrato, control por parte de la entidad, entre otros). Entre esas actividades pueden considerarse incluidos los servicios de procesamiento de datos de clientes microfinancieros o la provisión de programas para el proceso de la información sobre los clientes microfinancieros, entre otros.

En lo que hace a la formación de *Alianzas Estratégicas*, las entidades financieras pueden conceder préstamos a las organizaciones dedicadas a proveer servicios microfinancieros (la *alianza estratégica* más simple). Las normas de *Graduación del Crédito*¹⁹ establecen que la asistencia no debe superar al 100% de la RPC de los deudores, pudiendo llegar hasta 200% de su RPC siempre que no supere el 2.5% de la RPC de la entidad financiera otorgante. Ese límite puede ser operativo en los casos en que las entidades tomadoras (Ej.: fundaciones y ONG), tengan una baja capitalización. Respecto a las otras formas comúnmente utilizadas de alianzas estratégicas (bancos que ofrecen a las IMF acceso a sus redes de sucursales o ATM's, a los servicios de cobro de préstamos y al procesamiento de las transacciones de las IMF y sus clientes) en la normativa local no se encuentran en general mayores impedimentos para la prestación de esos servicios.

Bibliografía

- BCRA: "Texto Ordenado de Gestión Crediticia"
 BCRA: "Texto Ordenado de Graduación del Crédito"
 BCRA: "Texto Ordenado de Servicios complementarios de la actividad financiera y actividades permitidas"
 CGAP (2003): "Microfinance consensus guidelines".
 CGAP (2004): "Interest rate ceilings and microfinance: The story so far". Occasional Paper N° 9.
 CGAP (2005): "The Impact of Interest Rate Ceilings on Microfinance".
 CGAP (2006): "Core Performance Indicators for Microfinance", DRAFT, Richard Rosenberg.
 Delfiner M., C. Pailhé y S. Perón (2006): "Microfinanzas: un análisis de experiencias y alternativas de regulación", BCRA, abril. (www.bkra.gov.ar).
 Delfiner M., y S. Perón (2007): "Los bancos comerciales y las microfinanzas", BCRA, Mimeo, Enero.
 FMI - Fondo Monetario Internacional (2005): "Microfinance: A View from the Fund". Prepared by the Monetary and Financial Systems Department.
 Mix Market, (www.mixmarket.org)
 United Nations (2006): "Building Inclusive Financial Sector for Development (The blue book)".

¹⁹ BCRA, Texto Ordenado de Graduación del Crédito.



La visión de un operador local sobre el marco normativo

Juan José Ochoa
Julián Costáble

E Introducción

Este documento intenta reflejar la visión de una entidad de microfinanzas (IMFs), FIS, operando en el contexto argentino. La visión de los autores, por lo tanto no es profundizar aspectos técnicos sobre la regulación, si no plantear las necesidades que quienes operamos vemos en el entorno regulatorio, y que enfoques consideramos favorecerían más el desarrollo del sector a la hora del desarrollo de políticas públicas sobre el mismo, entendiendo que el objetivo es promover el acceso a servicios financieros de sectores de la población que no cuentan hoy con esas herramientas.

Por esto no incluimos en el documento una referencia a experiencias internacionales en materia de regulación de las microfinanzas, o un análisis exhaustivo de las regulaciones locales; ambos temas serán presentados por expertos con mucho mejor sustento técnico en la materia.

Describimos en la primera parte lo que entendemos debieran ser aspectos generales a tener en cuenta en el desarrollo de un marco regulatorio y en la segunda parte presentamos nuestra visión sobre las siguientes preguntas y ejes de discusión.

Juan José Ochoa. Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires y tiene una Maestría con especialización en emprendimiento social de la Universidad de Oxford.

Ha trabajado extensamente en temas de microfinanzas y desarrollo rural, participando como asistente y expositor en numerosos seminarios y eventos internacionales, entre ellos la Cumbre del Microcrédito, el Foro Interamericano de la Microempresa y el Programa Acción/Harvard para el Liderazgo en Microfinanzas.

Se desempeñó como consultor especializado en temas de empleo. Fue co-fundador y vicepresidente de la Asociación Civil el Ceibal donde fundó y coordinó el programa FIS Microcrédito, que dio origen a FIS Empresa Social; donde actualmente es el presidente.

Julián Costáble. Licenciado en Administración de Empresas de la Universidad Católica Argentina. Se ha desempeñado durante nueve años en diversas áreas de la consultora PriceWaterhouseCoopers, asistiendo a varias de las empresas más importantes del país. Es co-fundador y Vicepresidente de FIS Empresa Social, habiendo sido responsable del área de Finanzas, Desarrollo Institucional y Recursos Humanos. Ha participado como asistente y expositor en diversos encuentros sobre microfinanzas en la región. Es secretario de la Red Argentina de Instituciones de Microfinanzas.

“Los sujetos de la regulación: informales, ONGs, programas públicos, mutuales, cooperativas, cajas de crédito y bancos

Los objetos de la regulación: las operaciones del activo -aplicación de los fondos- y las del pasivo -origen de los fondos- de las IMFs

¿Regulación con foco en las instituciones microfinancieras (IMFs) -sujetos-, o en los servicios/actividades -objetos-?

La regulación con foco en: 1) objetivos sociales, 2) asignación de recursos públicos, o 3) captación de ahorros del público

Asimismo, se especificarán qué actividades requerirían regulación, qué tipo de regulación externa debería implementarse, cómo pueden ser protegidos los

beneficiarios/clientes, qué características especiales del sector microfinanciero deberían tenerse en cuenta para implementar las estructuras regulatorias y legales adecuadas, qué principios deberían guiar la regulación, cuál sería una regulación efectiva y equitativa”¹.

Aspectos Generales

Por su incipiente desarrollo, el sector de las microfinanzas en Argentina requiere previo al desarrollo de esquemas complejos de regulación, de mecanismos efectivos de promoción del sector. Es decir no hablamos de un sector de importante volumen que debe ser regulado por cuestiones de prudencia o transparencia, si no de un sector de muy bajo desarrollo, donde el foco debe estar en promoverlo mediante diferentes mecanismos de incentivo, a la vez que remover rápidamente aquellos aspectos de las regulaciones vigentes que frenan su desarrollo. En paralelo a este proceso, sería de gran valor el desarrollo de un marco regulatorio comprensivo de la realidad del sector, pero sin perder de vista este orden de prioridades (promover y remover barreras primero, regular después).

Entendemos en términos generales, que un esquema regulatorio apropiado a este contexto debería como requisitos esenciales ser:

- Adecuado a la realidad del sector y producto de Microfinanzas: debe partir de la realidad de las operaciones de microfinanzas, que a pesar de su similitud con otras actividades financieras, registran también importantes y significativas diferencias. Para esto creemos fundamental que cualquier grupo que trabaje en el desarrollo de regulaciones para el sector recepte aportes de los operadores en términos de asegurar la adecuación de las regulaciones a la realidad del cliente meta.
- Amplio: las Microfinanzas son por definición un campo de innovación, exploración y cambio de paradigmas. Permitir espacios de flexibilidad para este tipo de procesos es clave para que el sector crezca y desarrolle escala. Esto es todavía más importante en el caso de un país como Argentina, que no ha desarrollado aún el sector y que tiene muchas respuestas que encontrar, especialmente en cuanto a modelos de distribución y productos apropiados para los sectores de menores ingresos.
- No restrictivo: Es decir favorecer la diversidad de actores y estrategias. No hay en microfinanzas, modelos únicos que hayan sido probados y exitosos para todas las necesidades de la población objetivo. En mercados maduros vemos sectores muy diversos, con ONG no reguladas, IMF's que se convirtieron en entidades reguladas especiales (FFP, Edypimes) o Bancos, Cooperativas de Crédito, Bancos que realizaron *downscaling* y modelos alianzas Bancos-IMF's. Cada modelo tiene ventajas y desventajas, así como diferente grado de adecuación a distintos contextos. Abrir el abanico potencia al sector y beneficia al destinatario.

Ejes sugeridos para el documento

Los sujetos de la regulación: informales, ONGs, programas públicos, mutuales, cooperativas, cajas de crédito y bancos

Entendemos los sujetos principales de la regulación deberían ser aquellos actores con capacidad de operar en el sector, llegando a los destinatarios para ampliar el acceso a los servicios de microfinanzas.

¹ Dichas puntos fueron planteado en los Términos de Referencia (TOR's) planteados por los organizadores.

En cuanto a las **ONGs, y S.A. no reguladas** que operan en microfinanzas (que denominaremos en conjunto **IMFs**), son actores centrales del incipiente mercado Argentino hoy y si bien cuentan con cierto reconocimiento a partir de la ley del microcrédito en el caso de las ONG's, y con normas societarias flexibles para realizar préstamos en el caso de las S.A.'s, deberían ser sujetos de una mayor protección normativa en término de asegurar que sus operaciones son realizadas en un marco adecuado. Un marco regulatorio debería por lo tanto antes que nada permitirles resolver muchos problemas que actualmente enfrentan como ser:

- Posibilidad de ser sujetos de crédito de Bancos: una regulación razonable debería tender a que los ahorros del país se dediquen al desarrollo del mismo. Hoy las IMFs tienen limitaciones para tomar fondeo Bancario (por exigencias de capital mínimo no adecuado a operaciones financieras) así como también para realizar cesiones de cartera (por tratarse de cartera relacionada a prestatarios que no califican como tales para el BCRA).
- Encajes al ingreso de fondos: es difícil aceptar que préstamos que ingresan al país, mayormente de fondos de inversores socialmente responsables o entes de la cooperación internacional, para ser prestados a microempresarios de bajos recursos del país, reciban tratamiento de fondos especulativos en materia de encaje.
- Trato equitativo en materia de impuestos en comparación con entidades financieras (ver punto e)
- Posibilidad de captar ahorros e incorporar nuevos productos para la población objetivos (de forma directa o como "corresponsales" de Bancos y Compañías de seguros)

Finalmente, en cuanto a los Bancos estos están mostrando tanto a nivel internacional como local, un fuerte interés en el tema. Como es conocido, las estrategias para un Banco al ingresar al sector son i) desarrollar operaciones de microcrédito (*dowscaling*) ii) operar como segundo piso prestando a IMFs y iii) establecer alianzas con IMFs. El enorme potencial que los Bancos pueden aportar al desarrollo del sector, hace crítico que se los incluya, junto con las IMF's como sujetos centrales de una regulación sobre microfinanzas. Facilitar su participación en el sector bajo cualquiera de los tres mecanismos mencionados anteriormente implica analizar diferentes opciones para que los clientes tipo de microfinanzas puedan ser sujetos de crédito directo (regulaciones sobre "carpetas de crédito"), o indirecto, mediante regulaciones que faciliten a los Bancos prestarles a las IMFs. Adicionalmente, requiere del desarrollo de productos o esquemas de ahorro que puedan ser ofrecidos de manera más flexible por diferentes actores ("corresponsales bancarios") que pueden ser las propias IMF's u otro tipo de actores con presencia importante en las zonas a las que se quiere llevar el acceso a servicios financieros.

Si observamos la experiencia internacional, en los países que han facilitado la incorporación de las IMF's al sistema regulado, la adaptación de figuras existentes, antes que el desarrollo de nuevas figuras, ha sido el camino elegido. En ese sentido, en la legislación Argentina, quizás la figura de las Cajas de Crédito, podría aparecer como una oportunidad para realizar modificaciones o adaptaciones que generen una ventana de ingreso al sistema regulado para las IMF's; pero requerirían de un trabajo importante de análisis e implementación de las modificaciones necesarias al efecto.

Las mutuales y cooperativas, por su parte, ya cuentan con marcos regulatorios desarrollados, que permiten operar en diferentes aspectos de actividades de financiamiento. Sin embargo hasta el momento en Argentina no se han constituido en actores relevantes en el desarrollo del sector.

En cuanto a los programas públicos, sin que constituya esto nuestra especialidad, vemos que dado que los mismos se están orientando (a nuestro entender correctamente) más a apo-

yar a los actores existentes que a crear nuevos operadores públicos (ejemplos de esto son la Ley Microcrédito en el ámbito del Estado Nacional y el fondo Fuerza Solidaria en la provincia de Buenos Aires), no requerirían ser sujetos de regulación específicos en el desarrollo de un marco regulatorio para el sector.

Como sucede habitualmente, las operaciones informales surgen por dos situaciones: regulación inexistente o inadecuada, o escasa voluntad de formalización de los actores. En nuestra experiencia, el marco regulatorio flexible para operaciones de crédito, hace que sólo actúen hoy en el mercado argentino como entidades informales quienes no buscan operar en el marco de la legislación vigente. Diferente es el caso del ahorro, donde mecanismos informales de ahorro (“círculos”, “pasanaks” y similares) existen por las dificultades de los operadores regulados en ofrecer servicios adecuados a sectores de bajos ingresos.

Los objetos de la regulación: las operaciones del activo o del pasivo.

En cuanto a las operaciones de activo -aplicación de los fondos- no vemos aspectos en que una regulación facilite esta parte de la operación, de hecho creemos que la flexibilidad actual para entidades no reguladas facilita mucho el desarrollo de las operaciones y no recomendamos aumentar la carga regulatoria o restringir el espacio para innovación que brinda la actual situación. En el caso de entidades reguladas, entendemos que el punto clave a considerar sería permitir la correcta valuación de créditos sin garantía, hoy con requisitos de previsión altos (salvo la excepción de un porcentaje menor de sus activos en el caso de los Bancos), así como asegurar requisitos de información del cliente adecuados a la población objetivo, que muchas veces opera con niveles bajos de formalidad, incluyendo extranjeros o personas con residencia en trámite.

En cuanto a las operaciones de pasivo -origen de los fondos- de las IMF, vemos dos ejes a considerar en un esquema regulatorio:

1. Facilitar el acceso a préstamos a las IMF's: Como ya se mencionó, actualmente la normativa de encaje y aspectos impositivos, dificultan fuertemente la captación de fondeo internacional, mientras que en lo que hace a fondeo local las regulaciones vigentes limitan fuertemente la posibilidad de tomar préstamos Bancarios de parte de las IMF's (obligando a estos a prever el 100% de lo prestado). Totalmente por el contrario, algunos mecanismos exitosos de regulación en otros países exigen a los actores del sistema financiero prestar al menos un porcentaje de sus activos a sectores “prioritarios” entre los cuales figuran las microfinanzas, incluyendo dentro de este porcentaje los préstamos de Bancos a IMF's (en otros casos adicionalmente se otorgan subsidios asociados a esas carteras para aumentar el incentivo a participar del sector).
2. Facilitar el acceso al ahorro público: esto podría lograrse por diferentes mecanismos, como favorecer la cesión y descuento de carteras por parte de las IMF's a actores regulados, la captación de ahorros y la actuación de las mismas como corresponsales de entidades financieras reguladas.

Regulación con foco en las IMF's o en los servicios / sujetos

Más que elegir en enfocar en una estas opciones (destinatarios finales o IMF's) entendemos importante lograr que ambos actores, tengan una regulación adecuada para su desarrollo. Los destinatarios, porque son el fin último de las actividades de microfinanciamiento, y las IMF's porque son el actor necesario para la provisión del servicio. Darles a ambos un marco regulatorio adecuado no sólo no configuran objetivos contrapuestos, si no que son a nuestro entender objetivos altamente complementarios.

En el caso de las IMFs, ya sea como entes independientes o entidades de servicio de una entidad financiera su adecuada cobertura regulatoria es crítica para la promoción y desarrollo del sector.

En cuanto a los destinatarios de los servicios microfinancieros, especialmente considerando el caso de la microempresa, las grandes barreras para su formalización y operación dentro de las regulaciones económicas, son un enorme desafío a ser resuelto. Es un objetivo deseable el que puedan pasar a la economía formal y acceder a los beneficios de la misma, pero deben plantearse con realismo y creatividad mecanismos adecuados a este segmento, con esquemas simples y costo efectivos para que la formalización no sea percibida como un problema y una carga imposible de sostener.

La regulación con foco en: objetivos sociales, asignación de recursos públicos, captación de ahorros del público.

1. objetivos sociales: En cuanto a objetivos sociales, entendemos que en esta instancia de desarrollo del sector, aumentar el acceso a estos servicios de manera rápida es el objetivo con mayor potencial de impacto social. Para esto se debe apoyar el desarrollo de los operadores actuales, facilitar la incorporación de nuevos actores y proveerles mecanismos de fondeo ágiles y a costos adecuados, removiendo los obstáculos mencionados e incorporando mecanismos de promoción del tipo de los que mencionamos en este documento.
2. asignación de recursos públicos: Los recursos públicos, por su propia característica, tienen el enorme potencial de asumir riesgos y condiciones que no pueden ser tomadas por el sector privado. En este sentido, entendemos que los recursos públicos deberían ser usados como “catalizador” de los recursos privados, yendo a cubrir las necesidades inherentes al desarrollo del sector que no serán cubiertos por éstos últimos. Algunos mecanismos para esto sería asignar los recursos públicos disponibles en:
 - Garantías para la obtención de fondeo privado por parte de las IMF’s
 - Capitalización de operaciones (sea de manera directa o mediante préstamos subordinados u otros mecanismos de “cuasi-capital”)
 - Subsidio de inversiones de alto riesgo asociadas a la expansión y crecimiento de IMF’s.
 - Mecanismos de subsidio de tasa de préstamos recibidos por IMF’s, similares a las establecidos por ejemplo para “líneas Pyme”
3. captación de ahorros del público: la captación de ahorros del público es por su riesgo inherente, un tema sumamente complejo, sin embargo ir desarrollando en etapas mecanismos que faciliten la oferta de servicios de ahorro a las poblaciones objetivo es un tema crítico a ser desarrollado en el mediano plazo. En este sentido hay numerosos aspectos a considerar, que no siendo nuestra especialidad, ni el foco de este documento no profundizaremos, pero sí queremos mencionar que es clave que se desarrollen mecanismos que permitan a las IMF’s ofrecer ahorros (propios o como intermediarios de entidades autorizadas) a sus clientes con las condiciones y flexibilidad que se requieren para atender a este sector.

Aspectos Impositivos

En términos de la importancia de promover el desarrollo del sector que se mencionó al principio del documento, el análisis completo de un marco regulatorio no puede desligarse de la cuestión fiscal. Actualmente, en paralelo a las numerosas iniciativas oficiales para la promoción y fortalecimiento de un sector que amplíe el acceso a servicios microfinancieros, conviven aspectos fiscales que desincentivan, encarecen y/o aumentan el riesgo de operar en

microfinanzas, aspecto que se ha comenzado a solucionar para las figuras contempladas en la ley de microcrédito (ONGs, Cooperativas y Mutuales) pero no para las entidades con otras figuras (que representan actualmente holgadamente más de la mitad del sector en Argentina y en los demás países de la región).

En este sentido consideramos importante en principio retirar los aspectos que “castigan” fiscalmente las operaciones de microcrédito operando como un “desincentivo”, y adicionalmente desarrollar herramientas de promoción del mismo mediante incentivos fiscales, que al igual que lo que se realiza en determinados sectores considerados social o económicamente importantes (vivienda, software, etc.) favorezca y acelere el desarrollo del sector, entendiendo que la consecuencia de esto es aumentar el acceso a los servicios microfinancieros a personas de bajos recursos económicos que con esta herramienta pueden mejorar sus condiciones de vida.

En términos de eliminar “desincentivos” a las operaciones de microcrédito, algunos elementos importantes a considerarse (entre otros) son:

- Clarificar la normativa de IVA, que se presta a interpretaciones dudosas en cuanto a la aplicación de sobre-tasas o percepciones para los microempresarios no inscriptos (generalmente los de más bajos recursos), aspecto sobre el que el crédito al consumo cuenta con un panorama mucho más definido, creando la paradoja de que un crédito de consumo tienen un mejor tratamiento que uno productivo.
- Otorgar a las IMFs exenciones en el impuesto a los créditos y débitos, reconociendo que por tratarse de una actividad financiera en sí misma, este impuesto resulta una carga altísima. Esto sólo implica igualar a las IMFs con otras entidades financieras que cuentan con ese beneficio.

En términos de incentivos al sector, se pueden entre otras implementar medidas:

- Beneficios en IVA e impuesto a las ganancias por reinversión utilidades (no distribución de dividendos) lo que favorecerá un crecimiento más rápido del sector.
- Permitir alocar una parte de IVA de micropréstamos en asimilación a vivienda. Habitualmente los destinatarios de microcréditos invierten en sus “locales/vivienda” un porcentaje de sus créditos.
- Facilitar los mecanismos para comprobar las exenciones de IVA a préstamos para vivienda de bajo monto.
- Eximir de IVA microcréditos en zonas desfavorecidas (rurales por ejemplo) o de muy bajo monto.



Regulación en foco: financieras especializadas, servicios financieros y construcción de consensos en el sector de las microfinanzas en Argentina

Juan Maradeo
Gisela Davico

El objetivo de este documento es proponer conceptos y aportar ideas sobre las opciones de focalización de la regulación de las microfinanzas en Argentina desde una perspectiva institucional de quien realiza operaciones en campo buscando la masificación.

Algunos interrogantes que se plantean para discutir son los siguientes: ¿en qué tipo de institución hay que poner el foco para lograr un mayor desarrollo del sector?; ¿cómo regularla

Juan Maradeo. Contador Público Nacional de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como profesor en la misma en cátedras de Impuestos. Ha trabajado como contador público independiente asesorando a empresas en el rubro de las microfinanzas, comerciales y también industriales. Desde el año 2005 hasta febrero de 2007 se desempeñó como gerente general de FIE Gran Poder. Durante su gestión fue responsable del proyecto FOMIN-FIE, el cual tuvo un impacto importante en el sector. Participó en la creación de la Red Argentina de Instituciones de Microfinanzas (RADIM). Ha sido panelista en diversos foros de microfinanzas en la Argentina. Asistió al curso de Boulder dictado en Chile. Además, visitó diferentes instituciones de microfinanzas en Bolivia y Ecuador. En marzo de 2007 se incorporó a Cordial Microfinanzas S. A. como gerente general.

Gisela Davico. Licenciada en Relaciones Internacionales (Diploma de Honor, Universidad del Salvador) y posee un master en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca), y ha cursado estudios de postgrados en Organizaciones de la Sociedad Civil y en Gestión de Proyectos. Experta en estudios sectoriales y de impacto en investigaciones de mercado en microfinanzas y actualmente se desempeña como consultora senior para PlaNet Finance en el Cono Sur. Ha participado en las operaciones de downscaling del Banco Supervielle y de la asistencia técnica a FUAM, en Uruguay. Dirige una investigación de mercado para un proyecto de *downscaling* de una financiera internacional en Argentina. Ha publicado, artículos sobre microfinanzas y género, sobre capital social y exclusión.

o supervisarla?; ¿qué actividades que realizan las instituciones pueden ser reguladas en el futuro?; ¿cómo se logra la construcción de un marco regulatorio?; ¿cómo pueden ser protegidos los beneficiarios?; ¿qué características del sector deben tenerse en cuenta para regular?; ¿quiénes son los actores de la regulación?

El presente gira en torno a tres argumentos:

- El tipo de institución que más propiciaría el desarrollo de las microfinanzas en Argentina es la financiera especializada, bajo la forma legal de sociedad anónima y sujeta a normas no prudenciales, y dentro del marco regulatorio de la Ley 19.550 de sociedades comerciales.
- En la actualidad, las operaciones de las IMFs se circunscriben a los productos activos, pero en el futuro, las financieras especializadas deberían captar ahorros para bajar los costos de fondeo y ofrecer mayor variedad de productos a la población objetivo no bancarizada.

- La regulación no es condición ni necesaria ni suficiente para el desarrollo del sector. La autoregulación es un primer paso en la construcción de un marco regulatorio *ex-post*, cuando el mercado alcance una escala y un grado de madurez mayor.

Los sujetos de regulación: las instituciones financieras especializadas

Existen multiplicidad de actores que participan hoy en el mercado de microfinanzas en Argentina, bajo diversas formas legales: sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada, fundaciones, asociaciones, cooperativas, mutuales, etc.

Las ONGs cuentan con limitaciones para lograr la sustentabilidad por varias cuestiones. Muchas veces se manejan con recursos voluntarios y se encuentran en la dicotomía entre la profesionalización y no perder el sentido social de las mismas, entre el interés y el lucro y la vocación de ayuda. Y esta falta de claridad se transmite hacia los organismos fiscales y hacia los propios beneficiarios.

Muchas cuentan con poca visión empresarial y capacidad de proyección a futuro. Esto les dificulta la masificación y la atracción de capitales para lograr un crecimiento y hace que el modelo se torne insostenible en el mediano plazo, si el mercado sigue creciendo y profesionalizándose como hasta ahora. Por lo tanto, estas instituciones no pueden estar en el foco de la regulación, sino que necesitan contar con cierta protección normativa que proteja su operación y desarrollo en el tiempo.

Por otra parte, los bancos presentan cierta falta de flexibilidad y burocracia, sobre todo en lo referente a horarios y a personal. Los bancos en Argentina están focalizados en un target más alto, con una actitud receptiva hacia el cliente más que proactiva.

En las microfinanzas es preciso ir a buscar al cliente al barrio, a la villa, a su negocio, a su casa, los bancos no cuentan con la estructura y la visión necesaria para alcanzar a este cliente objetivo; además relación entre costos-beneficios de incurrir en las microfinanzas torna este negocio poco atractivo para la banca tradicional. Sería más rentable trabajar en un nuevo producto para el agro, por ejemplo, que realizar un *downscaling*.

La financiera especializada¹ no regulada, bajo la forma legal de sociedad anónima, es el tipo de institución más propicia para el desarrollo de las microfinanzas porque puede aportar la flexibilidad necesaria para atender a una clientela con rasgos específicos. De hecho, las IMFs líderes del mercado argentino adquieren esta forma legal.

Las Sociedades Anónimas se encuentran alcanzadas por la Ley 19.550, que les impone restricciones en cuanto al capital mínimo, capital negativo, reserva, responsabilidades, cauciones, etc.

Estas limitaciones no prudenciales, las obligan a manejarse con ciertos parámetros de eficiencia y eficacia operativa, que en última instancia favorecen a la industria microfinanciera argentina; y generan en las IMFs especializadas la necesidad de alcanzar la sustentabilidad financiera.

La búsqueda de rentabilidad es necesaria para lograr la masificación de las microfinanzas a poblaciones cada vez mayores, que en la actualidad no han sido alcanzadas por servicios financieros. El superávit en el estado de resultado de las IMFs las convierte en más atractivas a los ojos de capitales y organismos multilaterales de inversión.

Estos aspectos virtuosos e incentivos de la forma legal explicada pueden contrastarse con los desvíos en los cuales puede incurrirse; ya que esta categoría puede utilizarse para un negocio muy diferente, que son los créditos para el consumo, dirigidos a un mercado objetivo muy diferente del microempresario informal, los asalariados en relación de dependencia.

¹ Ejemplos de este tipo: SOFOLES en México.

Además, los altos costos fiscales, legales y de Auditorías externas generan impactos sobre la tasa que repercuten en los beneficiarios.

Es fundamental, entonces, trabajar sobre los incentivos para que las IMFs se profesionalicen y puedan tomar esta forma legal que redundaría en un mayor crecimiento del sector mediante la masificación.

Colocación de crédito y captación de ahorro: objetos

Las financieras especializadas sólo manejan productos activos, no pueden por el momento, captar ahorros ni abrir cuentas. Las actividades que realizan de colocación de préstamos no están reguladas prudencialmente, no hay un organismo oficial de supervisión que vigile la solidez financiera de la institución operando. Creemos que estas características les permiten ser más flexibles frente a la operación de préstamos actual; si manejaran productos pasivos, esto sería una condición necesaria.

En un futuro la captación de ahorros implicará el desarrollo de mecanismos de supervisión más formales. Las justificaciones clásicas de la reglamentación prudencial son la protección del sistema financiero, de los pequeños depositantes y de la gestión de la oferta de dinero; las IMF de crédito exclusivamente por lo común tienen escaso impacto en estos aspectos (Peck Christen y Rosenberg 2000:19).

Se debe esperar que haya una masa crítica de instituciones microfinancieras que puedan ser sostenibles en el tiempo y con ciertos niveles de transparencia, para que puedan captar ahorros de manera responsable y someterse a normativa prudencial y supervisión estricta. A su vez se necesita poder palpar la demanda del servicio “cajas de ahorros” de los clientes para que este producto pueda ser ofrecido al mercado. Para ello es preciso investigación, estudios de mercado y de las necesidades de los microempresarios, para generar productos adaptados y exitosos.

Los incentivos de la captación ahorros radican en la posibilidad de bajar los costos financieros, pero por otro lado implica mayores costos a las IMFs de someterse a la supervisión de instancias externas. Por lo tanto se necesita de una demanda potencial que haga de este servicio, uno rentable.

La alternativa más coherente en el corto plazo es buscar una regulación para que las IMF puedan captar ahorro por cuenta y orden de los bancos; generando mecanismos para que este ahorro llegue en un porcentaje mayoritario a través de préstamos blandos(o sin costos) a las IMFs, logrando así el objetivo de bajar los costos financieros de las mismas.

Autorregulación y construcción de marcos regulatorios

La construcción de marcos regulatorios es un proceso largo y arduo, que implica el establecimiento de una densa red de acuerdos, mecanismos e instituciones explícitas consensuados entre los distintos actores parte, basándose en las mejores prácticas vigentes.

La incipiente industria de las microfinanzas en Argentina no permite citar algún caso exitoso como modelo a seguir; así mismo, si bien, la experiencia internacional da cuenta de las mejores prácticas, esto no permite una transpolación precisa al contexto local.

El sector en Argentina, entonces, se caracteriza como: joven, con heterogeneidad de actores en tamaño y tipo de instituciones que operan, donde unos pocos concentran gran parte del mercado, sin una instancia de supervisión externa, y las instituciones y sus actividades se encuentran en la esfera normativa no prudencial.

Existen redes entre IMFs que representan el esfuerzo de aportar una visión en común, por ejemplo RADIM, red conformada por las ocho IMFs principales. Pero sería interesante ver mayores niveles de institucionalización y ver convertidas esas redes en asociaciones de

instituciones microfinancieras, con un mayor poder de incidencia en políticas y un rol más preponderante. Esto sería más factible si se contara con alianzas estratégicas con diferentes actores del sector, y con el apoyo del Gobierno.

No es condición necesaria ni suficiente para el desarrollo del sector la existencia de una regulación formal. La regulación permite la acumulación de capital y asignación de recursos, mientras se mantiene la seguridad y solidez de las instituciones financieras que aceptan depósitos del público mientras que las autoridades que supervisan logran estos objetivos mediante la imposición de diferentes restricciones a la exposición a riesgos, las prácticas contables y de presentación de informes, y las operaciones de las instituciones financieras (Jansson, 1998:1).

Ante este estado de la cuestión y el estadio en el que se encuentra el sector de las microfinanzas en Argentina, la mejor opción parece ser la autoregulación hasta lograr la consolidación de las instituciones; esto es, construir mecanismos de autoregulación que apoyen la formalización en un contexto de coordinación.

Para ello, es preciso construir consensos; pero para lograr esto es necesario lograr mayores niveles de transparencia interinstitucionales. Si las IMFs informaran a las centrales de riesgos el comportamiento crediticio de sus clientes mejoraría la precalificación, bajando costos. Así mismo, si las IMFs estandarizaran los procesos de control interno, bajarían los costos de los controles externos que pueden ser percibidos como un disuasor a la hora de someterse a supervisión dados los altos costos que conlleva implementar los mismos para las IMFS.

En este primer estadio, debe evitarse imponer limitaciones a las tasas de interés que cobran las IMFs, que si bien son más altas que las de la banca tradicional pero más bajas que las que se les aplican a los microempresarios en la actualidad; son necesarias para hacer frente a los costos operativos mucho más altos que los bancarios. Si las IMFs logran crecer y consolidarse, y cada vez más actores entran a la industria, la mayor competitividad regulará las tasas y las ubicará en niveles más bajos.

El Gobierno debe ser un socio estratégico, que permita promover la consolidación del sistema asegurando el mantenimiento de las condiciones macroeconómicas, y favoreciendo el desarrollo de la microempresa y de las IMFs.

Con respecto al apoyo impositivo, las medidas que pueden propiciar el desarrollo de las IMFs serían, entre otras, eximir a las IMFs de los intereses de los microcréditos del impuesto al valor agregado, eximir a las cuentas bancarias de instituciones de microfinanzas del impuesto a las transacciones financieras, o eximir a las IMF constituidas como sociedades anónimas del impuesto a la ganancia mínima presunta y a las ganancias que se reinvierten y se destinan a nuevos créditos. (Curat *et al*, 2005: 100-101).

En un estadio posterior de desarrollo se debe pensar en una regulación más formal, cuando la captación de ahorros sea una realidad implementable. En un futuro, quizás sea interesante el otorgamiento de licencias y permisos como paso intermedio a la regulación de las IMFs mediante normativa prudencial y supervisión de organismos como superintendencias.

Para concluir

No se debe perder la óptica de que si bien éste es un negocio social, es también financiero y debe ser sustentable en el tiempo para poder llegar a extender los servicios cada vez a más microempresarios necesitados y sin alternativas de financiamiento y a sus familias.

Los clientes en la base de la pirámide no sólo necesitan crédito para financiar sus negocios, sino que también precisan acceder a una amplia gama de servicios financieros: microseguros, envío de remesas, créditos para el mejoramiento de su vivienda o ahorros. La


extensión de otros servicios financieros además del crédito es importante y necesaria para el desarrollo del sector pero implica mayores niveles de control, que en un principio recaería sobre los propios actores, bajo la forma de autoregulación.

Las IMFs que se encuentran más preparadas para actuar en este escenario son las financieras especializadas, dada su flexibilidad para trabajar en el contexto del las microfinanzas y su eficiencia y eficacia para lograr sustentabilidad.

Lo que si es preciso lograr son consensos mediante compromisos duraderos; lo que definitivamente implica un gran desafío, ¿estarán todos los actores dispuestos a asumirlo?

Bibliografía

- Peck Christen R., y Rosenberg, R. (2000): *El apresurado interés en reglamentar: Establecimiento de marcos jurídicos para las microfinanzas*. Estudio especial 4. CGAP. Washington. Disponible en: www.cgap.org/docs/OccasionalPaper_04_spanish.pdf
- Jansson, Tor (1998): *La Regulación Financiera y su Importancia para la Microfinanza en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. Disponible en <http://www.iadb.org/sds/doc/mic-TjanssonS.pdf>
- Curat, P. et al (2005): *Microfinanzas: El subdesarrollado caso argentino a la luz de la experiencia latinoamericana*. PlaNet Finance. Buenos Aires. Disponible en: http://argentina.planetfinance.org/presentaciones/pablo_curat.pdf



Lecciones aprendidas sobre regulación microfinanciera en Bolivia

Fernando Prado G.

El contexto en el que se dio la regulación

En Bolivia, la regulación de las entidades de intermediación financiera, es decir que reciben depósitos del público y colocan préstamos, está encargada a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) y enmarcada dentro de lo que dispone la Ley de Bancos.

Existe un sistema de regulación paralelo que involucra a las cooperativas, llamadas cerradas porque no pueden captar depósitos del público. Estas se encuentran bajo la tuición de la Dirección General de Cooperativas, que abarca tanto a cooperativas financieras, como a las de producción y de consumo. Las entidades microfinancieras sin fines de lucro (ONG) no son reguladas por ningún ente específico habiendo resuelto “autorregularse” ellas mismas. Además está una gran variedad de entidades prestamistas que se hallan al margen de cualquier legislación y regulación.

En Bolivia, no existía una regulación específica para las entidades de microfinanzas (IMF) cuando éstas quisieron regularse. Sin embargo, la voluntad política existente en ese momento facilitó la regulación de una entidad como BancoSol, ajustándola a las normas vigentes para bancos comerciales en 1992. A partir de ese momento se empezó a analizar y diseñar un marco regulatorio que entendiera las microfinanzas, el mismo que luego sirvió para regular a todas las demás instituciones de microfinanzas (IMF). En 1993, mediante el decreto supremo 24000 se establece un marco regulatorio específico creándose la figura de fondo financiero privado (FFP) para las IMF que buscaran regularse y se establecieron límites para préstamos, distintos a los vigentes para la banca comercial.¹

Fernando Prado G. Economista boliviano con más de 30 años de experiencia en el campo de las finanzas públicas y privadas, con especial énfasis en el área de desarrollo financiero y fortalecimiento institucional de las instituciones de microfinanzas (IMFs). Cuenta con un amplio conocimiento, comprensión y experiencia de la problemática microfinanciera en Bolivia y en América Latina. De 1996 a 2001 trabajó en la Corporación Andina de Fomento (CAF), en Caracas, con el fin de desarrollar e implantar operaciones y actividades que contribuyeran al establecimiento y consolidación de IMF formalizadas, supervisadas y reguladas prudencialmente, en sus países miembros. Actualmente se desempeña como Secretario Ejecutivo de la Asociación de Entidades Financieras Especializadas en Microfinanzas (ASOFIN), la misma reúne a todas las organizaciones privadas supervisadas y reguladas prudencialmente en Bolivia.

A fines de 2000, las IMF reguladas, fueran éstas FFP o bancos especializados, quedaron autorizadas para llevar a cabo las mismas operaciones que un banco comercial, a excepción de operaciones de comercio exterior.

Así pues, la regulación acompañó eficientemente el proceso de *upscaling* de las IMF que, abandonando

¹ Mientras que los bancos comerciales pueden prestar hasta el 20% de su patrimonio a un sólo cliente, las IMF únicamente pueden prestarle hasta el 3%.

su status de ONG, se convirtieron en fondos financieros privados y en bancos especializados, pudiendo hoy llevar a cabo todos los servicios que ofrece la banca comercial.

Por su parte, el proceso de *downscaling* fue un fracaso porque no fue debidamente vigilado. La SBEF no estaba preparada para diferenciar el crédito de consumo del microcrédito y casi se destruye el mercado de las microfinanzas debido al sobreendeudamiento que se produjo por la entrada de la banca comercial a este segmento. Varios países están siguiendo actualmente esa misma tendencia y ponen en riesgo su industria de microfinanzas.

Lo peor de todo es que para la banca comercial, la cartera de microcrédito es un porcentaje insignificante de su cartera, por lo que, llegado el momento de confirmar un mal desempeño, no tienen problema en “castigarla”, pero las IMF, cuya cartera de microcrédito es casi el 100%, no pueden darse ese lujo y corren el riesgo de morir al haber sido contaminadas por esas malas prácticas.

La mayoría de las veces, la presión por regularse viene de las entidades cuyas fuentes de financiamiento se están reduciendo o ya son insuficientes. Sin embargo, hay que recordar que estas entidades no tienen una experiencia previa en la práctica de la captación de recursos del público, es decir en la intermediación financiera, por lo que debe ser vigilada muy de cerca.

En Bolivia, por ejemplo, comprendiendo estas limitaciones, no se exige que todas las IMF sean reguladas, pero se ha diseñado modalidades y vehículos que permitan llegar a una población no atendida o subatendida a través de entidades no reguladas. Las IMF reguladas pueden establecer convenios de corresponsalía y mandatos de intermediación financiera con las entidades no reguladas.

Estas corresponsalías y mandatos de intermediación implican que, IMF reguladas puedan establecer alianzas y convenios con entidades no reguladas (ONG microfinancieras), además de otro tipo de entidades no financieras (redes de farmacias, estaciones de expendio de carburantes, redes hoteleras, oficinas de correos, etc.), para el desembolso de préstamos, la captación de depósitos, servicio de remesas y giros, pago de servicios básicos, entre otros. La evaluación y selección de las entidades no reguladas corre por cuenta y riesgo de las entidades reguladas que, al momento de establecer el convenio interinstitucional, deben contar con el conocimiento y la no objeción de la SBEF para llevar adelante dicha corresponsalía o mandato.

Riesgos, fallas de mercado y errores de política presentes en el mundo de las microfinanzas

El riesgo que existía al momento de implantarse la regulación en Bolivia era que no comprendiendo las características de la tecnología microfinanciera que no se basa en garantías reales, se clasificara la cartera de las entidades de una manera que hiciera impracticable su funcionamiento sostenible. Ello no sucedió, afortunadamente.

El mayor riesgo siempre ha sido el de la intervención del Estado en la intermediación financiera, haciendo lo que no sabe o no siendo lo eficiente que debería ser, es decir otorgando créditos con criterio político y no técnico. De igual manera, una regulación equivocada, que no comprenda la tecnología de las microfinanzas, terminará haciendo más daño a la industria que la inexistencia de ésta.

Existen varias fallas de mercado en nuestras economías, pero en mi opinión, la tecnología de las microfinanzas y las buenas prácticas aplicadas, son precisamente las que corrigen esas fallas y no la regulación. Justamente, la SBEF en Bolivia reguló este sector teniendo en cuenta el mercado y las razones de su éxito estriban en que se respetó la tecnología microfinanciera.

La regulación del intermediario financiero es un bien público y, por ello, el Estado debe ejercerla de la manera más eficiente y transparente, porque la protección de los depósitos del público es su responsabilidad.

En Bolivia la industria de las microfinanzas nace en 1985 y sólo recién a partir de 1992, casi 10 años después, se empieza a considerar su regulación. Por ello, no se confrontó grandes errores de política ni de legislación, que generalmente se dan por inexperiencia del regulador y por debilidad del regulado.

La ausencia del Estado como competidor financiero, fue clave. No se metió a competir en el mercado y más bien tuvo un valioso papel como regulador, nivelador de la cancha, creando el marco jurídico y legal adecuado para que esta industria pueda desempeñarse y crecer saludablemente.

La competencia y existencia de un marco regulatorio. El gran proceso de innovación que todas las IMF aplicaron (nadie se durmió en sus laureles), se tradujo en nuevos productos y servicios financieros, tales como cajeros automáticos, mejoras en el proceso de evaluación de clientes abaratando los costos, y todo ello siempre acompañado por la regulación. La SBEF en Bolivia tuvo siempre una mente abierta. La regulación puede abrir o cerrar las puertas. En Bolivia las abrió.

Los pocos riesgos que se tuvieron que enfrentar durante el proceso estuvieron relacionados: a) con la posibilidad de que, con la regulación, se pudiera detener o dañar el proceso de desarrollo de las microfinanzas y b) con el sobreendeudamiento de los clientes que se convirtió en una crisis sistémica, debido a la entrada de entidades de crédito de consumo que no aplicaron tecnologías correctas ni evaluaron responsablemente a los clientes y a una supervisión que no tomó ese aspecto en cuenta.

La presencia permanente de tres actores: operadores (IMF), ente regulador (SBEF) y agencias de la cooperación internacional allanó el camino y evitó o superó los obstáculos. Su fórmula fue: diálogo, sinergia y empatía. Tampoco debe olvidarse el gran apoyo financiero que se recibió del exterior, ya sea bajo la forma de inversiones, o de donaciones para capacitación, adecuación de hardware y software, manuales y procesos, para convertirse en IMFs reguladas y para fortalecer y capacitar a la SBEF y sus funcionarios. El resultado fue tan bueno que hoy nadie duda en afirmar que, en Bolivia, la regulación de las IMFs disparó su crecimiento.

Las cifras muestran claramente el sorprendente crecimiento que han experimentado las entidades reguladas en términos de volumen de cartera y depósitos, frente a las no reguladas, pero sobre todo en número de clientes, en la reducción de su tasa de morosidad, en provisiones más que adecuadas, en tasas de interés activas reduciéndose en forma sostenida. Los usuarios pasaron de beneficiarios a ser clientes completos. Hoy esos clientes deciden a que IMF acudir y cuál los atiende mejor.

La evolución de la cartera de microcrédito de las IMFs en el período 1992-2006 muestra que las reguladas crecieron mucho más rápido y sostenidamente que las no reguladas. En estos 15 años, la cartera de préstamos de las IMFs reguladas creció de 50 millones a 700 millones de dólares, mientras que la de las no reguladas lo hizo de 50 millones a 110 millones de dólares.

De igual manera, la evolución de los depósitos del público muestra un crecimiento sostenido, pasando de 103 millones a 509 millones de dólares entre 1999 y 2006, llegando a representar el 75% de la cartera de préstamos.

Hoy, en Bolivia, existe consenso en que los instrumentos y herramientas que aplica la SBEF son los más adecuadas para la regulación. La regulación de las IMF debe ser diferenciada, pero ello no implica una mayor flexibilidad y permisividad. Flexibilizar la supervisión y regulación -por creer que al tratarse de entidades financieras que atienden a un segmento

más pobre de la población deben recibir un trato de excepción- resultaría en un grave riesgo de debilitamiento de las entidades que, precisamente por manejar el dinero de los más pobres deben estar sujetas a una estricta supervisión.

Sin embargo, debe mencionarse que la sola regulación y fiscalización no son suficientes. Existen herramientas e instrumentos complementarios -no alternativos- que hacen más eficiente la marcha de las entidades. Ellos son, sin lugar a dudas, la incorporación y aplicación de las mejores prácticas en la industria y la gobernabilidad de las entidades.

¿Existe un cronograma “más apropiado” para desarrollar un esquema regulatorio de las microfinanzas?

No existe una receta o una regla general sobre cuál es el cronograma más apropiado para desarrollar un esquema regulatorio de las microfinanzas. Cada realidad, cada país, es diferente y debe desarrollar su esquema regulatorio tomando en cuenta varios factores o razones. La regulación es un proceso permanente.

Una de ellas es algo que ya indicamos antes, la madurez. Cuando el sector cuenta ya con varias entidades y éstas están maduras en términos de experiencia, de una trayectoria sana, de un manejo sólido, sostenible y responsable, entonces puede pensarse en introducir la regulación. Pero también el ente regulador debe estar maduro y debe tener una comprensión completa y exacta de las microfinanzas.

La masa crítica de clientes y el volumen de cartera que las entidades manejan, es otro indicador que ayuda a decidir sobre la pertinencia de aplicar la regulación. Cuando las entidades son pequeñas y llegan a un número de clientes aun reducido o su cartera cuenta con suficientes recursos provenientes de donaciones privadas o públicas, locales o del exterior, ¿para qué regularlas? Por lo general, es la necesidad de contar con depósitos del público para poder enfrentar una demanda crediticia creciente la que sirve de termómetro para introducir la regulación.

Cuando existen o se presentan riesgos potenciales sistémicos que podrían disparar un efecto contagio y arrastrar a todas las entidades a situaciones de riesgo, es otro momento lógico para introducir la regulación. Así como la entrada de una entidad financiera a la regulación, debe ser sencilla, también es necesario que se cuente con reglas muy sencillas y expeditas de salida para evitar efectos traumáticos y de pánico sobre el resto del sistema.

En Bolivia, por ejemplo, las entidades microfinancieras sin fines de lucro (ONG) no son reguladas ya que no intermedian recursos del público, pero han acordado entre ellas un sistema de autoregulación para estandarizar sus cuentas e indicadores financieros de acuerdo a los establecidos por la SBEF. Este es un paso muy interesante y recomendable para todas las entidades aun no reguladas ya que las va alineando y preparando para cuando deseen o vayan a ser reguladas por la autoridad.

Otra medida adicional que se adoptó fue la creación de burós de información crediticia de manera que las entidades microfinancieras que, sin duda, comparten clientes entre reguladas y no reguladas, cuenten con una información adicional acerca de la capacidad de endeudamiento de su clientela, reduciendo de esta manera el riesgo crediticio y el de sobreendeudamiento.

Adicionalmente, todas las entidades, reguladas o no, han decidido por convicción propia someterse a la calificación de riesgo a través de entidades internacionales especializadas (Fitch Ratings, Moody's, MicroRate, Planet Rating, etc.), ya que ello le da una idea a la comunidad sobre la calidad de su gerencia, de su gobernabilidad, de su desempeño y sostenibilidad.

El período de transición en Bolivia fue, posiblemente, el más amigable y consensuado que haya existido. Se dio una gran apertura y sinergia entre los tres tipos de jugadores involucrados: operadores (IMF), regulador y la cooperación internacional).

Esta relación óptima entre los tres dio lugar a la aplicación de un modelo gradual que permitió a las entidades no reguladas ir dando los pasos requeridos hasta convertirse en reguladas. Y, una vez reguladas, ir incorporando más servicios y productos financieros a favor de su clientela.

Lo negativo fue que, en algunos casos, se notó un alejamiento de su misión social. Las exigencias de la regulación de alguna manera inhibieron a las IMF de ir más decididamente al sector rural, debido a que los reportes diarios y otros requerimientos hacen muy difícil darles cumplimiento por escasez de infraestructura. Se privilegió la rentabilidad financiera, que es a lo que la SBEF le da mayor importancia, sobre la rentabilidad social.

Lo positivo fue que todas las IMF reguladas aumentaron el número de su clientela, incrementaron su cartera de préstamos y depósitos, bajaron sus costos de financiamiento al ser calificadas por riesgo, y desarrollaron más productos y servicios en beneficio de sus clientes.

Marco regulatorio y buenas prácticas, la experiencia internacional

La experiencia internacional es, desde luego, la mejor escuela para conocer y adoptar las mejores prácticas en materia de regulación. Evita repetir errores e incurrir en costos fruto de la inexperiencia.

La historia y experiencia de regulación de las microfinanzas en varios países de la región muestra que se pueden acortar plazos, asimilar las mejores prácticas y obviar etapas.

En el caso de Bolivia, por ejemplo, se debe indicar que: a) el comportamiento y desempeño de las ONG en la década de 1985-95 fue espectacular y b) una vez reguladas y convertidas en FFP o bancos especializados y compitiendo en el libre mercado, su comportamiento y desempeño fue también espectacular (1996-2006).

En general, el marco regulatorio en nuestros países, por contar con una larga tradición de entidades financieras bancarias, está orientado hacia las garantías. Por ello es que, hasta hace poco, era impensable y resultaba hasta extravagante hablar de crédito a personas sin garantías reales. El nuevo enfoque de la regulación, sobre todo para el microcrédito, debe valorar mucho más la tecnología que evalúa el proyecto a ser financiado y el flujo que éste genera, en lugar de incidir en garantías reales.

El papel del Estado en el desarrollo de las microfinanzas debe ser, sobre todo, el de facilitador, regulador y nivelador de la cancha. El marco jurídico que estableció la actual regulación y supervisión para la industria de las microfinanzas ha sido esencial para que las entidades formalizadas logren una verdadera y sana competencia. Por ello es que se hace tan necesario, en el caso de las no reguladas, estandarizar sus criterios, registros e indicadores, para generar transparencia, adoptar políticas de evaluación y calificación de cartera, tal como las entidades reguladas los aplican hoy, para llegar a ser instituciones solventes y estar más preparadas para sobrevivir en un entorno de crisis y de competencia.

En mi opinión, la regulación de las entidades financieras y en especial la de las entidades de microfinanzas debe darse en el momento en el que éstas hayan alcanzado una madurez, lo que equivale a decir al menos diez años de práctica y operaciones. La madurez del sector se la puede medir por la existencia de varias entidades microfinancieras que ya estén alcanzando una escala y volumen de clientes importante, que justifique su regulación. ¿Por qué? Porque los requisitos, obligaciones y compromisos que exige la regulación son sofisticados

y caros, y sólo las entidades con actividades de una escala importante pueden afrontarlos en forma sostenida.

Sin embargo, se debe tener en mente que cada país es una realidad diferente y única, y la regulación debe responder a esa realidad

Por tanto, esta decisión es única y exclusiva de cada país. No existen recetas aplicables a todos. Es necesario ver la realidad de cada país, la masa crítica o clientela a la que están llegando las entidades a ser reguladas, la disponibilidad de fuentes alternativas de financiamiento, etc.

En principio, es más saludable dejar a las entidades de microcrédito hacer lo que mejor saben, que es otorgar préstamos, y sólo cuando éstas hayan alcanzado un nivel tal que haga necesario ofrecer una mayor variedad de servicios -sobre todo por el lado del pasivo- deberá ser considerada la posibilidad de su regulación.

El regulador debe interrelacionarse permanentemente con los operadores (IMF). No se puede copiar ni imponer un marco regulatorio ajeno. Debe ser trabajado en conjunto. Debe surgir de las necesidades de ambos: operadores y reguladores.

Conclusiones

A manera de conclusiones se puede enfatizar en los siguientes aspectos:

- a. Una regulación equivocada, que no comprenda la tecnología de las microfinanzas, terminará haciendo más daño a la industria que la inexistencia de ésta.
- b. Por ello, es recomendable visitar los países donde ya existe una regulación activa del sector de las microfinanzas, realizar pasantías y acompañamientos. No sólo es importante que las entidades de microfinanzas efectúen estas visitas y aprendizaje, sino también los funcionarios del propio ente regulador ya que podrá ver *in situ* cómo sus colegas reguladores están aplicando y llevando adelante esa función.
- c. El nuevo enfoque de la regulación, sobre todo para el microcrédito, debe valorar mucho más la tecnología que evalúa el proyecto a ser financiado y el flujo que éste genera, en lugar de incidir en garantías reales.
- d. Cuando el sector cuenta ya con varias entidades y éstas están maduras en términos de experiencia, de una trayectoria sana, de un manejo sólido, sostenible y responsable, entonces puede pensarse en introducir la regulación. Pero también el ente regulador debe estar maduro y debe tener una comprensión completa y exacta de las microfinanzas.
- e. Una recomendación importante para los reguladores es: ver, conocer el entorno y realidad, y después diseñar y aplicar las normas.

Adicionalmente, vale la pena incorporar las siguientes conclusiones que vienen muy a propósito y fueron escritas por Ramón Rosales² sobre el tema de la regulación en microfinanzas:

1. Reducir el énfasis en el microcrédito como herramienta para aliviar la pobreza y gradualmente comprenderlo como una herramienta para administrar riesgos crediticios sin garantía, otorgados a miles de personas autoempleadas que no poseen información financiera o garantías reales, independientemente de si son pobres o no.


² Fundador y Presidente de *International Consulting Consortium* - ICC, escribió el Capítulo 4 "Regulación y Supervisión del Microcrédito en América Latina", en el libro "Una Mirada desde Adentro de las Microfinanzas Latinoamericanas", BID 2006.

2. Establecer reglas prudenciales apropiadas para el microcrédito y para las entidades que se especializan en este tipo de financiamiento, evitando la relajación de la regulación que elevaría el riesgo de las carteras de crédito y consiguientemente, los requerimientos de patrimonio (*net worth*).
3. Reducir la incertidumbre en la información mediante el establecimiento de burós de información crediticia a nivel nacional a los que todos los operadores debieran estar obligados a reportar y consultar antes de conceder cualquier crédito.
4. Promover la transparencia en las tasas de interés cargadas por las entidades financieras para todo tipo de operaciones, de manera que los microempresarios tengan información adecuada con la cual elegir a sus acreedores.
5. Desarrollar instrumentos efectivos en el ente regulador para la evaluación de las metodologías y tecnológicas microcrediticias que ayuden en la detección temprana de políticas no saludables, abusivas o de políticas inadecuadas; y signos del deterioro en tecnologías y prácticas crediticias.
6. Crear mecanismos para la coordinación institucional de donantes internacionales y agencias gubernamentales que apoyan actividades microfinancieras.

El establecimiento de un marco regulatorio neutral, la operación de un sistema moderno de calificación de créditos, la transparencia en la contratación y en las tasas de interés, y la aplicación de sistemas regulatorios diferenciados, son todos aspectos a ser tenidos en cuenta en cualquier estrategia para regular el microcrédito en el futuro. La regulación efectiva puede también ayudar a bajar en forma gradual las tasas de interés, evitando de esa manera intentos de fijar techos a la misma o revivir las viejas leyes contra la usura.

Bibliografía

- Entrevistas al Intendente General de la Superintendencia de Bancos de Bolivia.
 Entrevistas a los gerentes de las entidades microfinancieras reguladas de Bolivia.
 Ley de Bancos y Entidades Financieras - No. 1488 de 14 de abril de 1993.
 Berger, Marguerite; Goldmark, Lara and Miller-Sanabria, Tomás (2006): *An inside view of Latin American Microfinance*, Editors Inter-American Development Bank, Washington D.C.
 Jansson, Tor; Rosales, Ramón and Westley, Glenn (2003): *Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las Microfinanzas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.



Lecciones aprendidas sobre regulación microfinanciera en México

Héctor Fernando Rivas Martínez

D Introducción

Durante más de 20 años en México se ha venido promoviendo el microcrédito orientado a dotar de servicios financieros a la población de menores recursos. Esto principalmente a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), Instituciones de Asistencia Privada (IAPs), Uniones de Crédito (UC) y Sociedades de Objeto Limitado (SOFOL). Estas dos últimas están reguladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Hoy se cuentan en México más de 200 instituciones dedicadas realmente a la promoción del microcrédito, aunque la mayoría no están reguladas. Cabe mencionar que si bien en el llamado sector de ahorro y crédito popular también se encuentran más de 600 cajas de ahorro no necesariamente hacen microcrédito.

En el marco de la Ley de Ahorro y Crédito Popular a partir del 2006 se autorizaron dos nuevas figuras que son las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares. Estas además de otorgar microcréditos, pueden captar recursos del mercado en general.

Además con esta nueva ley se han transformado algunas Uniones de Crédito y SOFOLES. También en ese mismo año se integró un banco enfocado a las microfinanzas.

Héctor Fernando Rivas Martínez. Cuenta con 27 años de experiencia en el sector financiero logrando resultados en áreas de negocios, administrativas y financieras. Ha creado áreas de negocios en Banorte (región México), entre las que se destacan la Banca Empresarial, Servicios Bancarios, Centros Financieros, Mesa de Dinero. Además, ha expandido la red de sucursales en Banorte (región México) en diferentes etapas incrementando en más de 100 sucursales, tanto en mercados nuevos como consolidados. Por otro lado, ha efectuado la administración de cuatro fusiones bancarias en la región México (Banco Regional del Norte, Bancentro, Banpais, Bancrecer). Entre los productos financieros que ha desarrollado sobresalen los instrumentos de captación, inversión y seguros traslado de valores. Es Consejero suplente del Consejo de Administración de Servicio Panamericano de Protección en diferentes periodos. Desde 1991 es miembro del Consejo Consultivo de COMETRA. Actualmente se desempeña como Director General Adjunto en la Financiera FINSOL S.A.

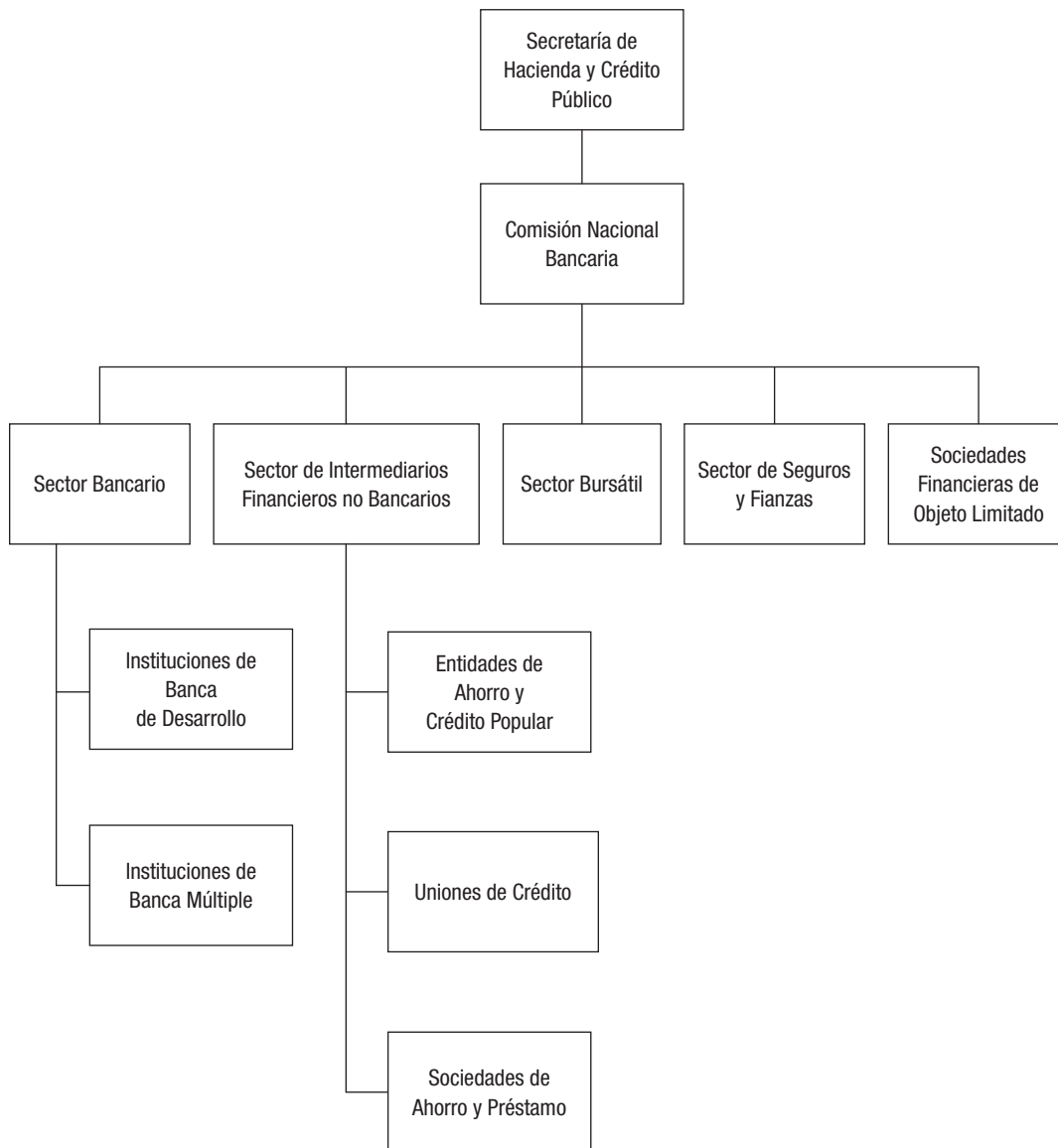
Es importante mencionar que las Cajas de Ahorro Popular y otras instituciones, no han sido reguladas históricamente, aunque con la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular, ahora deberán transformarse en Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y Sociedades Financieras Populares.

Las personas desconocían del riesgo que representaba depositar su dinero en este tipo de instituciones no reguladas; no obstante, al no tener acceso a la banca comercial por no cumplir con los requisitos solicitados canalizaban sus recursos a éstas para satisfacer sus necesidades financieras, siendo las mismas su única opción.

Marco Regulatorio en México

Sistema Financiero Mexicano

En el siguiente organigrama se puede apreciar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), son las dos entidades gubernamentales que regulan el Sistema Financiero Mexicano.



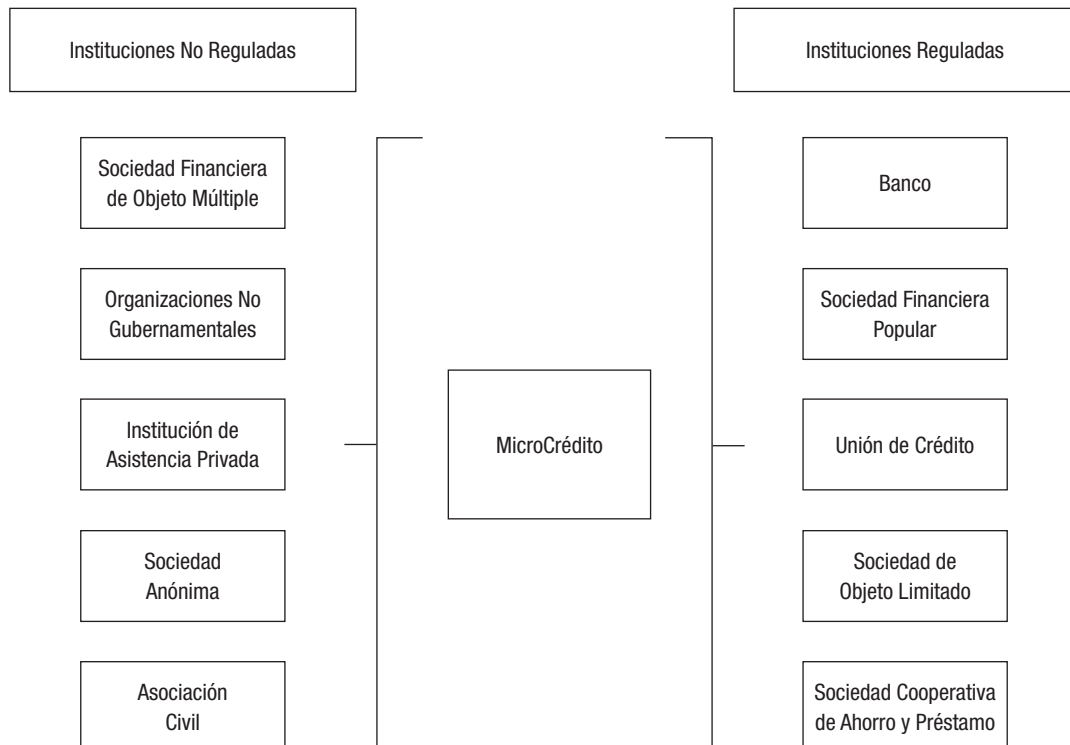
Las leyes que en México regulan a las instituciones de Crédito son:

Leyes	Instituciones
Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Orgánica del Banco de México	<ul style="list-style-type: none"> • Banca Múltiple • Banca de Desarrollo • SOFOLES
Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito	<ul style="list-style-type: none"> • Arrendadoras • Afianzadoras • Factoraje
Ley de Ahorro y Crédito Popular	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo • Sociedad Financiera Popular • Uniones de Crédito

Adicionalmente a las leyes antes mencionadas existen Leyes, Resoluciones y Disposiciones de Carácter General aplicables particularmente para las entidades de ahorro y crédito popular y SOFOLES

A la fecha podemos ubicar dos grupos de instituciones crediticias que operan en México:

- Instituciones No reguladas: Solo opera créditos
- Instituciones Reguladas: Además del crédito, también pueden captar ahorro, emitir tarjetas de crédito y débito, etc.



Por otra parte, a finales del 2002 la Cámara de Diputados aprobó las modificaciones a la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Estas fueron aprobadas en ese mismo año y se autorizaron las primeras federaciones; además de que se dio un plazo de 3 años (2005) para que principalmente los sectores de Cajas de Ahorro y Uniones de Crédito, quedaran regulados bajo los esquemas de la nueva Ley.

En esas adecuaciones también se determinaron dos clases de Sociedades: Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Financieras Populares bajo la figura de sociedad anónima. Así las cajas de ahorro y las Uniones de Crédito tendrán la obligación de transformarse en alguna de estas dos obtener la autorización de la (CNBV).

Hay que tomar en cuenta que esta nueva ley pretende principalmente regular a las instituciones que desean captar recursos del público en general y que de alguna forma se han enfocado a la atención de los mercados masivos no atendidos por la banca tradicional.

En México se destacan, en la Evolución y transformación las siguientes instituciones:

- Compartamos: De Institución de Asistencia Privada a Sociedad de Objeto Limitado y a partir del 2006 se convierte en Banco.
- Finsol: De Sociedad Anónima a Sociedad de Objeto Limitado y a partir del 2006 también obtiene su autorización como Sociedad Financiera Popular. Con esta nueva figura podrá prestar servicios microfinancieros integrales.
- Fincomún: Se Transforma de Unión de Crédito a Sociedad Financiera Popular.

Perfil del Mercado

Quienes se acercan a las Instituciones Micro Financieras no cuentan con grandes cantidades de dinero pero buscan obtener crédito y dónde ahorrar; por ejemplo, los campesinos y pequeños productores que habitan en poblaciones periurbanas y rurales, en donde por lo general no cuentan con sucursales bancarias.

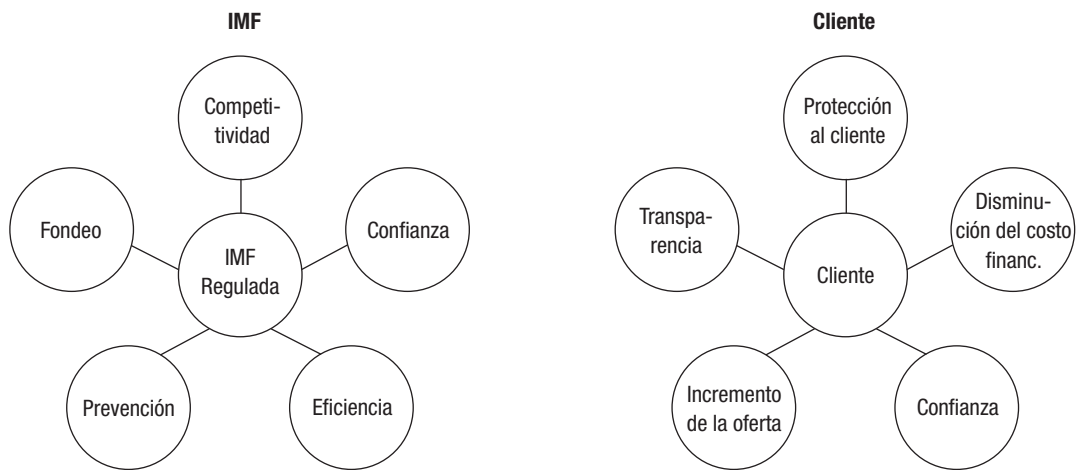
Los clientes a que se enfocan las sociedades financieras populares, no requieren de productos financieros altamente sofisticados, sino servicios financieros integrales que satisfagan sus necesidades.

Las personas de menores ingresos en México, particularmente las mujeres, suelen convertirse en emprendedoras; muchas de ellas se transforman en líderes y entes de desarrollo de sus comunidades. Al obtener microcréditos se les permite generar su ingreso, incrementar su capital de trabajo y crecer su negocio; de ahí la gran necesidad de servicios financieros integrales.

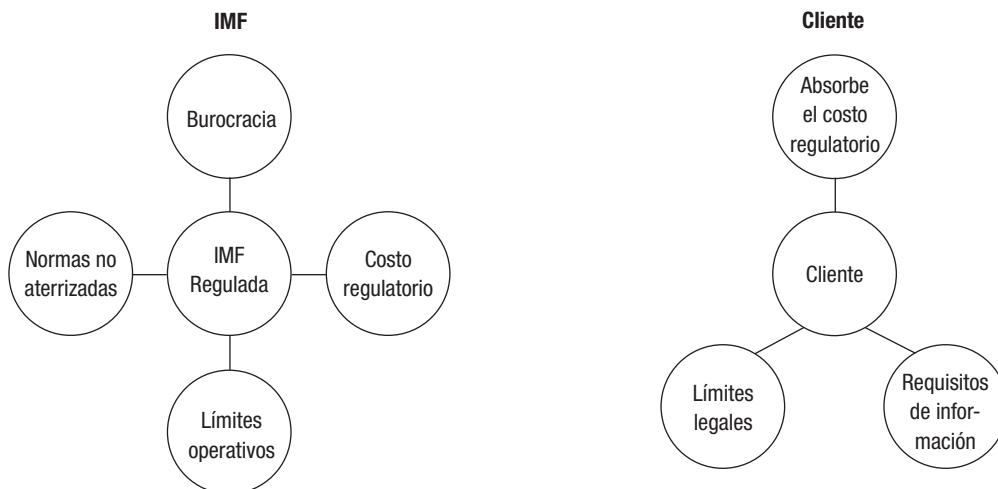
Beneficios de la Regulación de las IMFs

Sin duda un proceso de regulación de las IMFs tiene efectos positivos. En un inicio tienen un costo de oportunidad que tanto IMFs como clientes deben asumir para lograr el beneficio final que otorga la regularización.

Beneficios generados por el proceso de regulación:



De impacto del proceso de regulación:



Riesgos en el Proceso de Desarrollo de la Regulación

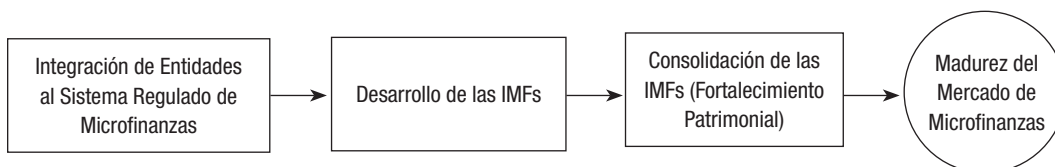
El propósito en la toma de decisión de regularse como Institución Micro Financiera es crear una mayor confianza entre fondeadores y mantener una adecuada comunicación con las autoridades. Y es que en la mayoría de los casos y en concreto en México, no se tiene una legislación que contemple el concepto específico de microcrédito o microfinanzas. Paradójicamente dentro de las leyes no se especifican conceptos como por ejemplo Créditos Comunes, Créditos Solidarios y Créditos Individuales.

Por lo anterior, debieran evitarse los siguientes riesgos:

- Normatividad Inadecuada para el desarrollo del sistema de microfinanzas.
- Controles y esquemas de supervisión cuyo costo supere el beneficio de implementarlos.
- Inadecuada constitución de IMF, lo que a su vez implica el riesgo de que no sean sostenibles en el tiempo.

- Procesos burocráticos para la autorización de instituciones microfinancieras reguladas.
- Percepción inadecuada de las IMFs de los fundamentos en que se basa el proceso de resolución de la autoridad.
- Supervisión y monitoreo inadecuado.

Fases del Proceso de Regulación



Caso México

En México se vive una etapa de transición entre las fases de Integración y Desarrollo de las IMFs, por esto se han realizado recientes modificaciones a las leyes de Ahorro y Crédito Popular, así como a la de Instituciones de Crédito.

Se aprovechó la figura de las SOFOLES, Bancos y Uniones de Crédito para operar microfinanzas, sin que ninguna de estas hubiera sido creada para tal efecto.

Caso Perú

El Perú vive hoy en día la fase de consolidación del sistema de microfinanzas, que pasó por fases ordenadas que fueron orientadas estratégicamente por el Gobierno y que las encaminó la Superintendencia de Banca Seguros (SBS).

Caso Brasil

De 1995 hasta 1999 se elaboró el marco regulador de microcrédito, marcado por la comunicación abierta entre la Sociedad Civil Ordenada (OSCIP), Gobierno y Banco Central de Brasil, destacando como la principal figura regulada la sociedad de crédito al microemprendedor (SCM); teniendo como otra alternativa la SOCIEDADE DE CREDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO.

¿Cómo se Resolvieron los Obstáculos en México?

- Acercamiento y trabajo conjunto con la autoridad regulatoria. Ha sido el caso de México y particularmente de FINSOL, donde ha habido un canal permanente de comunicación y de aportación de elementos que permiten que la autoridad flexibilice la normatividad existente
- Se establecieron líneas de crédito con la banca comercial y banca de fomento
- Inversión en sistemas informáticos y de control
- Obtención de una calificación por una calificadora de riesgos
- Negociación de disposiciones transitorias con las que se pudo cumplir con las nuevas disposiciones regulatorias

Elementos que Permitieron el Desarrollo de las Actividades Microfinancieras

- Apoyo de los fondeadores a la actividad de las IMFs
- Facilidad y eficiencia en el otorgamiento de los microcréditos, con alto nivel de respuesta.
- Promoción y procesos de otorgamiento de los microcréditos, directamente en las comunidades, sin obligarlos a acudir a un punto de la IMF (Red de Sucursales)
- Definición de productos
- Identificación del mercado potencial y su tamaño

Recomendaciones que se deben tener en cuenta


- El microfinanciamiento requiere un trato distinto al de la banca tradicional
- Relaciones de suficiencia de capital y requisitos de capital mínimo requerido
- Reglas para la constitución de provisiones para préstamos incobrables
- Definir la misión estratégica del tamaño de institución que se desea
- Estructuración del Balance y Estado de Resultados deseado para la institución
- Diseño de productos con los que se quiere atender al mercado definido
- Fomentar la consolidación del sector financiero popular
- Acceder a financiamiento de banca de segundo piso
- Crear nuevos canales de distribución
- Innovación constante en el diseño y promoción de productos
- Prestación de servicios enfocados específicamente a las necesidades de este sector
- Análisis de la Ley Tributaria con respecto al cobro de impuestos por intereses, provisiones no deducibles por cartera, etc.

Conclusiones

El sector de las Microfinanzas en México ha tomado el camino que permitirá generar el impulso necesario para brindarle acceso a servicios financieros integrales a la base de la pirámide poblacional, en un mercado que se presume de dimensiones realmente sorprendentes; sin embargo, aún se requiere del apoyo fundamental del gobierno a través de un claro diseño de políticas para el desarrollo de las bases ya implementadas y logradas a lo largo de los últimos años. Lo anterior deberá permitir, entre otros aspectos, la formación de un sistema financiero incluyente que incorpore a todos los niveles socioeconómicos del país y brinde, principalmente a la población no atendida, la posibilidad de contar con instrumentos financieros desarrollados específicamente para ese mercado.

Participación Activa del Gobierno: Las empresas de microfinanzas juegan un papel determinante en la creación de empleos e ingresos para los sectores de escasos recursos; sin embargo, esto debe crecer más con el apoyo determinante de las instituciones gubernamentales con una oferta adecuada de fuentes de fondeo y capital para las Instituciones Microfinancieras. Asimismo, es necesario que se establezca un marco regulatorio específico de microfinanzas.

Por ello, la Política Financiera y Regulatoria Enfocada al Sector debe contemplar que las microfinanzas no deben ser consideradas como un híbrido o una mezcla de distintas entidades financieras, sino como un ente con personalidad jurídica propia y bajo un marco regulatorio específico que le permita actuar de acuerdo a las necesidades y demandas del mercado.



Lineamientos tentativos para una eventual regulación microfinanciera en Argentina

Andrés Denes
Gastón Repetto

R Marco conceptual

Reflexionar sobre cuál es la función primaria del sistema financiero y sobre quiénes integran la población objetivo de las acciones e instituciones microfinancieras resulta un oportuno punto de partida. Así, fijaremos nuestra posición respondiendo de modo sucinto dos preguntas: i) ¿Qué papel cumplen los sistemas financieros? y ii) ¿Quiénes son los clientes de las microfinanzas?

La función primaria de todo sistema financiero es facilitar, en un ambiente incierto, la generación, la asignación, la transferencia, y el despliegue de recursos económicos, a nivel espacial, sectorial y temporal. Esta función primaria puede ser fraccionada en al menos cuatro funciones específicas que tienden a ser más duraderas y estables que las instituciones concretas que las prestan:

Andrés F. Denes. Licenciado en Economía egresado en la Universidad de Buenos Aires (UBA, 2004). Se desempeña profesionalmente en la Subgerencia General de Investigaciones Económicas del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Ha trabajado en consultoras del sector privado (KPMG, Accenture) desde 2006. Actualmente se encuentra realizando investigación aplicada en los campos de acceso y utilización de servicios financieros en Argentina. El objetivo de su labor es cuantificar y calificar las barreras existentes para el consumo de servicios financieros por parte de los hogares de bajos recursos y las unidades productivas de reducido tamaño.

Gastón Repetto. Gerente Principal de Investigaciones Económicas del Banco Central de la República Argentina. Economista recibido en la Universidad de Buenos Aires; cuenta con un MA in Economics de la University of Illinois at Chicago, universidad en la cual también es PHD Candidate. Ha sido docente e investigador de la UBA, UNLu, UCC y en los EEUU, de la UIC y el IGPA. En el mercado financiero local se ha desempeñado como Gerente de Estudios Económicos, Gerente Comercial y de Desarrollo de Negocios en el Banco de Inversión y Comercio Exterior. Ha sido consultor de empresas y, en el ámbito público, fue Gerente Coordinador de la Corporación Buenos Aires Sur, Economista del Ministerio de Economía de la Nación en la Secretaría de Finanzas y consultor de organismos públicos y multilaterales asesorando al Ministerio del Interior, la Secretaría de Comunicaciones, el Gobierno de la Provincia de San Juan, el FONCAP y el PNUD.

1. Facilitar el intercambio de bienes y servicios –sistema de pagos.
2. Reunir, resguardar y acrecentar recursos del público –ahorros e inversión.
3. Asignar recursos, validando la demanda de las unidades productivas y de consumo –créditos.
4. Allanar el acceso a recursos ante la ocurrencia de eventos indeseados –seguros.

Podemos, en este punto, definir como inclusión financiera al proceso por medio del cual las entidades incorporan como usuarios a los clientes potenciales de los servicios financieros arriba enumerados. Así, la población objetivo de las microfinanzas, sin negar su rol protagónico, trasciende a los microemprendedores que buscan financiar sus negocios, pues incluye al conjunto de hogares de bajos recursos que necesitan recurrir al consumo de servicios financieros para transferir recursos económicos, permitir su protección y acumulación, administrar emergencias, adquirir ac-

tivos necesarios para la reproducción material y social del hogar, y estabilizar su consumo. Esto nos conduce a pensar no sólo en términos de financiamiento productivo¹, sino también de servicios de crédito en general, transaccionales, de ahorro e inversión, y de seguro.

Cuantificando la población objetivo de las microfinanzas en Argentina

Con el fin de cuantificar y cualificar la utilización de servicios financieros y de analizar los obstáculos para lograr una mayor extensión, profundidad y alcance en el uso de servicios prestados por las entidades financieras, el Banco Central de la República Argentina² encargó la realización de una encuesta³. Ésta incluyó la selección de una muestra de 2.415 hogares en 94 localidades⁴ que resulta representativa de la población Argentina que reside en localidades con 20.000 o más habitantes. En estos hogares se administró, en diciembre de 2006, un cuestionario para obtener información cuantitativa sobre el uso de servicios financieros e información cualitativa sobre los comportamientos y las percepciones que sobre los prestadores de servicios financieros –tanto supervisados como no supervisados por el BCRA– tenían unas ocho mil personas. Los resultados de esta investigación permiten dar precisión estadística a nuestra tarea de cuantificar la población objetivo de las microfinanzas pues, al expandir los resultados de nuestra muestra, logramos obtener información para unos ocho millones setecientos mil hogares del total de aproximadamente diez millones de hogares de la Argentina.

Al referir nuestra definición de población objetivo de las microfinanzas al rasgo distintivo de poseer bajos recursos, necesitamos hacer operacional esta característica. Para tal fin hemos seleccionado de nuestra muestra a los hogares que poseen un ingreso familiar mensual estimado menor o igual a \$940 y a los que poseen un ingreso familiar mensual estimado superior a \$940 y menor o igual a \$1.340, para obtener dos grupos que representan el 40% más pobre de los hogares, con una participación de 20% cada uno, y que corresponden a los quintiles poblacionales 5º y 4º.

La tabla 1⁵ permite apreciar que los hogares de menores recursos acceden a una variedad de servicios financieros; siendo los transaccionales y los de crédito⁶ los más difundidos. Podemos observar, asimismo, que si bien son muchos los hogares servidos, la proporción de hogares servidos sobre el total de hogares de cada quintil no supera nunca una tercera parte en el quintil 4º y una quinta parte en el quintil 5º.

Resulta útil cuantificar también a aquellos hogares que poseen jefes/as del hogar y/o cónyuges que usan⁷ o tienen experiencia en el consumo de servicios financieros. La tabla 2 muestra que el punto de partida y los desafíos de la inclusión financiera no deben referir sólo a la tenencia⁸, sino también a la utilización y a la experiencia en el consumo de servicios financieros.

¹ Es decir microcrédito en su acepción tradicional.

² En adelante BCRA.

³ A la consultora D'Alessio IROL

⁴ Con al menos una localidad cubierta en cada una de las provincias argentinas.

⁵ Muestra el número de hogares en los que alguno de sus miembros tiene acceso a los servicios financieros indicados.

⁶ Fundamentalmente Tarjeta de Crédito.

⁷ Se preguntó específicamente si habían utilizado en los últimos tres meses la Caja de Ahorro o la Tarjeta de Crédito y si tuvieron en los últimos 12 meses préstamos para definirlos como usuarios y se les preguntó, a los que no tenían en el presente los servicios, si alguna vez los tuvieron para definir a la población con experiencia.

⁸ Estar servido.

TABLA 1

Ingreso del Hogar hasta \$1.340	Caja de Ahorro	Tarjeta de Crédito	Cuenta Sueldo	Cobro de Jubilación	Cobro de Plan Social	Préstamos	Seguros
Sí	193.539	239.096	393.012	316.761	67.156	73.916	77.524
% Intragrupo	16%	19%	32%	25%	5%	6%	6%
% Intergrupo	8%	8%	13%	17%	13%	9%	7%
No	1.051.560	1.006.003	852.087	928.338	1.177.943	1.171.183	1.167.575
% Intragrupo	84%	81%	68%	75%	95%	94%	94%
% Intergrupo	17%	18%	15%	13%	14%	15%	15%
Ingreso del Hogar hasta \$940	Caja de Ahorro	Tarjeta de Crédito	Cuenta Sueldo	Cobro de Jubilación	Cobro de Plan Social	Préstamos	Seguros
Sí	101.829	110.766	293.976	12.630	191.232	56.976	58.330
% Intragrupo	7%	8%	20%	8%	13%	4%	44%
% Intergrupo	4%	4%	9%	7%	37%	7%	6%
No	1.334.368	1.325.431	1.142.921	1.315.567	1.244.965	1.379.221	1377.867
% Intragrupo	93%	92%	80%	92%	87%	96%	96%
% Intergrupo	21%	24%	20%	19%	15%	17%	18%

Podemos, entonces, concluir que existe una cantidad y proporción no despreciable de hogares de bajos recursos que usan, acceden o tienen experiencia en el consumo de servicios financieros y que pueden resultar una primera aproximación a nuestra definición de población objetivo.

Recordará el lector que nuestra definición de población objetivo incluye no sólo una dimensión vinculada al “consumo” sino, sobre todo, una dimensión que refiere a la “necesidad” de utilizar servicios financieros. Seguidamente agregamos esta dimensión a nuestra búsqueda de precisión estadística.

La tabla 3 muestra la cantidad y proporción de hogares que ahorran por nivel de ingreso familiar mensual estimado. Podemos ver que si bien los hogares de bajos recursos i) ahorran en promedio una proporción menor de sus ingresos, ii) tienen una participación reducida en el número total de hogares que ahorran, y iii) representan en consecuencia un porcentaje menor del ahorro nacional total; aproximadamente un 24 % de los hogares más pobres y un 31 % de los del 4º quintil ahorran. Resulta, pues, claro que existe una necesidad concreta de contar con servicios de ahorro disponibles para los sectores de bajos recursos pues estos

TABLA 2

Ingreso del Hogar hasta \$1.340	Caja de Ahorro			Tarjeta de Crédito			Préstamo Personal	
	Usuario	Servido	Con Exp.	Usuario	Servido	Con Exp.	Usuario	Con Exp.
Sí	198.915	293.829	556.482	153.914	208.607	361.914	126.767	296.834
% Intragrupo	16%	24%	45%	13%	17%	30%	10%	24%
% Intergrupo	8%	10%	14%	7%	8%	11%	15%	14%
No	1.042.970	948.056	685.403	1.069.645	1.014.952	861.645	1.117.847	947.780
% Intragrupo	84%	76%	55%	87%	83%	70%	90%	76%
% Intergrupo	21%	21%	21%	21%	21%	21%	17%	18%
Ingreso del Hogar hasta \$940	Caja de Ahorro			Tarjeta de Crédito			Préstamo Personal	
	Usuario	Servido	Con Exp.	Usuario	Servido	Con Exp.	Usuario	Con Exp.
Sí	123.920	216.424	360.722	64.783	95.265	178.329	69.112	188.201
% Intragrupo	9%	15%	25%	5%	7%	12%	5%	13%
% Intergrupo	5%	7%	9%	3%	4%	5%	8%	9%
No	1.301.100	1.208.596	1.064.298	1.365.377	1.334.895	1.251.831	1.362.446	1.243.357
% Intragrupo	91%	85%	75%	95%	93%	88%	95%	87%
% Intergrupo	26%	27%	32%	26%	28%	31%	21%	23%

precisan de medios apropiados para proteger y acumular los excedentes económicos que puedan generar.

Respecto de los servicios de crédito, ante la pregunta “¿Podría decirnos para qué le interesaría a usted o a algún miembro de su familia en este momento tener un préstamo?”, un 39% de los hogares del quintil 4° –unos 480 mil hogares– y un 49 % de los hogares del quintil 5° –unos 705 mil hogares– respondieron afirmativamente a alguna de las opciones. La tabla 4 muestra los cinco motivos principales, por número de respuestas afirmativas en el total, para cada quintil.

Se ha afirmado en varias oportunidades que los sectores de menores recursos suelen verse a sí mismos como distanciados de las entidades supervisadas y reguladas por el BCRA. (Ver Tabla 5).

Así, luego de cuantificar la potencial demanda de servicios financieros en general, la tabla 5 muestra los resultados obtenidos al inquirir sobre la utilidad y el interés de operar con

TABLA 3

¿Qué porcentaje de sus ingresos ahorra por mes?	Ingreso mayor a \$5.500	Ingreso hasta \$5.500	Ingreso hasta \$2.600	Ingreso hasta \$1.340	\$940
Nada	545.083	583.938	1.163.096	831.686	1.017.075
% Intragrupa	34%	53%	56%	67%	71%
% Intergrupa	11%	12%	24%	17%	21%
Menos del 5%	282.870	250.693	328.607	200.021	208.683
% Intragrupa	17%	23%	16%	16%	15%
% Intergrupa	21%	18%	24%	14%	15%
Entre el 5% y el 10%	447.914	191.415	425.699	146.816	127.214
% Intragrupa	28%	17%	20%	12%	9%
% Intergrupa	29%	13%	28%	10%	8%
Entre el 11% y el 20%	148.313	38.126	72.462	26.795	273
% Intragrupa	9%	3%	3%	2%	0%
% Intergrupa	44%	11%	22%	8%	0%
Entre 21% y el 30%	34.838	5.124	22.192	10.065	1.837
% Intragrupa	2%	0%	1%	1%	0%
% Intergrupa	34%	5%	22%	10%	2%
Más del 30%	70.944	33.409	26.860	6.657	2.175
% Intragrupa	4%	3%	1%	1%	0%
% Intergrupa	44%	21%	17%	4%	1%
Prefiere no responder	90.161	8.644	46.317	23.059	78.941
% Intragrupa	6%	1%	2%	2%	6%
% Intergrupa	33%	3%	17%	8%	29%

TABLA 4

¿Para qué le interesaría un préstamo en este momento?	Ingresos hasta \$1.340	¿Para qué le interesaría un préstamo en este momento?	Ingresos hasta \$940
1. Refacción de vivienda	214.441	1. Refacción de vivienda	332.057
% Intragrupo	17%	% Intragrupo	23%
% Intergrupo	13%	% Intergrupo	21%
2. Comprar casa	107.880	2. Pagar deudas	213.017
% Intragrupo	9%	% Intragrupo	15%
% Intergrupo	14%	% Intergrupo	27%
3. Pagar deudas	105.545	3. Equipamiento del hogar	133.245
% Intragrupo	8%	% Intragrupo	9%
% Intergrupo	13%	% Intergrupo	16%
4. Equipamiento del hogar	93.294	4. Compra casa	123.565
% Intragrupo	7%	% Intragrupo	9%
% Intergrupo	16%	% Intergrupo	16%
5. Iniciar negocio	86.101	5. Compra vestimenta	67.988
% Intragrupo	7%	% Intragrupo	5%
% Intergrupo	17%	% Intergrupo	52%

ciertos productos bancarios. La demanda de productos bancarios resulta no despreciable y parece ser más relevante para productos transaccionales y de crédito que de inversión. Note asimismo el lector que aproximadamente una tercera parte de los hogares consideran que operar con un banco es ventajoso por respaldo y comodidad –si se ve el vaso medio lleno–, pero también –si se ve el vaso medio vacío– que las restantes dos terceras partes tienen una visión negativa o desconocimiento sobre el tema. En tanto que entre los hogares del quintil 4° prevalece el desconocimiento, entre los del 5° prevalece la falta de conveniencia.

Cualificando necesidades

Hemos podido verificar que son muchos los hogares de bajos recursos que usan, tienen, o tuvieron servicios financieros; y que son aún más los que manifiestan la necesidad de contar

TABLA 5

Interés en productos Bancarios	Ingreso hasta \$1.340				Ingreso hasta \$940			
	Sí	No	No Sabe	Ya tengo	Sí	No	No sabe	Ya tengo
¿Le sería útil tener una caja de ahorros para extraer dinero en partes?	394.098	320.277	431.922	98.802	518.807	607.389	246.173	63.928
% Intragrupo	31%	26%	35%	8%	36%	42%	17%	5%
¿Si tuviese ahorros le interesaría depositarlos en plazo fijo?	298.983	463.499	480.267	2.350	261.903	905.072	267.701	1.521
% Intragrupo	24%	37%	39%	0%	18%	63%	19%	0%
¿Le interesaría una tarjeta de crédito para emergencias o hacer compras en cuotas	399.659	436.960	375.477	33.003	475.264	716.775	239.677	4.481
% Intragrupo	32%	35%	30%	3%	33%	50%	17%	0%
¿Le interesaría que le otorguen una crédito para algún gasto del hogar?	450.850	413.585	371.991	8.673	514.114	643.305	276.448	2.330
% Intragrupo	36%	33%	30%	1%	36%	45%	19%	0%
¿Considera que operar con un Banco es ventajoso por respaldo y comodidad?	418.956	362.669	463.474	na	442.379	668.752	325.066	na
% Intragrupo	34%	29%	37%	na	31%	47%	22%	na

con ellos para mejorar sus condiciones de vida. Podemos pues analizar qué aspectos de los productos y servicios financieros agregan valor desde la perspectiva de sus demandantes. Para tal fin la tabla 6 reproduce las percepciones referidas a ciertos productos, canales y calidad del servicio.

Amabilidad y trato cordial son los aspectos más mencionados, seguidos por proximidad física para poder operar, menor costo por transacción y facilidad para sacar una caja de ahorros. En esto, los hogares de bajos recursos son similares al resto de los hogares, quieren ser tratados como clientes valiosos y reducir los costos monetarios, de oportunidad y psicológicos para operar. Conquistadas estas necesidades básicas –trato, costo y conveniencia–, recién entonces comienzan a considerar productos en particular con, nuevamente, un énfasis en productos transaccionales y de crédito.

Dada la importancia que los microcréditos y que los créditos micro tienen para los ope-

TABLA 6

¿Cuál de los siguientes aspectos podría ofrecerle un banco para que empiece a operar u opere más?	Ingresos hasta \$1.340			Ingresos hasta \$940		
	Sí	No	PNR	Sí	No	PNR
Una caja de ahorro muy fácil de sacar	563.542	551.416	130.141	645.712	761.033	29.452
% Intragrupo	45%	45%	10%	45%	53%	2%
Un plazo fijo a tasa conveniente	342.155	706.992	195.952	296.150	1.027.247	112.800
% Intragrupos	37%	55%	8%	37%	59%	4%
Una tarjeta de crédito con beneficios y descuentos en comercios	462.175	680.638	102.286	533.276	842.478	60.443
% Intragrupo	37%	55%	8%	37%	59%	4%
Un préstamo con cuotas accesibles	543.813	621.964	79.322	572.877	812.528	50.792
% Intragrupo	44%	50%	6%	40%	57%	3%
Un préstamo con requisitos acordes a su situación	6000.047	571.345	73.707	547.972	816.239	71.986
% Intragrupo	48%	46%	6%	38%	57%	5%
Sucursales cerca de su casa o trabajo	672.819	502.426	69.854	699.583	691.058	45.556
% Intragrupo	54%	40%	6%	49%	48%	3%
Amabilidad y trato cordial	741.951	447.856	55.292	781.647	582.472	72.078
% Intragrupo	60%	36%	4%	54%	41%	5%
Menor costo por transacción	630.425	466.492	148.182	584.701	743.209	108.287
% Intragrupo	51%	37%	12%	41%	52%	7%

TABLA 7

¿En qué se fijaría si tuviese que tomar un préstamo?	Ingresos hasta \$1.340	¿En qué se fijaría si tuviese que tomar un préstamo?	Ingresos hasta \$940	¿En qué se fijaría si tuviese que tomar un préstamo?	Total
1. Monto acuerdo a lo que puedo pagar	244.989	1. Monto acuerdo a lo que puedo pagar	288.813	1. Tasa de interés	2.312.754
% Intragruppo	20%	% Intragruppo	20%	% Intragruppo	27%
% Intergruppo	17%	% Intergruppo	20%	% Intergruppo	100%
2. Tasa de interés	208.042	2. Tasa de interés	284.103	2. Monto acuerdo a lo que puedo pagar	1.425.349
% Intragruppo	20%	% Intragruppo	20%	% Intragruppo	16%
% Intergruppo	17%	% Intergruppo	12%	% Intergruppo	100%
3. Cuota baja	167.108	3. Cuota baja	248.680	3. Cuota baja	1.002.606
% Intragruppo	13%	% Intragruppo	17%	% Intragruppo	12%
% Intergruppo	17%	% Intergruppo	25%	% Intergruppo	100%
4. Plazo de devolución	137.248	4. Requisitos	112.218	4. Requisitos	472.675
% Intragruppo	11%	% Intragruppo	8%	% Intragruppo	10%
% Intergruppo	16%	% Intergruppo	24%	% Intergruppo	100%
5. Requisitos	83.891	5. Plazo de devolución	108.582	5. Plazo de devolución	472.675
% Intragruppo	7%	% Intragruppo	8%	% Intragruppo	5%
% Intergruppo	18%	% Intergruppo	13%	% Intergruppo	100%

radores y los demandantes de los servicios microfinancieros, la tabla 7 elabora con mayor grado de detalle las características concretas más apreciadas en productos de crédito por los hogares de bajos recursos⁹.

Costos, plazo y requisitos encabezan el ranking. Puede ver el lector que mientras para el conjunto de los hogares predomina una dimensión absoluta del costo –es decir la tasa de interés– en los hogares de menores recursos domina una dimensión relativa asociada a las posibilidades de pago –e indirectamente de generación de ingresos. Asimismo, podemos observar que los requisitos tiene un papel más importante para este segundo grupo.

⁹ Presenta para cada estrato de ingresos analizados y para el total de hogares los principales 5 aspectos considerados.

Calificando prestadores

Al ver que los hogares de bajos recursos tienen un interés concreto en operar con productos financieros; luego de analizar con cierto detalle características relevantes de los productos y servicios; y al verificar que existe un exceso de demanda por servicios financieros, es oportuno preguntarnos si éste no se explica, al menos parcialmente, por rasgos peculiares de los distintos agentes que proveen servicios financieros, la percepción que de ellos tienen los demandantes de servicios y la evaluación relativa que de ellos hacen los potenciales consumidores.

La tabla 8 permite concluir, en primer lugar, y sin que esto resulte una sorpresa, que el nivel de interés en comenzar o seguir operando con bancos es en general insatisfactorio no alcanzando en ningún caso los 6 puntos sobre 10. En segundo lugar, existe una relación inversa entre el nivel de ingreso familiar estimado del hogar y el puntaje asignado. Por último, la dispersión en la asignación de puntaje aumenta al disminuir el nivel de recursos disponibles en el hogar. Estos rasgos podrían indicar que la satisfacción con el consumo de servicios financieros bancarios es adquirida con la experiencia concreta de su uso y, también, que la percepción de una mayor distancia entre los bancos y los hogares de menores recursos es un hecho. Esto último puede explicarse por un círculo vicioso en el cual los sectores más pobres no acceden o no permanecen suficiente tiempo como consumidores de servicios financieros, esto se traduce en una valuación negativa de sus atributos, en el peor de los casos, o, en el mejor, en un marcado desconocimiento sobre el valor de contar con acceso a servicios bancarios. Ante una percepción de menor valor y mayor incertidumbre, el resultado es una situación de marginación del sistema supervisado y regulado por el BCRA.

TABLA 8

	¿Cuál es su nivel de interés en comenzar o seguir operando con un Banco?	
	10= muy interesado	1= nada interesado
	Media	Desvío Std.
Ingresos mayores a \$5.500	5,86	2,68
Ingresos hasta \$5.500	5,84	2,61
Ingresos hasta \$2.600	5,29	2,83
Ingresos hasta \$1.340	5,11	2,91
Ingresos hasta \$940	4,14	2,89
Total	5,23	2,85

Si bien el párrafo anterior puede generar la impresión de que predomina la auto-marginación, es necesario explorar con más detenimiento si a esta auto-marginación no debemos sumarle un contenido de exclusión financiera en donde los sectores de bajos recursos son

sujetos pasivos. La tabla 9 nos permite comenzar a explorar esta segunda opción al indicar las cinco respuestas más frecuentes a la pregunta ¿Por qué no opera o no opera más con bancos?

TABLA 9

¿Por qué no opera o no opera más con Bancos?	Ingresos hasta \$1.340	¿Por qué no opera o no opera más con Bancos?	Ingresos hasta \$940
1. No confío en los Bancos	416.798	1. No confío en los Bancos	475.360
% Intragrupo	33%	% Intragrupo	33%
% Intergrupo	17%	% Intergrupo	19%
2. Los bancos piden muchos papeles	170.934	2. No tengo ingresos fijos	180.814
% Intragrupo	14%	% Intragrupo	13%
% Intergrupo	22%	% Intergrupo	39%
3. No tengo dinero para ahorrar	161.125	3. No tengo dinero para ahorrar	135.596
% Intragrupo	13%	% Intragrupo	9%
% Intergrupo	17%	% Intergrupo	14%
4. Requisitos	89.038	4. No cumpla los requisitos necesarios que piden	101.613
% Intragrupo	7%	% Intragrupo	7%
% Intergrupo	29%	% Intergrupo	45%
5. No necesito una cuenta bancaria	30.911	5. Nunca me ofrecieron nada	93.844
% Intragrupo	2%	% Intragrupo	7%
% Intergrupo	6%	% Intergrupo	28%

Podemos reunir las respuestas en dos grandes grupos: i) aquellas que están fuera de la acción directa de los bancos –No tengo ingresos fijos y no tengo dinero para ahorrar- y ii) aquellas que dependen de aspectos bajo su control o influencia –las restantes. A la general percepción de desconfianza debemos agregar para nuestra población objetivo como razones fundamentales el papeleo excesivo, la percepción de no alcanzar los requisitos y el desinterés de los bancos por este grupo de potenciales consumidores. Para profundizar este último punto y ver si es un tema de percepción o de inacción de los bancos podemos recurrir a la

tabla 10. Al comprobar que el 97% de los hogares del 5° quintil y el 88% de los hogares del 4° quintil no han recibido oferta alguna por parte de entidades supervisadas y reguladas por el BCRA podemos concluir que el sentimiento de exclusión no es sólo percepción sino también un fenómeno real.

Esta percepción de distancia entre los consumidores de servicios financieros y los bancos podría llevar a pensar que otros prestadores de servicios financieros son mejor valorados por parte de los demandantes de dichos servicios. La tabla 11 permite desistir rápidamente de esa idea. Vemos que pese a que la imagen de los bancos debe mejorar, las calificaciones de los restantes agentes financieros son aún más bajas.

TABLA 10

¿Algún banco le ofreció en los últimos meses algún servicio o producto de crédito, ahorro o inversión?	Ingreso mayor a \$5.500	Ingreso hasta \$5.500	Ingreso hasta \$2.600	Ingreso hasta \$1.340	Ingreso hasta \$940	Total
Sí, mi Banco	348.000	157.010	214.669	62.408	31.301	813.388
% Intragrupo	21%	14%	10%	5%	2%	11%
% Intergrupo	43%	19%	26%	8%	4%	100%
Sí, un Banco con el que no opero	174.252	125.969	123.301	56.183	8.794	488.499
% Intragrupo	11%	11%	6%	5%	1%	7%
% Intergrupo	36%	26%	25%	12%	2%	100%
Sí, mi Banco y otros	268.024	187.208	119.850	25.882	5.032	605.996
% Intragrupo	17%	17%	6%	2%	0%	8%
% Intergrupo	44%	31%	20%	4%	1%	100%
No	815.079	609.075	1.611.740	1.097.944	1.390.213	5.524.051
% Intragrupo	50%	55%	77%	88%	97%	74%
% Intergrupo	15%	11%	29%	20%	25%	100%

Podemos pensar que las opiniones pueden ser distintas si nos enfocamos en la necesidad de acceso a financiamiento dado que los bancos pueden proveer servicios financieros que las restantes formas organizativas no pueden. La tabla 12 permite ver que la mejor calificación y/o preferencia de los hogares por los bancos no se limita a aquellos servicios que pueden ser prestados por éstos con carácter exclusivo, sino también a los suministrados por otros proveedores.

TABLA 11

En una escala del 1 al 10, cómo evalúa a las entidades en los siguientes aspectos	Ingresos hasta \$1.340			En una escala del 1 al 10, cómo evalúa a las entidades en los siguientes aspectos	Ingresos hasta \$940		
	Bancos	Coop. y Mutuales	Otras EFIS		Bancos	Coop. y Mutuales	Otras EFIS
Confianza	5,57	4,33	3,75	Confianza	5,06	4,42	3,66
Desv. Std	2,65	2,82	2,75	Desv. Std	2,85	2,44	2,49
Calidez/amabilidad	5,92	4,92	4,55	Calidez/amabilidad	5,54	5,2	4,65
Desv. Std	2,44	2,76	2,79	Desv. Std	2,62	2,5	2,67
Relación costo/beneficio	4,97	3,96	3,28	Relación costo/beneficio	4,68	4,48	3,68
Desv. Std	2,47	2,56	2,37	Desv. Std	2,51	2,33	2,38
Agilidad en operatoria	5,25	4,56	4,35	Agilidad en operatoria	5,13	4,92	4,56
Desv. Std	2,51	2,64	2,75	Desv. Std	2,5	2,41	2,77
Forma de explicar sus productos	5,45	4,47	4,21	Forma de explicar sus productos	5,32	5,08	4,52
Desv. Std	2,58	2,69	2,7	Desv. Std	2,6	2,56	2,71
Resolución de problemas	4,79	3,94	3,45	Resolución de problemas	4,54	4,45	3,88
Desv. Std	2,91	2,82	2,76	Desv. Std	2,63	2,38	2,47

TABLA 12

Si hoy tuviera que pedir dinero prestado, ¿dónde lo pediría?	Ingresos hasta \$1.340	Si hoy tuviera que pedir dinero prestado, ¿dónde lo pediría?	Ingresos hasta \$940
1. Familiares/Amigos	502.832	1. Familiares/Amigos	529.322
% Intragrupo	40%	% Intragrupo	37%
% Intergrupo	16%	% Intergrupo	17%
2. Banco	385.695	2. Banco	493.459
% Intragrupo	31%	% Intragrupo	34%
% Intergrupo	12%	% Intergrupo	15%

Continúa en página siguiente

Si hoy tuviera que pedir dinero prestado, ¿dónde lo pediría?	Ingresos hasta \$1.340	Si hoy tuviera que pedir dinero prestado, ¿dónde lo pediría?	Ingresos hasta \$940
3. En ningún lado	164.667	3. En ningún lado	284.638
% Intragruppo	13%	% Intragruppo	20%
% Intergruppo	13%	% Intergruppo	22%
4. Cooperativa de Ahorro	6.337	4. Empleador	41.426
% Intragruppo	5%	% Intragruppo	3%
% Intergruppo	53%	% Intergruppo	50%
5. Comercio	25.823	5. Inmobiliaria	14.716
% Intragruppo	2%	% Intragruppo	1%
% Intergruppo	27%	% Intergruppo	98%

Los retos que enfrentamos

Llegados a esta parte del documento podemos arriesgar que: i) existe una cantidad importante, aunque ciertamente insuficiente, de hogares de bajos recursos que usan, acceden y poseen experiencia en el consumo de servicios financieros, ii) que existe una demanda insatisfecha de servicios transaccionales, de crédito y de ahorro e inversión entre esta población, iii) que la demanda insatisfecha es producto de una relación distante entre los proveedores de dichos servicios y sus demandantes caracterizada por un círculo vicioso de auto-marginación y exclusión financiera, y iv) que pese a que la calificación de los bancos como prestadores reales y potenciales de servicios financieros es mejor que la de otros agentes, ésta dista de ser satisfactoria.

Este taller intenta ayudar a sus participantes en su búsqueda de respuestas a la pregunta ¿Qué tipo de regulación conviene al desarrollo de las microfinanzas en Argentina?

Hay, en general, acuerdo sobre el hecho de que la regulación de las microfinanzas puede ser tanto un obstáculo como un catalizador de los procesos de inclusión financiera. Si bien existen costos privados y públicos de desarrollar e implementar un sistema regulatorio superior del actual, existen también beneficios privados y públicos –como ser el acceso al seguro de depósitos, asistencias por iliquidez, etc.– que justifican el esfuerzo de seguir pensando y actuando al respecto. La labor no será sencilla, por lo que parece indispensable acordar e implementar una agenda de políticas y acciones colectivas que permitan el desarrollo sustentable del incipiente mundo de las microfinanzas en Argentina.

Permítasenos proponer –luego de las discusiones de los paneles previos en las que se presentan con detalle las opciones y experiencias locales e internacionales de desarrollo de las microfinanzas y su vínculo con los sistemas de regulación de la actividad; y concluida


la primera parte de esta ponencia¹⁰– algunos puntos que consideramos útiles para acordar lineamientos tentativos para una eventual –mejor y perfectible– regulación microfinanciera en Argentina.

El punto de partida consiste en compatibilizar la búsqueda de la excelencia, el incremento de la escala y la articulación con las restantes acciones de lucha contra la indigencia y la pobreza. Durante el taller reflexionamos sobre: i) ¿Qué caracteriza a las acciones exitosas en el ámbito de las microfinanzas?, ii) ¿Cómo se trabaja para lograr un acceso masivo a los servicios financieros?, iii) ¿Cuál es el papel de las microfinanzas como promotoras del desarrollo económico y social?, y iv) ¿Cómo generar sinergias con otras acciones públicas y privadas? Por ende, a nuestro entender, el éxito o fracaso de un marco regulatorio deberá ser medido utilizando como indicadores u objetivos a los siguientes:

1. **Extensión:** por sus consecuencias en términos de eficiencia y de eficacia es fundamental lograr escala en las operaciones microfinancieras. Se requiere pues un marco regulatorio que facilite la incorporación de más clientes.
2. **Profundidad:** tan importante como llegar a muchos es llegar a cada grupo que requiere de servicios financieros. Muchos servicios para pocos no es la característica de un sistema regulatorio deseable.
3. **Alcance:** las necesidades financieras de los hogares de bajos recursos son múltiples y variadas; y su satisfacción brinda valor a los hogares. La regulación debe facilitar el acceso a todos los servicios financieros disponibles y no sólo a unos pocos.
4. **Diversidad:** debe permitirse la invención e innovación en el mundo de las microfinanzas. Desear una mayor cobertura de las necesidades financieras –extensión, profundidad y alcance– no significa patrocinar la homogenización de enfoques y metodologías de acción. Las microfinanzas deben ser un ámbito de permanente experimentación por lo que la tolerancia de la diversidad y el aprendizaje mutuo y continuo deberá fomentarse.
5. **Sustentabilidad:** las acciones microfinancieras concretas deben demostrar que son eficientes desde las dimensiones económica –viables en términos materiales- y social –viables en términos de potenciar las alternativas de mejora¹¹ al alcance de los hogares. Una buena regulación deberá permitir alcanzar un equilibrio armónico entre los aspectos económicos y sociales de las acciones microfinancieras.
6. **Transparencia:** los servicios financieros afectan aspectos fundamentales de la reproducción material y social de los hogares por lo que éstos necesitan contar con información precisa, útil y en tiempo y forma que les facilite la toma de decisiones. La transparencia es pues pieza clave de un contexto regulatorio inclusivo y democrático.
7. **Permanencia:** lo efímero resulta inútil en los campos de acción humana en general y en la atención de las necesidades financieras de los hogares de menores recursos en particular. Esta afirmación no debe ser entendida como defensa del status quo, de un tipo de institución microfinanciera en especial, o de un agente microfinanciero en particular. Con ella simplemente reconocemos que las necesidades son duraderas, que la experiencia propia y ajena debe guiar acciones permanentes, y que un buen ambiente regulatorio debe permitir la prestación continua de servicios financieros a quienes los necesitan. El acceso a los servicios financieros no tiene que ser una respuesta a la crisis sino un reconocimiento de los derechos de los hogares a disponer de más y mejores opciones para mejorar sus condiciones de vida.

¹⁰ En la que hemos dado precisión estadística sobre la población objetivo y el contexto de desarrollo e implementación de políticas.

¹¹ Autoestima, autonomía, educación, salud, vivienda, desarrollo de capacidades empresariales, etc.



Aspectos regulatorios de la actividad microfinanciera en Argentina. Una visión exógena desde la asistencia técnica

Daniel E. Novak
Gabriela E. Bukstein

El debate sobre la conveniencia o no de pensar un marco regulatorio específico para la actividad microfinanciera en Argentina suele estar, como casi todos los debates, teñido de prejuicios, posicionamientos a priori y, por qué no, de los intereses de los distintos actores intervinientes. Y es legítimo que así sea, ya que nada mejor que los propios actores para opinar respecto de lo que consideran conveniente y lo que no para el rol que cada uno desempeña.

Sin embargo, muchas veces las miradas desde afuera del sector pueden tener la ventaja relativa de no estar teñidas de tales preconcepciones ni de la puja de intereses, por legítimos que éstos sean. Esta ponencia pretende explorar esa ventaja, que esperamos no quede neutra-

lizada con la desventaja de la falta del conocimiento profundo y las vivencias que tienen los protagonistas.

Lo que pretendemos es aportar una mirada que si bien es “desde afuera” proviene de un gran involucramiento con el tema y el deseo de brindar un impulso a las microfinanzas en pos de sistemas financieros más inclusivos. Todo esto con la convicción de que contribuirá decisivamente a lograr una mayor equidad social y a que el desarrollo no sea sólo económico sino un efectivo desarrollo humano.

Daniel Novak. Licenciado en Economía - UBA, 1975. Coordinador de Desarrollo Productivo en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Argentina (2004-...))
Ex Subsecretario de Programación y Coordinación Económica en el Ministerio de Economía de la Nación (2002-2004). Ex Asesor de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa de la Nación (2000-2002). Ex Coordinador de Proyectos con financiamiento internacional. Ex Asesor del Senado de la Nación (1995-2000). Ex Consultor de PyMEs industriales (1990-2000). Ex Docente de Macroeconomía en UNLZ y U. El Salvador (1986-1995).

Gabriela Bukstein. Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Ciencia Política (IDAES-UNSAM). Licenciada en Sociología (UBA). Colaboradora externa del PNUD. Consultora de la Fundación Banco de la Provincia de Buenos Aires en el área del Informe sobre Desarrollo Humano. Capacitadora en Microcrédito y Desarrollo Local - Federación Argentina de Municipios (FAM). Investigadora del Instituto “Gino Germani”. Directora de Investigación UBACyT. Docente de la UBA. Elaboró artículos sobre el tema para revistas y ponencias a nivel nacional e internacional. Premio IV Convocatoria de la Fundació Càtedra Iberoamericana de la Universitat de Les Illes Balears “Economías locales y Redes Asociativas” (2005-2006). Coordinadora de los Talleres Participativos sobre Sustentabilidad e Institucionalización de las actividades de microfinanzas organizados por el PNUD (2005). Entrenada en microcrédito por el Grameen Bank en Bangladesh (2001).

Escenario de las microfinanzas en Argentina

El debate sobre la consolidación y la expansión de las microfinanzas en Argentina se ha intensificado, especialmente a fines de la década de los noventa, cuando las nuevas condiciones de la vida política, económica y social provocaron la necesidad de atender a nuevos actores sociales con nuevos instrumentos. Tal es el

caso de los microemprendedores, asociados tradicionalmente al sector informal¹ de la economía, que pasaron a tener un rol protagónico en diversas localidades por su capacidad para generar actividades productivas y autoempleo en el marco de la grave crisis imperante.

Si bien el concepto de informalidad está intrínsecamente ligado a una situación de excepción frente al rol que debería cumplir el Estado, las elevadas tasas de desempleo, pobreza e indigencia a que dio lugar la larga recesión y su crisis final llevaron a la necesidad de apoyar el desarrollo de microempresarios como una política intermedia entre la asistencia social directa y la promoción tradicional de actividades generadoras de ingreso. En este contexto, uno de los principales obstáculos que enfrenta el microempresario es la obtención de crédito en el sistema institucionalizado, lo que produce la proliferación de entidades microfinancieras que tienen como función brindar servicios microcrediticios a los sectores de bajos ingresos.

En la actualidad las IMFs representan una proporción cada vez mayor del sistema financiero de los países en vías de desarrollo. En Argentina, algunas IMFs buscan su camino para convertirse en una institución regulada (*upgrading*); otras prefieren formas jurídicas con cierto grado de regulación no prudencial (sociedades anónimas, por ejemplo) y; por otro lado, existen experiencias de bancos comerciales incursionando en microcrédito (*downscaling*) todavía muy incipientes.

En Argentina, los canales más accesibles para financiar al sector de la población empobrecida siguen siendo en su mayoría las IMFs. Para llevar a cabo la actividad microcrediticia, dichas instituciones requieren de fondos provenientes fundamentalmente de donaciones, de inversores individuales y/o de subsidios del Estado. Dichos recursos económicos son destinados a otorgar pequeños créditos a personas de alta vulnerabilidad social, sin garantías reales, a corto plazo y con una tasa de interés más alta que las del mercado financiero tradicional, debido a los costos operativos. Así, las IMFs, pese a que se desempeñan como "entidades financieras", son muy diferentes a las del sistema institucionalizado en varios aspectos, por lo cual surge el interrogante sobre si deberían contar o no con una regulación y supervisión específica que les permita ampliar su ámbito de acción y sus fuentes de fondeo en un marco de confiabilidad y transparencia.

Regulación y supervisión

Un marco regulatorio se refiere a un conjunto de principios, normas y reglas jurídicas que contribuyen a la estabilidad y la eficacia en cuanto al desempeño financiero-contable de las IMFs y los mercados que atienden.

En los países en vías de desarrollo, en general, no existe homogeneidad sobre la regulación y supervisión de las actividades microfinancieras; por ende, no resulta sencillo extrapolar las experiencias internacionales e implementarlas en Argentina. Sin embargo, se considera esencial conocer tales procesos y las etapas que enfrentaron para comprender nuestra realidad con mayores elementos y aprovechar las lecciones aprendidas de otras prácticas.

Establecer los modos de regulación y supervisión financiera en nuestro país requiere un análisis sobre la situación de las microfinanzas y en particular de las IMFs, para determinar ventajas y desventajas de su inclusión en un marco regulatorio específico.

¹ El sector informal puede ser definido como una actividad económica que si bien no se considera ilícita, carece de registro, lo cual se traduce en una incapacidad de administración para extender sus prerrogativas o aplicar reglamentos al conjunto de los pobladores a los cuales está dirigida; según Charnes, Jacques (1993): *El Sector Informal*. Buenos Aires. Editorial Humanitas.

El peso de la actividad microfinanciera, en la actualidad, sigue siendo impreciso porque no existen registros estadísticos para medir el impacto social y económico-financiero que producen las IMFs en su accionar en las diferentes comunidades². No obstante, los estudios más recientes coinciden que la brecha entre la demanda potencial de productos microfinancieros y la oferta real sigue siendo casi abismal, quizás no inferior a una relación de 20 a 1³.

Es en este punto que vale la pena preguntarse si esa brecha podría acortarse o no con un marco regulatorio adecuado para esta actividad tan peculiar. En general, la idea de “regular” una actividad suele tener una connotación negativa porque está asociada a establecer límites que deben respetarse. Más aún, se considera en muchos casos que la mejor manera de lograr el crecimiento de una actividad es dejándola “libre”, sin regular. Sin embargo, las microfinanzas parecen desmentir esta idea “natural” y la respuesta se halla, probablemente, en que sin una regulación específica se encuentran limitadas de hecho por otras regulaciones.

Un ejemplo destacado de esto sería el del origen del fondeo para microcréditos. Como se señaló antes, el mismo está dado por las donaciones internacionales, los inversores particulares y los subsidios estatales, todos recursos limitados. Si las IMFs pudieran captar ahorro del público tendrían la posibilidad no sólo de brindar nuevos productos financieros, sino de acceder a una fuente mucho más amplia de fondeo. Pero no lo pueden hacer porque no reúnen los requisitos exigidos por un banco comercial. Y eso nos lleva a la conclusión de que en realidad en este aspecto están reguladas por la Ley de Entidades Financieras. O dicho de otro modo, no se puede estar totalmente desregulado en la sociedad actual. Entonces, es preferible una regulación *ad-hoc* que destrabe esa restricción y no una aparente no-regulación que en realidad no es tal.

¿Qué clase de regulación?

Como ha sido claramente expuesto en una de las ponencias de este taller⁴, la eventual implementación de regulación y supervisión de las microfinanzas requiere hacer una distinción entre los aspectos de carácter prudencial y no prudencial.

La regulación no prudencial⁵ hace referencia a requisitos de carácter general, como el registro legal de las instituciones, la publicación de estados financieros, las reglas prefijadas para las tasas de interés, las auditorías externas, etc. Es decir, se refiere a la conducción del negocio y no a su viabilidad. Consecuentemente, la regulación no prudencial está relacionada con los aspectos de gestión del negocio, por ende, sus acciones no comprometen a la autoridad supervisora.

La regulación prudencial⁶, en cambio, tiene como finalidad la protección de los depositantes (en caso de captación de ahorro del público) y la del sistema financiero como un todo, para evitar que la falla de alguno de sus actores termine arrastrando la credibilidad en el resto, provocando las tristemente célebres corridas.

¿Sobre qué regulación estamos debatiendo en este caso? Sobre ambas, aunque siempre

² Una contribución importante fue el trabajo dirigido por Marta Bekerman para el PNUD denominado *Microfinanzas en Argentina* (PNUD, 2006).

³ Algunos análisis sobre demanda potencial pueden encontrarse en Bekerman, 2006; Abramovich y Vázquez, 2004 y CGAP, 2002, entre otros.

⁴ Ver “Alternativas de regulación para las microfinanzas” de Cristina Pailhé.

⁵ Este análisis sigue el expuesto en CGAP (2002): *Consensus Microfinance Policy Guidance: Regulation and Supervision*. Washington D.C.

⁶ Este tipo de contenidos es desarrollado por Fiebig, M. (2001): *Prudential, Regulation and Supervision for Agriculture and Finance*. FAO/GTZ.

es conveniente no mezclarlas ya que sus características y costos son muy diferentes. Una regulación no prudencial más estricta seguramente contribuiría a una mayor transparencia de la actividad y a una mayor confiabilidad de las IMFs. La regulación prudencial le aportaría además a la actividad la posibilidad de captar directamente ahorros del público, siempre y cuando su costo no sea más elevado que los beneficios para las IMFs.

Esta distinción nos ayuda también a reflexionar sobre las diferentes modalidades de regulación o supervisión que se han planteado a lo largo del debate, a saber:

1. Regulación y supervisión dentro del sector financiero formal
2. Regulación y supervisión específica para microfinanzas
3. Autoregulación o regulación propia del sector

En el primer caso, si bien está claro que no existe en la actualidad ninguna IMF en el país que pueda alcanzar los parámetros exigidos para incorporarse al sistema financiero tradicional, existe la posibilidad de que las entidades financieras formales puedan colocar parte de sus depósitos en el negocio microfinanciero a través de distintas modalidades. Aunque esto es legalmente posible, hoy parecería necesaria una regulación más específica que por medio de nuevos instrumentos evite la necesidad de tener que hacer provisiones excesivas por parte de las entidades que se dediquen a este segmento. De esta manera las IMFs podrían acceder indirectamente al ahorro público a través de bancos comerciales.

En cuanto a la regulación y supervisión específica para las microfinanzas es considerada apropiada para aquellas IMFs que han logrado cierta trayectoria de éxito, sustentabilidad y volumen de cartera. Cuando se dan estas condiciones, que no muchas IMFs cumplen actualmente, este tipo de regulación específica es reconocida como un instrumento que podría potenciar el desarrollo del sector, siempre y cuando se tengan en cuenta sus peculiaridades:

- Perfil del cliente (bajos ingresos, medios de producción simples, poco adecuados y obsoletos, problemas de gestión por la extrema debilidad económica, etc.)
- Servicio del crédito (pequeños montos, garantías limitadas o nula, etc.)
- Operatoria crediticia (se efectúa en los barrios, numerosos oficiales de crédito, etc.)

Lo que no está claro aún en esta regulación *ad-hoc* es qué podrían hacer las autoridades monetarias desde el punto de vista prudencial para tener en cuenta estas consideraciones especiales sin afectar los intereses del público ahorrista, sobre todo considerando los tratados internacionales a los que se hayan adheridas (Basilea, por ejemplo). Probablemente, un sistema de calificación de IMFs asociado al grado de garantía de sus depósitos puede ser un camino a explorar. En algunos países latinoamericanos, como Perú y Bolivia, se han originado unidades técnicas especializadas para el control de las IMFs⁷, dentro de la Superintendencia de Bancos o por medio de la delegación de la actividad a una entidad externa, que opera bajo la supervisión de la primera.

En lo que respecta a la regulación específica no prudencial de las IMFs es necesario mencionar que en julio de 2006 el Gobierno Argentino promulgó la Ley 26.117 denominada "Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social" que tiene por objeto "la promoción y regulación del microcrédito para estimular el desarrollo integral de las

⁷ Para una ampliación sobre esta temática véase a González Vega, C. (2001): *Estrategia para la profundización de los mercados financieros rurales en los países Andinos y del Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Regional de Operaciones 3, División de Finanzas e Infraestructura Básica. Washington D.C.

personas, grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales”.

A partir de la ley se forma la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, que tiene dentro de sus funciones, la de proponer el dictado de disposiciones reglamentarias obligatorias para las IMFs inscriptas en el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito. Este hecho puede considerarse un avance al menos en dos aspectos: a) la importancia creciente que el gobierno le otorga al desarrollo del principal instrumento de las microfinanzas, que es el microcrédito, y b) la relevancia que se le asigna a un mayor ordenamiento de la actividad con el dictado futuro de normas reglamentarias para las instituciones dedicadas al microcrédito.

En el tercer caso, la autoregulación se refiere cuando las propias IMFs de modo individual o colectivo establecen un marco adecuado de normas, controles y pautas en forma consensuada, tales como rendir cuentas, aplicar sanciones, entre las principales. Lo que debe quedar claro es que la autoregulación sólo puede referirse a los aspectos no prudenciales de la actividad y, si bien puede contribuir a una mayor transparencia y confiabilidad de este mercado, no le puede brindar a las microfinanzas la posibilidad de acceder a la fuente más genuina de recursos como es el ahorro del público. Se puede mencionar que en algunos países, como Guatemala y la República Dominicana, un conjunto de IMFs se ha organizado en federaciones⁸, y a partir de ellas crearon un órgano específico encargado de las tareas de regulación y supervisión de las mismas.

Otra forma de autoregulación, es que las propias IMFs contraten a una Agencia Calificadora responsable de evaluar y verificar el desempeño, eficacia y aquellos aspectos relativos a la operatoria de las IMFs. Dichas Agencias, como organizaciones independientes, certifican públicamente la eficacia de las instituciones.

Conclusiones

A partir de lo expuesto se proponen las siguientes conclusiones, a modo de guía para la acción futura sobre el tema:

1. La actividad microfinanciera se encuentra en Argentina más regulada de lo que parece. Como esas regulaciones no tienen en cuenta sus especificidades se constituyen en serias restricciones para crecer de acuerdo con su demanda potencial.
2. Para superar las restricciones que le imponen regulaciones no específicas parece más conveniente estudiar una regulación *ad-hoc* que tome en cuenta sus peculiaridades y le permita incursionar en productos y recursos que actualmente no dispone o desarrolla.
3. La regulación prudencial sólo puede corresponder a la autoridad monetaria nacional. La actual únicamente permite a las IMFs acceder en forma indirecta al ahorro del público, a través de alguna entidad financiera formal. Una regulación prudencial específica abriría una nueva fuente de recursos y ampliaría los productos que puede ofrecer hoy la actividad microfinanciera.
4. Las regulaciones no prudenciales pueden ser ejercidas por una autoridad no monetaria o incluso por el mismo sector (autoregulación), de manera directa o de forma indirecta a través de la contratación de calificadoras. Esta modalidad es importante para profundizar el desarrollo del sector aun cuando no se haga ninguna regulación prudencial específica.

⁸ Una explicación más detallada sobre las formas alternativas de regulación es brindada por Bellosso Berrocal, P. y Ruiz Campos, A. (2001): “El marco regulatorio de las instituciones de microfinanzas” en *Manual de Microcréditos. Together in the World*. Kadmos.

5. En Argentina se observan ciertos avances, aunque parciales y algo desarticulados, tanto en materia de regulación prudencial como no prudencial de la actividad microfinanciera, siempre en el sentido de quitarle restricciones al desarrollo del sector. Ejemplos de esto son: la Circular A4427 del BCRA liberando los requisitos de encaje de los préstamos de exterior para microcréditos, la reducción del impuesto a los débitos y créditos bancarios para estas operaciones, la desgravación del IVA para los intereses de la Ley 26.117, el registro de IMFs que crea esta ley para ingresar a los programas de promoción, etc.
6. No obstante estos avances persiste la falta de una regulación consistente e integral de la actividad microfinanciera que podría brindar un marco legal/institucional más propicio para un desarrollo masivo del sector, sacándolo de la regulación restrictiva “de facto” y no específica que hoy soporta y que le limita seriamente su capacidad de acción. Una normativa integral y específica para las microfinanzas debería abarcar tanto los aspectos prudenciales, como los no prudenciales, para darle al sistema financiero argentino un carácter mucho más inclusivo.

Algunas reflexiones adicionales sobre el debate

Algunas de las afirmaciones planteadas en las diferentes ponencias presentadas en el Taller Regional nos sugirieron ciertas reflexiones:

- *“...la mejor opción parece ser la autoregulación hasta lograr la consolidación de las instituciones; esto es, construir mecanismos de autoregulación que apoyen la formalización en un contexto de coordinación...
...El Gobierno debe ser un socio estratégico, que permita promover la consolidación del sistema asegurando el mantenimiento de las condiciones macroeconómicas, y favoreciendo el desarrollo de la microempresa y de las IMFs...”* (Maradeo y Davico). Si bien esta afirmación tiene su sustento, conviene recordar que la autoregulación no alcanza a los aspectos prudenciales que son cruciales para acceder al ahorro del público, y este es el salto cualitativo más importante que debería dar hoy la opción microfinanciera.
- *“...El tipo de institución que más propiciaría el desarrollo de las microfinanzas en Argentina es la Financiera Especializada, bajo la forma legal de Sociedad Anónima y sujeta a normas no prudenciales, y dentro del marco regulatorio de la Ley 19.550 de Sociedades Comerciales...”* (Maradeo y Davico). Si bien hoy puede ser un sustituto apto de la regulación no prudencial, parecería más conveniente una más específica y especializada que brinde transparencia y confiabilidad al sector.
- *“...No es condición necesaria ni suficiente para el desarrollo del sector la existencia de una regulación formal...”* (Maradeo y Davico). Tal afirmación es verdadera, pero la regulación por sí misma no debe ser confundida con un instrumento de promoción de la actividad. Como señalamos antes, la actividad microfinanciera ya se encuentra más regulada de lo que creemos por regímenes normativos no específicos que traban su desarrollo. De lo que se trataría es de remover restricciones y no de suponer que la regulación *ad-hoc* pueda ser un instrumento de promoción.
- *“... muchas veces se discute en el ámbito de las IMFs ... el control a las tasas de interés activas, fundamentado en el alto nivel que presentan en comparación con las finanzas tradicionales. ... las altas tasas son un reflejo de los costos operativos inherentes a las metodologías crediticias utilizadas por las IMF y no se deben a un mayor riesgo per se*

de los deudores microfinancieros...” (Paihlé). Si bien este no fue un tema del Taller, debería quedar claro que la regulación de la actividad no implica la regulación ni la fijación de la tasa de interés en esta actividad. Aunque este es un debate aparte, es importante tener en cuenta que la actividad microfinanciera, al tener mayores costos operativos, es autosustentable con tasas de interés más elevadas que las del mercado financiero formal. No obstante, la comparación no debería hacerse sólo con este mercado sino con las entidades fuera del sistema, básicamente prestamistas particulares, que son el costo de oportunidad de los microemprendedores⁹. Sin embargo, el Estado puede proponerse contribuir a la reducción de tasas de interés a través de subsidios explícitos a la actividad microfinanciera.

- “...algunos elementos importantes a considerarse (entre otros) son:... Clarificar la normativa de IVA, Otorgar a las IMF exenciones en el impuesto a los créditos y débitos...” (Ochoa y Costáble). Todos estos aspectos serían más eficaces y ordenados si hubiera una única regulación legal integral del sector que contemplara todos los aspectos de la actividad.
- “...Se debe esperar que haya una masa crítica de instituciones microfinancieras que puedan ser sostenibles en el tiempo y con ciertos niveles de transparencia, para que puedan captar ahorros de manera responsable y someterse a normativa prudencial y supervisión estricta...” (Maradeo y Davico). Agregaríamos, a dicha afirmación: una normativa prudencial específica aplicada por la autoridad monetaria.
- “...El Banco Central debe comenzar hoy a prepararse para esta etapa...
...la autoridad regulatoria debe comenzar hoy a trabajar en la elaboración de dichos parámetros. Ello implica fijar un marco para supervisar a las entidades dedicadas a las microfinanzas que movilizan depósitos del público...” (Crouzel)
“...un esquema regulatorio apropiado a este contexto debería como requisitos esenciales ser:...Adecuado a la realidad del sector y producto de Microfinanzas,...Amplio..., no restrictivo...” (Ochoa y Costáble). Si bien hay consenso al respecto, faltaría explicitar cómo podría el Banco Central proteger a los ahorristas más pobres sin imponer requisitos de difícil cumplimiento para las IMFs.
- “...**Unidad interna:** los bancos pueden crear unidades dedicadas a las MF, o incluso introducir un producto de microcrédito dentro de una unidad existente...” (Paihlé). Si bien es cierto que la creación de una unidad interna permite la incursión de los bancos comerciales en la actividad microfinanciera los costos resultan muy elevados por falta de una regulación específica que simplifique ciertos requisitos.

Bibliografía

- Abramovich, A. L. y Vázquez, G. (2005): “Reflexiones sobre las formas de promoción y apoyo a emprendimientos productivos”. *Medio Ambiente Urbanización*, Buenos Aires. Año 21 N° 61.
- Argentina. Ley de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social. Ley 26.117 de julio de 2006.
- Belloso Berrocal, P. y Ruiz Campos, A. (2001): “El marco regulatorio de las instituciones de microfinanzas” en *Manual de Microcréditos. Together in the World*. Kadmos.
- Bekerman, Marta (2006): *Microfinanzas en la Argentina*. PNUD-Argentina.
- CGAP (2002): *Consensus Microfinance Policy Guidance: Regulation and Supervisión*. Washington D.C.
- Charmes, Jacques (1993): *El Sector informal*. Buenos Aires. Editorial Humanitas
- Fiebig, M. (2001): *Prudencial, Regulation and supervisión for Agricultura and Finance*. FAO/GTZ.

⁹ Ver ponencia de Cristina Paihlé citada previamente.

- González Vega, C. (2001): *Estrategia para la profundización de los mercados financieros rurales en los países Andinos y del Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Regional de Operaciones 3, División de Finanzas e Infraestructura Básica. Washington D.C.
- Trigo Loubière, Jacques; Lee Devaney, Patricia y Rhyne, Elisabeth (2004): "Supervisión y Regulación de las Microfinanzas en el Contexto de la Liberalización del Sector Financiero. Las Experiencias de Bolivia, Colombia y México". Informe a la Fundación Tinker.

Lista de participantes

Taller regional: "Aspectos regulatorios de las microfinanzas"

	Apellido	Nombre	Institución
ACTOS	Acto de Inauguración y Cierre		
1	ARROYO	Daniel	Ministerio de Acción Social y Desarrollo Humano
2	CORSIGLIA	Luis	Banco Central de la República Argentina
3	MARTÍNEZ	Carlos Felipe	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
4	PESCE	Miguel	Banco Central de la República Argentina
5	VINOCUR	Pablo	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Panelistas			
6	CROUZEL	Roberto	Comisión PRO BONO
7	MARADEO	Juan	Cordial Microfinanzas S.A.
8	NOVAK	Daniel	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
9	OCHOA	Juan José	Fondo de Inversión Social
10	PAILHÉ	Cristina	Banco Central de la República Argentina
11	PRADO GUACHALLA	Fernando	"Asociación de Entidades Financieras
Especializadas en Microfinanzas			
12	REPETTO	Gastón	Banco Central de la República Argentina
13	RIVAS	Fernando	Financiera FINSOL S.A.
Moderadores			
14	BUKSTEIN	Gabriela	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
15	GONZÁLEZ	Gustavo	Banco Central de la República Argentina
16	MOMEÑO	Iván	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Participantes			
17	ABALO	María	Banco Ciudad
18	ACUÑA	Edgardo	IDEAPYME - Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPPRA)

Continúa en página siguiente

	Apellido	Nombre	Institución
ACTOS	Participantes		
19	ADANTI	Alessio	ISCOS Argentina
20	ARZENO	Isabel	Fundación Progresar
21	BALZAROTTI	Verónica	Banco Central de la República Argentina
22	BARBUJO	Soledad	ETIMOS
23	BATAGLIA	Germán	Asociación de Bancos de la Argentina (ABA)
24	BLANCO	Fernando	Banco Central de la República Argentina
25	BRAVO AGUILAR	Demetrio	Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPPRA)
26	CALVO SOUX	Luis	FIE-Gran Poder
27	CARBONETTO	Sergio	Centro de Estudio Socioeconómicos y Sindicales
28	CASTELLO	Héctor	Fondo Multilateral de Inversiones - Argentina/ Banco Interamericano de Desarrollo
29	CASTELPOGGI	Fernando	Banco Central de la República Argentina
30	CIGANOTTO	Gabriela	Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPPRA)
31	COSENTINO	Adrián	Fondo de Garantía Buenos Aires
32	COSTÁBILE	Julián	Fondo de Inversión Social
33	CURAT	Pablo	Andares
34	DAVICO	Gisela	Planet Finance
35	DE ROYERE	Alexandra	Planet Finance
36	DECONTARDI	Silvana	Fideicomiso Fuerza Solidaria Provincia de Buenos Aires
37	DELFINER	Miguel	Banco Central de la República Argentina
38	DENES	Andrés	Banco Central de la República Argentina
39	DILENA	Oscar	Fondo de Capital Social (FONCAP)
40	DOMINGUEZ	Daniel	Banco Central de la República Argentina
41	DOMINGUEZ	Norberto	Banco Central de la República Argentina
42	EHBRECHT	Cristina	Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA)
43	GARNIER	Sebastien	Embajada de Holanda

Continúa en página siguiente

	Apellido	Nombre	Institución
ACTOS	Participantes		
44	GONZALEZ CRAVINO	Santiago	Oikocredit
45	GOTI	Fátima	Oikocredit
46	HERBAS GUTIERREZ	Julio	Banco Sol
47	KINDT	Juan	Banco Francés
48	LERNER	Carlos	Ministerio de Economía
49	LIÑARES	Daniel	Credicoop
50	LOPEZ CARDOZO	Eduardo	Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPRA)
51	LUPANO	Pablo	Andares
52	MARISI	Gustavo	RED GESOL
53	MIZRAHI	Roberto	South North Development Initiative
54	MONSBERGER	Rodolfo	Protrabajo
55	NARDUZZI	Rubén	Banco Central de la República Argentina
56	NICOLEA	Silvia	Fudación Intihuaca
57	NUNEZ CASTRO	MATIAS	Santander Río S.A.
58	OSIMANI	Ezequiel	Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA)
59	OTERO	Alfredo	Consultor MIPyME - Salvador
60	PALLARES	Ulises	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
61	PERON	Silvana	Banco Central de la República Argentina
62	PESCARMONA	Mónica	Fundación Grameen Mendoza
63	PETRIZZA	Evangelina	Red Argentina de Microfinanzas
64	PIANI	Valeria	Cooperación Italiana
65	PIZZARRO	Jaime	Banco Estado - Chile
66	RAMÍREZ	Pilar	Local Currency Fund (LOCFUND)
67	REILLE	Xavier	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre
68	RODRIGUEZ	Guillermo	FOMIN/Banco Central de la República Argentina
69	RODRÍGUEZ	Fernando	Red Gesol

Continúa en página siguiente

	Apellido	Nombre	Institución
ACTOS	Participantes		
70	RUPP	Andréa	Asociación de Bancos de la Argentina (ABA)
71	RUTMAN	José	Banco Central de la República Argentina
72	SABRA	Mariel	Banco Interamericano de Desarrollo
73	SINOBAS	Christian	Planet Finance Argentina
74	SOLÍS	Marco	Comisión Nacional de Coordinación de la Ley 26117 de Microcrédito
75	SZARFER	Gabriela	Banco Interamericano de Desarrollo
76	TEXEIRA	Marcelo	Banco Nordeste do Brasil S.A.
77	TORRES	Santiago	Fondo de Capital Social (FONCAP)
78	URDAPILLETA	Eduardo	Banco Mundial
79	VALDEZ	Pedro	Planet Finance - México
80	VALLONE FERNANDEZ	Carina M.	"Santander Río S.A. Pymes Estandarizadas y Comunidades - Políticas de Crédito
81	VAN HOVELL	Floris	Embajada de Holanda
82	VARGAS	Lilian	FIE-Gran Poder
83	VEDOYA DE BERASTEGUI	Beatriz	Fundación Sagrada Familia
84	VICENS	Mario	Asociación de Bancos de la Argentina (ABA)
85	YAMAMOTO	Juan Carlos	Jica Argentina, Agencia de Cooperación Internacional
86	YORNET	Carlos Alberto	FOMIN/Banco Central de la República Argentina
87	GAMBONE	Gerardo	
88	DIAZ	Élida	