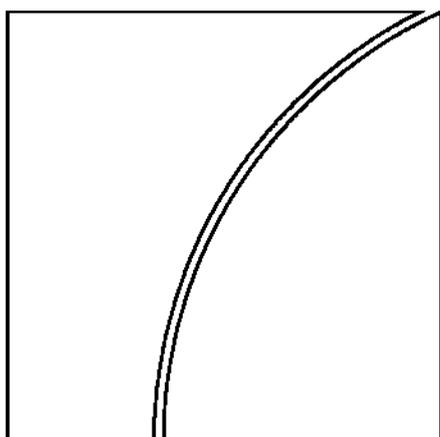


Comité de Supervisión  
Bancaria de Basilea

Documento de consulta



**Actividades de  
microfinanciación y  
los Principios Básicos  
para una supervisión  
bancaria eficaz**

*Abierto a consulta hasta el 7 de mayo de 2010*

Febrero de 2010



BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES

Pueden solicitarse ejemplares de esta publicación a:

Bank for International Settlements  
Comunicaciones  
CH-4002 Basilea (Suiza)

E-mail: [publications@bis.org](mailto:publications@bis.org)

Fax: +41 61 280 9100 y +41 61 280 8100

Esta publicación puede consultarse en la dirección del BPI en Internet ([www.bis.org](http://www.bis.org)).

© *Banco de Pagos Internacionales 2010. Reservados todos los derechos. Se permite la reproducción o traducción de breves extractos, siempre que se indique su procedencia.*

ISBN 92-9197-569-9 (en línea)

## Índice

Resumen ejecutivo .....	1
Orientaciones para la aplicación de los Principios Básicos de Basilea a la microfinanciación por entidades de depósito .....	2
Gama de Prácticas utilizadas en la regulación y supervisión de la microfinanciación .....	5
Introducción .....	9
Antecedentes .....	9
Aspectos distintivos de las actividades de microfinanciación.....	10
Propósito y estructura del informe .....	12
PRIMERA PARTE – Orientaciones para la aplicación de los Principios Básicos de Basilea a la microfinanciación por entidades de depósito.....	13
A. Principio 1 – Objetivos, independencia, potestades, transparencia y cooperación.....	14
B. Principio 2 – Actividades permitidas .....	14
C. Principio 3 – Criterios para la concesión de licencias .....	15
D. Principio 4 – Cambio de titularidad de participaciones significativas .....	18
E. Principio 5 – Adquisiciones sustanciales .....	18
F. Principio 6 – Suficiencia de capital.....	19
G. Principio 7 – Proceso para la gestión del riesgo .....	20
H. Principio 8 – Riesgo de crédito .....	21
I. Principio 9 – Activos dudosos, provisiones y reservas .....	22
J. Principio 10 – Límites de exposición a grandes riesgos .....	22
K. Principio 11 – Posiciones con partes vinculadas .....	23
L. Principio 12 – Riesgo país y riesgo de transferencia .....	23
M. Principio 13 – Riesgo de mercado .....	24
N. Principio 14 – Riesgo de liquidez .....	24
O. Principio 15 – Riesgo operacional.....	25
P. Principio 16 – Riesgo de tasas de interés en la cartera bancaria .....	26
Q. Principio 17 – Control y auditoría internos .....	26
R. Principio 18 – Utilización abusiva de servicios financieros .....	27
S. Principio 19 – Enfoque supervisor .....	29
T. Principio 20 – Técnicas de supervisión.....	30
U. Principio 21 – Informes de supervisión .....	30
V. Principio 22 – Contabilidad y divulgación.....	31
W. Principio 23 – Potestades correctivas del supervisor.....	32
X. Principio 24 – Supervisión consolidada .....	32
Y. Principio 25 – Relación entre el supervisor de origen y el de destino.....	32

SEGUNDA PARTE – Gama de Prácticas en materia de regulación y supervisión microfinancieras.....	33
Metodología de la encuesta y terminología .....	33
1. Actividades permitidas y concesión de licencias.....	36
2. Disposiciones sobre supervisión permanente y herramientas de supervisión ....	44
3. Gestión del riesgo .....	47
4. Suficiencia de capital.....	55
Referencias.....	58
Anexo I Países e instituciones participantes.....	60
Anexo II Miembros del Microfinance Workstream .....	61

# Actividades de microfinanciación y los Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz

El Comité de Basilea invita a los lectores a enviar sus comentarios sobre cualquier aspecto de este documento de consulta hasta el **7 de mayo de 2010**, ya sea mediante e-mail a [baselcommittee@bis.org](mailto:baselcommittee@bis.org) o bien por correo postal a la siguiente dirección:

Basel Committee on Banking Supervision  
Bank for International Settlements  
Centralbahnplatz 2  
CH-4002 Basilea  
Suiza

Los comentarios recibidos se publicarán en la página web del Banco de Pagos Internacionales, a menos que el remitente solicite expresamente su anonimato.

## Resumen ejecutivo

La microfinanciación, es decir la prestación de servicios financieros en cantidades limitadas a personas con ingresos bajos y a pequeños negocios familiares, es un servicio que también ofrecen algunas instituciones financieras formales, incluidas entidades bancarias y no bancarias. Los *Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz* recomiendan que las entidades no bancarias que captan depósitos del público estén sujetas a regulación y supervisión acordes al tipo y al tamaño de sus transacciones<sup>1</sup>. En general, la vigilancia de las actividades de microfinanciación, ya sea en entidades bancarias o en otras instituciones depositarias, debe ponderar los riesgos que plantea esta línea de negocios con respecto a los costes de la supervisión y al papel que juega la microfinanciación para promover la inclusión financiera. Para ayudar a los países a desarrollar un enfoque coherente para la regulación y supervisión de las actividades de microfinanciación, el frente de trabajo sobre microfinanciación (*Microfinance Workstream*) creado por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea<sup>2</sup> ha desarrollado una serie de orientaciones para aplicar los Principios Básicos a las actividades de microfinanciación que llevan a cabo las instituciones depositarias de sus jurisdicciones.

La estructura de este informe es la siguiente: la **Introducción** describe brevemente los rasgos distintivos de la microfinanciación y sus riesgos; la **Primera Parte** (Orientaciones) explica cómo aplicar los Principios Básicos a las actividades de microfinanciación realizadas por entidades depositarias —tras analizar los principales problemas y retos a los que se enfrentan los supervisores de las instituciones depositarias que prestan servicios de

---

<sup>1</sup> BCBS 2006a (nota 11 al pie de página)

<sup>2</sup> El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, creado en 1975 por los Gobernadores de los bancos centrales del Grupo de los Diez, está compuesto por altos representantes de autoridades de supervisión bancaria y bancos centrales de Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Corea, España, Estados Unidos, Francia, Hong Kong RAE, India, Indonesia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, los Países Bajos, el Reino Unido, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía. Sus reuniones suelen celebrarse en la sede del Banco de Pagos Internacionales (BPI) en Basilea (Suiza), donde está ubicada su Secretaría.

microfinanciación<sup>3</sup>. Estas Orientaciones no son un resumen de las mejores prácticas en el sector<sup>4</sup>, ni deben entenderse como nuevos principios o como una revisión de los Principios Básicos; su intención es destacar las principales diferencias entre la aplicación de cada Principio Básico a la banca minorista tradicional y su aplicación a la microfinanciación, destacando los ámbitos que pueden exigir adaptación.

La **Segunda Parte** (Gama de Prácticas), presenta los resultados de una encuesta realizada por el Microfinance Workstream para identificar las prácticas empleadas en la regulación y supervisión de las actividades de microfinanciación en entidades depositarias y no depositarias. La encuesta abarca los riesgos más significativos de estas actividades, así como los sistemas y procesos empleados para gestionar y supervisar dichos riesgos. Los países de la encuesta abarcan todas las regiones y todos los niveles de ingresos, aunque algunos de los principales países no pudieron participar en ella. Además de esta encuesta, también se utilizaron fuentes de investigación secundarias para obtener una panorámica más completa de las prácticas actuales y para incorporar la experiencia de los países no encuestados. La Gama de Prácticas no debe entenderse como un resumen de las mejores prácticas, sino más bien como una panorámica de los enfoques de regulación y supervisión adoptados en el momento de la encuesta, con el fin de ofrecer información de fondo para la elaboración de las Orientaciones.

### **Orientaciones para la aplicación de los Principios Básicos de Basilea a la microfinanciación por entidades de depósito**

Aunque los Principios Básicos pueden aplicarse en general a la supervisión de las actividades de microfinanciación por entidades depositarias, su análisis revela cuatro temas recurrentes con respecto a su implementación, que indicarían la necesidad de que los supervisores de la microfinanciación: (i) asignen sus recursos de forma eficiente, especialmente cuando la microfinanciación por entidades depositarias no ocupe gran parte del sistema financiero pero abarque un gran número de pequeñas instituciones; (ii) fomenten la especialización dentro de su equipo para evaluar de forma eficaz los riesgos de las actividades de microfinanciación, especialmente los microcréditos; (iii) identifiquen prácticas probadas de control y gestión que puedan diferir de las empleadas en la banca tradicional pero que sean adecuadas para las actividades de microfinanciación tanto en pequeñas como en grandes entidades; y (iv) doten de claridad a la regulación sobre las actividades de microfinanciación permitidas para diversos tipos de instituciones, reteniendo al mismo tiempo flexibilidad para solucionar casos particulares.

### ***Principios Básicos aplicables tanto a bancos como a otras entidades depositarias que realicen actividades de microfinanciación***

Algunos de los Principios se aplican por igual a bancos y a *otras entidades depositarias* (OED)<sup>5</sup> que llevan a cabo actividades de microfinanciación, al margen de la naturaleza de

---

<sup>3</sup> Algunos aspectos de estas Orientaciones, como los referidos a la debida diligencia con el cliente y el riesgo de crédito, también pueden aplicarse a las entidades no depositarias que realizan actividades de microfinanciación.

<sup>4</sup> Además, el Workstream reconoce que aunque las prácticas de supervisión y regulación varíen entre jurisdicciones, los enfoques aplicados pueden ser igualmente válidos aun cuando puedan presentar elementos distintos a los de las Orientaciones. Las Orientaciones no intentan reducir ni sustituir la discrecionalidad del supervisor nacional a la hora de aplicar su propio enfoque regulador y perseguir objetivos de política más amplios.

<sup>5</sup> A efectos de este informe, las definiciones de bancos y OED se recogen en la página 34 y siguientes.

dichas actividades y de la complejidad y el tamaño de las OED supervisadas. Se trata del **Principio 1** (Objetivos, independencia, potestades, transparencia y cooperación), **Principio 4** (Cambio de titularidad de participaciones significativas) y **Principio 5** (Adquisiciones sustanciales). También podrían aplicarse tal cual otros tres principios, pero la evolución actual en la mayoría de mercados de microfinanciación limita en gran medida su aplicación. Se trata del **Principio 12** (Riesgo país y riesgo de transferencia); **Principio 24** (Supervisión consolidada) y **Principio 25** (Relación entre el supervisor de origen y el de destino)

### **Principios que necesitan adaptación**

No obstante, la mayoría de los principios deben adaptarse en cierta medida a la hora de implementarlos en actividades de microfinanciación. Esta adaptación se refiere a la especialización necesaria para que los supervisores puedan identificar y cuantificar los riesgos específicos de la microfinanciación, a los esfuerzos adicionales para asignar recursos supervisores de forma eficiente, y a la necesidad de contar con un marco regulador y supervisor proporcional que se adapte a las pequeñas entidades de microfinanciación.

Por ejemplo, el **Principio 2** (Actividades permitidas) y el **Principio 3** (Criterios para la concesión de licencias), deben adaptarse a las OED que prestan servicios de microfinanciación en función del tipo y el tamaño de sus transacciones, que pueden diferir con respecto a los bancos tradicionales. La gama de actividades de microfinanciación permitidas deberá definirse claramente en la legislación o en la regulación y ajustarse al tamaño de la entidad y a su capacidad de gestionar los riesgos inherentes a este tipo de productos y clientes. El permiso para realizar actividades sofisticadas deberá depender de la experiencia del equipo directivo y de su capacidad para identificar, controlar y mitigar riesgos más complejos. Además, la autoridad supervisora o la encargada de conceder licencias deberán mantener y publicar una lista actualizada de las OED autorizadas/supervisadas, así como estar alerta y tener autoridad para sancionar la prestación ilícita de servicios financieros.

Pueden aplicarse requerimientos de capital inicialmente más bajos a las OED debido a la reducida complejidad, ámbito y tamaño de sus operaciones, especialmente en zonas rurales. Ahora bien, el umbral debe ser lo suficientemente alto como para disuadir a entidades inviables y que el número de entidades a supervisar sea factible. Como contrapartida al bajo capital inicial, los supervisores deberán limitar el tipo de actividades permitidas a las OED. Mediante la vigilancia y el seguimiento continuos, pueden detectar si determinados agentes o sectores están adquiriendo importancia sistémica o comienzan a utilizar nuevas tecnologías (telefonía móvil y agentes no bancarios), lo cual exigiría la aplicación de otros enfoques supervisores.

El **Principio 6** (Suficiencia de capital) exige un grado similar de adaptación, dado que los requerimientos de capital deben ser acordes (i) a la naturaleza de los riesgos de microfinanciación para todo tipo de entidades, y (ii) al tamaño y composición del capital de las entidades depositarias no bancarias que realizan microfinanciación. Definir el capital regulador para las OED de propiedad cooperativa resulta especialmente complicado, dado que cualquiera de sus miembros puede retirar su capital invertido si decide salirse de la cooperativa. Además, si las entidades depositarias no bancarias tienen menos opciones para captar capital en comparación con los bancos o muestran un perfil de riesgo más pronunciado, podría justificarse un coeficiente de solvencia más elevado.

Para implementar eficazmente el **Principio 7** (Proceso para la gestión del riesgo), es decir identificar, cuantificar y gestionar los riesgos de la microfinanciación, los supervisores deben especializarse y adaptar sus técnicas a los riesgos inherentes a las carteras de microcréditos y otros productos relacionados tanto en bancos como en OED. También deben considerar la importancia relativa de la microfinanciación dentro de una entidad; es

decir, cuando esta actividad sea una línea de negocio más de una entidad financiera diversificada, los riesgos podrían mitigarse más fácilmente. Los supervisores también deben estar al tanto de posibles deficiencias en el buen gobierno de las OED comparado con los bancos y aplicar prácticas de regulación y supervisión adecuadas para mitigarlas. Asimismo, dado que la microfinanciación es un sector dinámico en plena expansión, los supervisores necesitan sistemas para poder seguir y responder ante la evolución de los riesgos en las OED y en el sector de la microfinanciación en su conjunto.

La gestión del riesgo de crédito en las entidades de microfinanciación es bastante diferente debido a las características propias de estos productos, el perfil de su clientela y la metodología para la concesión de préstamos. Así pues, la aplicación del **Principio 8** (Riesgo de crédito) debe adaptarse para tener en cuenta el contexto en el que se conceden los microcréditos, es decir como una línea de negocio más de un gran banco diversificado o bien en una pequeña organización especializada donde los microcréditos representan gran parte de sus activos totales. Además, la eficiencia de la supervisión también pasa por la especialización en el ámbito de los microcréditos y por un grado adecuado de flexibilidad por parte de los supervisores. Por ejemplo, los supervisores deben fijar normas para la documentación de los créditos que sean eficientes y puedan mantenerse con relación a la naturaleza de los clientes y sus negocios, criterios estos que pueden diferir de los de la banca minorista tradicional.

Al aplicar el **Principio 9** (Activos dudosos, provisiones y reservas), los supervisores deben ajustar las provisiones y los criterios de clasificación a los riesgos particulares de la microfinanciación en comparación con otro tipo de préstamos. El marco regulador debe instar a las entidades financieras a reconocer con rapidez y precisión el riesgo que presentan los microcréditos en mora y dotar al supervisor de flexibilidad suficiente para hacer frente a casos particulares, cuando sea necesario. Los límites reguladores para ciertas exposiciones que se detallan en el **Principio 10** (Límites de exposición a grandes riesgos) también deben adaptarse a los riesgos concretos de concentración geográfica o sectorial que suelen conllevar las carteras de microcréditos, sin penalizar indebidamente actuaciones que en la práctica resultan adecuadas.

No sólo el riesgo de crédito exige especialización y herramientas de supervisión específicas. Al aplicar el **Principio 13** (Riesgo de mercado), los supervisores deben prestar especial atención a las fuentes, tipos y concentraciones de riesgos propios de la financiación en moneda extranjera que obtienen las OED. La aplicación del **Principio 14** (Riesgo de liquidez) y del **Principio 16** (Riesgo de tasas de interés en la cartera bancaria) debe tener en consideración las peculiaridades de los activos y pasivos derivados de la microfinanciación con respecto a los de un banco comercial.

El **Principio 15** (Riesgo operacional) debe aplicarse en función de los riesgos, prácticas y tendencias propias de las operaciones de microfinanciación, incluida la subcontratación y la descentralización típica de los microcréditos, que tienen implicaciones significativas para la gestión del riesgo operacional, así como la evaluación de los controles internos puestos en marcha por la institución, tal y como se describe en el **Principio 17** (Control y auditoría internos). Al aplicar estos principios, ha de tenerse en cuenta que las actividades de microfinanciación pueden exigir estructuras organizativas y controles diferentes a los de la banca minorista convencional. Los requerimientos han de ser estrictos pero deben acomodar al mismo tiempo las prácticas aceptadas.

La aplicación del **Principio 11** (Posiciones con partes vinculadas) debe adaptarse también a las OED que realizan actividades de microfinanciación. Cuando las estructuras de buen gobierno de las dichas entidades sean frágiles, los supervisores pueden ajustar las restricciones o las prohibiciones para evitar cualquier abuso. Al contrario, las instituciones

que son propiedad de un gran número de miembros pueden exigir un tratamiento más flexible para los préstamos que conceden a sus miembros no ejecutivos.

Los supervisores deben aplicar el **Principio 18** (Utilización abusiva de servicios financieros) adaptándolo a los riesgos que plantean las operaciones de microfinanciación de escasa cuantía realizadas por los bancos y las OED. Esta aplicación en función del riesgo resulta más adecuada para evitar las actividades delictivas y el uso irracional de los recursos supervisores.

La implementación del **Principio 19** (Enfoque supervisor) y el **Principio 20** (Técnicas de supervisión) en el contexto de la microfinanciación exige cierta especialización y el uso de metodologías supervisoras a medida, en particular con respecto a la evaluación de las carteras de microcréditos, la titularidad de las entidades y las estructuras de financiación. El supervisor debe estar capacitado para combinar la vigilancia a distancia con las inspecciones *in situ* tanto para bancos como para OED. Además, deberá contar con suficiente formación y conocer bien las diferencias entre la microfinanciación y la banca tradicional, con el fin de desarrollar y aplicar con coherencia herramientas de supervisión especializadas y medidas para resolver las deficiencias. Las peculiaridades que presenta la microfinanciación hacen que algunas de las técnicas empleadas en la supervisión de actividades bancarias tradicionales no resultan apropiadas en este contexto. Dependiendo de los costes y la factibilidad, podrían utilizarse mecanismos supervisores alternativos sobre un conjunto de entidades pequeñas y numerosas que presentan poco riesgo sistémico en algunas jurisdicciones. No obstante, la supervisión delegada o auxiliar conlleva sus propios riesgos y desafíos en la práctica.

La eficacia, el momento, la calidad y los costes de la vigilancia a distancia y las inspecciones *in situ* dependerán de la implementación del **Principio 21** (Informes de supervisión), que deberá adaptarse al tamaño y al tipo de operaciones de microfinanciación que realizan las OED. El contenido y frecuencia de los informes se ajustarán a los análisis especiales que necesita la supervisión eficaz de la microfinanciación. Todas las entidades de microfinanciación supervisadas deberán informar en las agencias de información crediticia, siempre que dispongan de datos pertinentes sobre sus prestatarios.

El **Principio 22** (Contabilidad y divulgación) también debe adaptarse para que los requisitos de divulgación para pequeñas OED de microfinanciación tengan en cuenta los costes y beneficios que entraña su supervisión. Para ejercer su labor, los auditores externos deben tener suficiente experiencia en microfinanciación. Los supervisores y los órganos de normalización contable han de cooperar en la medida de lo posible para que las normas y principios de contabilidad sean compatibles con los objetivos de seguridad y solidez.

Por último, al implementar el **Principio 23** (Potestades correctivas del supervisor), los supervisores deben adaptar las medidas correctivas que suelen aplicar a la banca comercial o minorista convencional para que sean efectivas en las entidades de microfinanciación e incluso en las actividades de microfinanciación de los bancos. El supervisor deberá contar con las potestades, políticas y procedimientos necesarios para resolver problemas en distintas situaciones, incluida la resolución ordenada de OED en dificultades, la imposición de multas, y la revocación de licencias cuando una OED realice prácticas imprudentes o improcedentes, o cuando no cumpla las normas prudenciales aplicables.

### **Gama de Prácticas utilizadas en la regulación y supervisión de la microfinanciación**

La encuesta se llevó a cabo entre la mayoría de países con actividad de microfinanciación significativa, si bien algunos de los principales países no pudieron participar y algunas regiones registraron una mayor tasa de respuesta que otras. Así pues, la Gama de Prácticas

contenida en este informe no debería considerarse exhaustiva ni globalmente representativa. Pese a todo, tanto la encuesta como los estudios secundarios sobre el tema revelan tendencias suficientemente consistentes como para servir de base para la elaboración de las Orientaciones contenidas en este informe. En su mayoría, estas tendencias giran en torno a la necesidad de calibrar la regulación y supervisión de las instituciones de depósito que realizan microfinanciación para que esta actividad se realice en un entorno seguro y sólido, sin obstaculizar los objetivos de inclusión financiera y optimizando la distribución de recursos financieros. A continuación se resume la Gama de Prácticas observadas.

### ***Actividades permitidas y concesión de licencias (PB 2 y 3)***

Prácticamente todos los países encuestados cuentan con OED en su territorio, en su mayoría cooperativas financieras, aunque en algunas jurisdicciones también existen entidades depositarias no bancarias que no son de propiedad cooperativa, como por ejemplo las instituciones especializadas en microfinanciación. La gama de actividades permitidas varía entre países, aunque en general es más restringida para las OED que para los bancos.

La mayoría de organismos encuestados encargados de supervisar y conceder licencias a las OED aplican criterios similares a los de los bancos, aunque los requisitos pueden simplificarse en el caso de entidades de bajo riesgo, como por ejemplo las pequeñas instituciones de microfinanciación<sup>6</sup>. Las grandes cooperativas de crédito, aquellas con clientes que no son miembros y las OED que no son de propiedad cooperativa obtienen su licencia normalmente de la misma autoridad que se la concede a los bancos. Las cooperativas financieras pequeñas a veces reciben su autorización en virtud de legislación especial y están supervisadas por una agencia que también supervisa a cooperativas no financieras.

Ciertos países han creado un marco gradual para incentivar a las entidades de microfinanciación hasta entonces no reguladas a mejorar la calidad de su gestión, su gobernanza y su funcionamiento, para permitir así su participación en el sector financiero formal. Estos marcos intentan ajustar las actividades permitidas (desde prestar únicamente hasta aceptar depósitos) a los requisitos de licencia y regulación. Los marcos graduales no siempre dan resultado, ya que en algunos países existe un exceso o escasez de entidades aptas como para justificar los recursos que conllevan su autorización y vigilancia.

Son muy pocos los países que regulan y supervisan la microfinanciación en tanto que línea de negocio presente en diversos tipos de entidades, incluidos los bancos. Cuando esta actividad está definida en la legislación o en la regulación, normalmente denota entidades especializadas en microfinanciación bajo diferentes regímenes reguladores, o bien características propias de un producto (por ejemplo el tamaño del préstamo, la fuente de amortización, el cliente objetivo, etc.)

La encuesta y los estudios secundarios muestran que las OED suelen estar sujetas a menores requerimientos de capital iniciales que los bancos, en algunos casos por un amplio margen. La mayoría de países aplican criterios de idoneidad y adecuación o de otro tipo a la hora de conceder licencias, pero sólo unos pocos eximen de su cumplimiento explícitamente a las entidades no bancarias de menor tamaño o con una gama limitada de operaciones.

---

<sup>6</sup> En algunos países, no todos los tipos y tamaños de OED están sujetos a licencia, regulación y supervisión.

### ***Suficiencia del capital (PB 6)***

Numerosos países encuestados utilizan el marco de capital de Basilea para definir y calcular los coeficientes de solvencia para las OED, incluso cuando son de propiedad cooperativa. Parece que existe consenso entre los encuestados y los expertos en la materia en cuanto a que las acciones de los miembros no deberían contabilizarse como capital regulador de elevada calidad a menos que esté restringida su retirada. Los coeficientes de solvencia aplicados a las OED varían en gran medida, pero suelen ser más elevados que los utilizados en los bancos de los países encuestados y de otros países descritos en los estudios secundarios. Las cooperativas de crédito también pueden soportar un coeficiente de solvencia más elevado que otros tipos de OED del mismo país.

### ***Proceso de gestión del riesgo (PB 7)***

La mayoría de los supervisores encuestados exigen a los bancos y OED de su jurisdicción contar con procesos para gestionar el riesgo, aunque esta imposición es menos frecuente en las OED. El énfasis se pone en la gestión del riesgo en general, y de los riesgos de crédito, mercado y operacional en particular. Cuando a la entidad supervisada se le exijan políticas y procesos para gestionar sus riesgos, deberá presentar sus planes al respecto como uno de los requisitos para obtener su licencia, aunque algunos países son menos estrictos al evaluar estos planes cuando se trata de entidades pequeñas.

### ***Riesgo de crédito (PB 8, 9 y 10)***

Si bien la mayoría de los países exigen a las OED y bancos regulados que adopten y mantengan políticas y procedimientos para la aprobación de nuevas exposiciones al riesgo de crédito o la renovación y refinanciación de las mismas, son muy pocos los que aplican un tratamiento diferenciado a los microcréditos, por ejemplo exigir políticas para la administración del crédito y la documentación de los préstamos. La regulación suele ofrecer criterios para clasificar los préstamos de los bancos y las OED, aunque en la mayoría de los países estas reglas se aplican por igual a los préstamos minoristas convencionales y a los microcréditos, con independencia del tipo de institución que los conceda.

Las jurisdicciones que aplican criterios específicos para clasificar los microcréditos suelen utilizarlos para determinar las provisiones y el deterioro del crédito. Cuando los microcréditos reciben un tratamiento regulador especial, las provisiones suelen dotarse antes que en el caso de préstamos minoristas tradicionales, ya que se tarda menos en determinar que un préstamo conlleva mayor riesgo y en considerarlo en mora. Las respuestas de los encuestados sobre los límites a la exposición al riesgo o a su concentración también sugieren la aplicación de normas más estrictas a las OED que a los bancos.

### ***Posiciones con partes vinculadas y utilización abusiva de servicios financieros (PB 11 y 18)***

Los supervisores de los países encuestados permiten las operaciones con partes vinculadas a los bancos más a menudo que a las OED. Cuando se autoriza a estas últimas a realizar tales transacciones, suelen aplicarse límites más bajos por operación. Además, las OED están menos sometidas que los bancos a las normas para evitar el blanqueo de capitales y combatir la financiación del terrorismo, y son muy pocos los países que han evaluado formalmente estos aspectos antes de definir las operaciones, clientes o instituciones que revisten menor riesgo.

### ***Riesgos de mercado, de liquidez y de tasas de interés (PB 13, 14 y 16)***

La mayor parte de los encuestados exigen a los bancos un proceso para gestionar el riesgo, pero sólo la mitad se lo exige a las OED, y en estos casos, suelen requerir una estrategia de gestión de la liquidez y un plan de contingencia. La mayoría aplica los mismos estándares a los bancos y a las OED, y la mitad fijan y revisan límites al tamaño de los desfases en los flujos de efectivo de sus operaciones en divisas. Sólo unos pocos encuestados regulan la diversificación de las fuentes de financiación de las OED. Finalmente, casi todos exigen mediante regulación que los bancos cuenten con un proceso para gestionar el riesgo de tasas de interés, pero muy pocos se lo exigen a las OED.

### ***Riesgo operacional, control interno y auditoría (PB 15 y 17)***

La mayoría de los países encuestados exige mediante regulación que las instituciones supervisadas, incluidas las OED, apliquen políticas y procedimientos para controlar el riesgo operacional, y obligan a las OED a cumplir las normas sobre control interno, segregación de responsabilidades, auditoría interna y cumplimiento. En casi todos los casos, estos requisitos y su control supervisor se diseñaron para la banca comercial y no tienen en cuenta las especificidades de los riesgos que conlleva la microfinanciación, ni el tamaño y complejidad de este tipo de operaciones.

### ***Enfoques y herramientas de supervisión (PB 19, 20, 21, 22 y 23)***

En los países encuestados, las cooperativas que prestan y aceptan depósitos de clientes que no son miembros, así como las OED que no son de propiedad cooperativa, suelen estar reguladas y supervisadas por el supervisor bancario. En algunos casos también regulan y supervisan las cooperativas de prestan y aceptan depósitos sólo de sus miembros. Algunos de los países encuestados han creado recientemente nuevas unidades de regulación para instituciones especializadas en microfinanciación, con el fin de atraer a entidades hasta entonces no reguladas o a nuevas entidades de microfinanciación.

La encuesta y los estudios secundarios sugieren la necesidad de que el supervisor amplíe su conocimiento sobre la supervisión de las actividades de microfinanciación. En algunos casos, incluso en países donde se supervisan importantes entidades depositarias de microfinanciación, el órgano supervisor puede carecer de personal especializado y de los procesos y metodologías necesarios para poder desarrollar y mantener un profundo conocimiento del perfil de riesgo que caracteriza a las entidades de microfinanciación y al sector en su conjunto. Según la encuesta, incluso en las jurisdicciones donde las OED están reguladas y supervisadas, a veces falta la autoridad necesaria para realizar inspecciones *in situ*.

Los supervisores de los países encuestados utilizan diversas fuentes de información para el seguimiento a distancia de las OED, pero la mayoría no cuenta con técnicas especializadas para analizar estos datos. Sin embargo, muchos de ellos permiten a las OED que presenten sus informes con menos frecuencia que los bancos. La mayoría de las OED supervisadas de los países encuestados están sujetas a normas de contabilidad, auditoría y divulgación similares a las de los bancos, tanto locales como internacionales.

Muchos emplean herramientas y procedimientos parecidos a la hora de exigir la rápida resolución de los problemas y deficiencias detectados en los bancos y OED. Sin embargo, la encuesta sugiere que no existe suficiente claridad jurídica ni reguladora en todos los países acerca de las circunstancias en las que el supervisor puede imponer sanciones administrativas y solicitar sanciones penales para las OED.

## Introducción

### Antecedentes

En numerosos países, la microfinanciación, es decir la prestación de servicios financieros en cantidades limitadas a personas con ingresos bajos y a pequeños negocios familiares, es un servicio que ofrecen cada vez más las entidades financieras formales. Aunque los bancos dominan la captación de depósitos en la mayoría de países, las entidades depositarias no bancarias (como las instituciones de microfinanciación o las cooperativas financieras) también pueden prestar estos servicios. Se estima que las entidades depositarias no bancarias (incluidas las cooperativas) mantienen aproximadamente el 5% de las cuentas de depósito en los países en desarrollo<sup>7</sup>. Además, aunque estas instituciones suelen aceptar depósitos en pequeñas cantidades, la proporción de ahorradores a las que prestan servicios puede ser significativa en algunos casos. Por ejemplo, en Ruanda las entidades depositarias distintas de bancos mantienen el 10% del total de depósitos, pero atraen a casi el 40% de los depositantes<sup>8</sup>. Asimismo, el número de préstamos que conceden las entidades no bancarias reguladas puede superar al concedido por los bancos en algunos mercados. Así, cifras recientes sobre Bangladesh muestran que las entidades de microcrédito mantienen casi 7 millones de los préstamos en circulación, comparado con los 4,4 millones que mantienen los bancos, mientras que en Zambia la proporción es del triple<sup>9</sup>.

Las entidades no bancarias que captan depósitos deben someterse a regulación y supervisión acorde al tipo, complejidad y tamaño de sus operaciones<sup>10</sup>. Además de proteger a los depositantes, esta vigilancia oficial puede mejorar el acceso a los servicios financieros, al aumentar la confianza del público en los proveedores de microfinanciación, mejorar su funcionamiento y crear condiciones competitivas justas entre entidades bancarias y no bancarias. Al mismo tiempo, el cumplimiento de las normas prudenciales puede resultar costoso tanto para las instituciones supervisadas como para los propios supervisores con relación a los riesgos que presenta esta línea de negocio. Así pues, la vigilancia de la microfinanciación debe ponderar los riesgos que plantean las entidades depositarias no bancarias con los esfuerzos supervisores necesarios para seguir y controlar dichos riesgos, así como el papel que desempeña esta línea de negocio en el fomento de la inclusión financiera. Esto hace necesario un marco regulador y supervisor coherente, adaptado a las peculiaridades de la microfinanciación frente a la banca minorista tradicional.

Durante más de una década, los supervisores bancarios han contado con orientaciones precisas para realizar su labor. Los *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz*, elaborados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea con la colaboración de diversos supervisores, se han convertido en la norma *de facto* para la adecuada regulación y supervisión prudencial de las entidades bancarias. Los Principios Básicos, junto con la *Metodología*<sup>11</sup> que los acompaña, pretenden ayudar a los países a evaluar la calidad de sus sistemas de supervisión y a llevar a cabo sus planes de reforma. La gran mayoría de los países se han adherido a los Principios Básicos y han declarado su intención de implementarlos. El Comité de Basilea estima que su implementación por todos los países supondría un gran avance hacia la mejora de la estabilidad financiera a escala nacional e

---

<sup>7</sup> CGAP 2009.

<sup>8</sup> Datos de encuesta.

<sup>9</sup> CGAP 2009.

<sup>10</sup> BCBS 2006a (nota 11 al pie de página).

<sup>11</sup> BCBS 2006a.

internacional, y sentaría las bases para un mayor desarrollo de sistemas de supervisión eficaces<sup>12</sup>. Este informe tiene por objeto proporcionar orientaciones adicionales para la implementación de los Principios Básicos a la supervisión de las actividades de microfinanciación realizadas tanto por bancos como por otras instituciones financieras de depósito<sup>13</sup>.

### Aspectos distintivos de las actividades de microfinanciación

Los microcréditos constituyen el núcleo de diversos modelos de negocio de microfinanciación y presentan características bien específicas<sup>14</sup>. El diseño de los productos, el perfil de sus clientes y los métodos de concesión confieren al microcrédito un perfil de riesgo único. Así pues, la gestión del riesgo de crédito en estas actividades exige herramientas distintas de las que se aplican al préstamo minorista convencional. Las características propias de la microfinanciación incluyen las siguientes:

- (a) **Microprestatarios.** Los microcréditos suelen concederse a personas con bajos ingresos, ya sean trabajadores en situación precaria o empresarios de negocio familiares informales, como pequeños comerciantes. Los prestatarios suelen concentrarse en una pequeña zona geográfica, grupo social o sector empresarial<sup>15</sup>. Los préstamos suelen ser de poco valor, a corto plazo y sin garantías, siendo sus pagos más frecuente y sus tasas de interés más altas que en el caso de los préstamos bancarios tradicionales. Esta diferencia en las tasas de interés compensa los costes operativos más elevados que conllevan los microcréditos por requerir más factor trabajo.
- (b) **Análisis del riesgo de crédito.** La documentación de este tipo de préstamos suele generarla el agente de préstamo a través de sus vistas al negocio y al hogar del prestatario. Como éste último no suele disponer de estados financieros formales, los agentes le ayudan a preparar la documentación necesaria calculando los flujos de efectivo y el valor neto previstos y determinar así el calendario de amortización y la cuantía del préstamo. Durante estas visitas también se estudian la personalidad del prestatario y su disposición para amortizar el préstamo. Cuando las agencias de información crediticia cuentan con datos de clientes con ingresos reducidos o de proveedores de microfinanciación, estos datos también se utilizan. También puede utilizarse un sistema de puntuación de prestatarios, pero en ningún caso sustituirá al proceso aquí descrito.
- (c) **Constitución de garantías.** Los microprestatarios suelen carecer de las garantías que los bancos exigen a sus clientes y lo único que pueden pignorar suele carecer de valor (televisor, muebles, etc.). Cuando el prestamista recibe algún tipo de colateral, lo suele utilizar para incitar a amortizar el préstamo más que para cubrir posibles pérdidas.

---

<sup>12</sup> BCBS (2006).

<sup>13</sup> Algunos aspectos de estas Orientaciones, como los referidos a la debida diligencia con el cliente y el riesgo de crédito, también pueden aplicarse a las entidades no depositarias que realizan actividades de microfinanciación.

<sup>14</sup> Jansson et al 2004 y Christen et al 2003.

<sup>15</sup> Esta concentración puede deberse al deseo de inversionistas sin ánimo de lucro de dirigirse a regiones o grupos sociales concretos, como por ejemplo las mujeres.

- (d) **Aprobación y seguimiento del crédito.** Dado que los microcréditos suelen concederse a través de un proceso muy descentralizado, su aprobación por comités depende en gran medida de la aptitud e integridad de los agentes y gerentes encargados de los créditos a la hora de proporcionar información precisa y oportuna.
- (e) **Control de la morosidad.** La morosidad debe controlarse de forma estricta debido a la naturaleza a corto plazo de estos préstamos, la ausencia de colateral, la elevada frecuencia de sus amortizaciones (por ejemplo semanal o quincenal) y los posibles efectos de contagio (véase el apartado (h) más abajo. La responsabilidad de este seguimiento suele recaer en los agentes crediticios, que al conocer las circunstancias personales de cada cliente facilitan la recuperación del importe prestado.
- (f) **Préstamos progresivos.** Los clientes con acceso limitado a otras fuentes de financiación suelen depender del acceso continuo al crédito<sup>16</sup>. Los microcréditos aplican sistemas de incentivo para recompensar a los buenos prestatarios con acceso preferente a nuevos préstamos más elevados (en ocasiones con calendarios de amortización favorables y tasas de interés más bajas), lo cual aumenta el riesgo de sobreendeudamiento, especialmente cuando no existen sistemas de información crediticia o no son fiables. Esto también afecta a la gestión del riesgo de tasas de interés, dado que los prestatarios esperan intereses más bajos a medida que mejora su historial crediticio, con independencia de la evolución de las tasas de interés de mercado.
- (g) **Préstamos grupales.** Algunas entidades de microfinanciación realizan préstamos grupales, en los que el crédito se concede a un grupo de personas que se avalan mutuamente. Esta presión mutua también ayuda a mejorar los niveles de amortización, dado que el impago de cualquiera de los miembros del grupo reduciría el crédito disponible para el resto.
- (h) **Efectos de contagio.** Un estricto control de la morosidad y la presión de grupo han permitido mantener por ahora las tasas de amortización en niveles altos en la mayoría de las jurisdicciones. Ahora bien, la calidad de las carteras de préstamos podría deteriorarse con rapidez dado que los microcréditos no están garantizados o no lo están plenamente, y también a causa de los efectos de contagio, por los que los prestatarios que observan un aumento de la morosidad en una determinada entidad pueden dejar de pagar su deuda si consideran que la entidad estará menos dispuesta a prestar en el futuro por problemas de solvencia.
- (i) **Riesgos de divisas.** En ocasiones, las entidades de microfinanciación prestan en una moneda distinta de aquella en la que el prestatario recibe sus ingresos (por ejemplo con la venta de bienes o servicios), por lo que las fluctuaciones cambiarias pueden afectar a su capacidad de pago. Aunque esta característica no es exclusiva del microcrédito, los prestatarios de esta modalidad pueden comprender menos la verdadera naturaleza de sus exposiciones al riesgo, y mucho menos saber mitigarlas.
- (j) **Influencias políticas.** El microcrédito, y la microfinanciación en general, podrían utilizarse como arma política en algunos países, tentando a los políticos a solicitar una moratoria o incluso la condonación de la deuda a los prestatarios más pobres en caso de crisis económica.

---

<sup>16</sup> Collins et al 2009 argumentan que los pobres son muy activos en el plano financiero (con endeudamiento y altos niveles de ahorro con relación a sus ingresos) precisamente debido a su pobreza.

Los activos y pasivos de las entidades de microfinanciación también evolucionan de forma diferente a los de los bancos comerciales con estructura similar, lo cual afecta a la gestión de los riesgos de liquidez y de tasas de interés. Por un lado, la amortización de los préstamos a menudo se rige por las expectativas de repetir los préstamos en el futuro, transformando así las carteras crediticias a corto plazo en activos a interés fijo a largo plazo. La iliquidez de dichos activos se agudiza por la escasez de mercados de titulación maduros en los que negociar las carteras de microcréditos. Además, las entidades de microfinanciación suelen crecer con rapidez, especialmente en sus comienzos. En ese caso, las OED pueden no contar aún con suficientes activos líquidos de alta calidad disponibles para hacer frente a una serie de eventos de tensión, dado que la mayoría de los fondos están diseñados para favorecer el crecimiento del crédito.

Por el lado del pasivo, pueden que no existan datos sobre la volatilidad histórica de los depósitos en las OED para poder llevar a cabo un análisis de brechas significativo. Además, las OED suelen acceder con poca frecuencia a las fuentes de liquidez de respaldo que conceden los bancos locales, pero pueden recurrir a prestamistas locales al por mayor o a los programas públicos que proporcionan financiación al sector de la microfinanciación. Las OED también son vulnerables a cualquier alteración de la financiación comercial debido a retrasos o cambios en las políticas de financiación pública (Gobierno) o privada (donantes o prestamistas). Aun así, el préstamo internacional puede suponer una fuente estable de liquidez dependiendo de las relaciones individuales y los términos contractuales.

## Propósito y estructura del informe

El Comité pidió a su frente de trabajo sobre microfinanzas (Microfinance Workstream) que identificara aquellas normas del Comité de Basilea que fueran pertinentes para las actividades de microfinanciación y desarrollara orientaciones adicionales para los supervisores. La **Primera Parte** del informe presenta dichas **Orientaciones**, que son el resultado del análisis de los principales problemas y retos a los que se enfrentan los supervisores de las instituciones de depósito que realizan actividades de microfinanciación. Estas Orientaciones no son un resumen de las mejores prácticas, ni deben entenderse como nuevos principios o como una revisión de los Principios Básicos; su intención es resaltar las principales diferencias entre la aplicación de cada Principio Básico a la banca minorista tradicional y su aplicación a la microfinanciación, destacando además los ámbitos que pueden exigir adaptación. Asimismo, las Orientaciones no intentan reducir ni sustituir la discrecionalidad del supervisor nacional a la hora de aplicar su propio enfoque regulador y perseguir sus objetivos de política más amplios.

El análisis llevado a cabo para desarrollar estas Orientaciones se nutrió en gran medida del resumen de la **Gama de Prácticas** descrito en la **Segunda Parte** del informe, que proporciona información de fondo sobre temas, prácticas y tendencias de supervisión que afectan a la regulación y supervisión de la microfinanciación en diversas jurisdicciones. La Gama de Prácticas procede en su mayoría de una encuesta realizada por el Microfinance Workstream entre supervisores de todas las regiones, aunque algunos de los principales países no pudieron participar. Además de la encuesta, también se utilizaron fuentes de información secundarias y estudios publicados sobre el tema<sup>17</sup>. Estas fuentes secundarias

---

<sup>17</sup> Las principales fuentes secundarias fueron CGAP 2009, Christen et al 2003, Jansson et al 2004, FMI 2008, the Microfinance Regulation and Supervision Resource Center, y las páginas web de las autoridades de supervisión de distintos países. A lo largo del informe se especifican otros estudios pertinentes al caso.

ayudaron a profundizar en asuntos de interés que quedaron fuera de la encuesta preliminar y a recoger las prácticas aplicadas en países que no participaron en la encuesta. Aunque se obtuvo un volumen considerable de datos primarios y secundarios, la Gama de Prácticas no puede considerarse globalmente representativa. Tampoco constituye un resumen de las mejores prácticas utilizadas, sino que es una simple panorámica de los enfoques de regulación y supervisión adoptados en el momento de la encuesta con el fin de ofrecer información de fondo para la elaboración de las Orientaciones. La sección de la Gama de Prácticas utiliza los mismos encabezamientos de la encuesta: Actividades permitidas y concesión de licencias, Mecanismos para la supervisión continua y herramientas de supervisión, Gestión del riesgo y Suficiencia del capital.

## **PRIMERA PARTE – Orientaciones para la aplicación de los Principios Básicos de Basilea a la microfinanciación por entidades de depósito**

Esta sección se ha diseñado para facilitar a los supervisores la adaptación de los Principios Básicos a las actividades de microfinanciación que llevan a cabo las entidades depositarias de sus jurisdicciones, haciendo uso de la flexibilidad y adaptabilidad de los Principios. Se presta una especial atención a la supervisión de las entidades depositarias no bancarias (es decir, OED) cuyas prácticas y técnicas difieren de las de la banca tradicional. Cada uno de los Principios se relaciona a continuación, junto con unas orientaciones para su aplicabilidad. Donde resulta pertinente, se ofrece una breve discusión adicional de los aspectos y riesgos singulares de la microfinanciación y de las instituciones depositarias especializadas en microfinanciación que podrían justificar un enfoque adaptado. Asimismo, se discuten los Principios no recogidos en la visión panorámica precedente<sup>18</sup>. Aunque estas Orientaciones se centran en la supervisión de las instituciones de depósito, algunos de sus aspectos también podrían ser relevantes para los establecimientos financieros de microcrédito (EFM)<sup>19</sup>, como la utilización abusiva de servicios financieros (Principio 18).

Aunque los Principios Básicos pueden aplicarse en general a la supervisión de las actividades de microfinanciación por entidades de depósito, su análisis revela cuatro temas recurrentes con respecto a su implementación, que indicarían la necesidad de que los supervisores de la microfinanciación: (i) asignen sus recursos de forma eficiente, especialmente cuando la microfinanciación por entidades depositarias no represente una proporción sustancial del sistema financiero pero englobe un gran número de pequeñas instituciones; (ii) fomenten la especialización dentro del equipo supervisor para evaluar de forma eficaz los riesgos de las actividades de microfinanciación, especialmente los microcréditos; (iii) identifiquen prácticas contrastadas de control y gestión que puedan diferir de las empleadas en la banca tradicional pero que sean adecuadas para las actividades de microfinanciación tanto en pequeñas como en grandes entidades; y (iv) clarifiquen la regulación sobre las actividades de microfinanciación permitidas a diversos tipos de instituciones, al tiempo que retienen flexibilidad para resolver casos particulares.

---

<sup>18</sup> Concretamente, PB 4, 5, 10, 12, 13, 24 y 25.

<sup>19</sup> A los efectos de este informe, la definición de EFM se encuentra en la página 35.

## **A. Principio 1 – Objetivos, independencia, potestades, transparencia y cooperación**

*Todo sistema eficaz de supervisión bancaria debe contar con atribuciones y objetivos claros para cada autoridad que participe en la supervisión de los bancos. Cada una de ellas deberá contar con independencia operativa, procesos transparentes, un buen gobierno corporativo y recursos adecuados, y deberá hacerse responsable del desempeño de sus funciones. También ha de existir un marco jurídico apropiado para la supervisión bancaria, con normas relativas a la autorización de las instituciones bancarias y a su supervisión continua, potestades para asegurar el cumplimiento de la ley así como la seguridad y solidez, y protección legal para los supervisores. Debe haber mecanismos para el intercambio de información entre los supervisores que permitan preservar el carácter confidencial de la misma.*

**El Principio 1 se aplica por igual a los supervisores de bancos y OED que prestan servicios de microfinanciación.**

Los supervisores de las OED que prestan servicios de microfinanciación requieren la misma claridad de mandato, independencia, responsabilización, transparencia, fundamento jurídico, potestad legal y cooperación entre agencias/ministerios que los supervisores de los bancos comerciales. El supervisor bancario —u otra autoridad con similares capacidades, conocimientos, recursos y credibilidad— suele ser el órgano supervisor idóneo para las OED de importancia<sup>20</sup> suficiente como para justificar su supervisión prudencial, aprovechando sus conocimientos y estructuras existentes y garantizando la igualdad de condiciones. Además, las autoridades no financieras suelen carecer de los recursos, las capacidades y la independencia necesarios para tratar de forma eficaz con estos intermediarios. Cuando varias agencias participen en el proceso supervisor, deberán cerciorarse de que existe la suficiente coordinación, cooperación e intercambio de información que se precisa para el cumplimiento de sus obligaciones.

## **B. Principio 2 – Actividades permitidas**

*Deben definirse claramente las actividades que pueden desarrollar las entidades autorizadas a operar como bancos y sujetas a supervisión, y debe controlarse en la medida de lo posible el uso de la palabra «banco» como razón social.*

**El Principio 2 debe adaptarse a las OED que prestan servicios de microfinanciación en función del tipo y el tamaño de sus transacciones, que pueden diferir con respecto a los bancos tradicionales.**

La gama de actividades de microfinanciación permitidas deberá ajustarse al tamaño de la entidad y a su capacidad para gestionar los riesgos inherentes a este tipo de productos y clientes. Ciertas actividades, como la oferta de cuentas corrientes o la financiación del comercio exterior, podrían exceder los recursos o capacidades de gestión de las OED de menor dimensión o veteranía. El permiso para realizar actividades sofisticadas deberá depender de la experiencia del equipo directivo y de su capacidad para identificar, controlar y mitigar riesgos más complejos.

---

<sup>20</sup> Véase en los PB 3 y 19 una discusión adicional de aspectos relacionados con la supervisión de un gran número de pequeñas instituciones. Recientemente, funcionarios del BPI, del Fondo Monetario Internacional y del Consejo para la Estabilidad Financiera han elaborado nuevas orientaciones para su presentación a los Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales del G-20. Véase el documento «Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations».

La gama de actividades de microfinanciación permitidas a las OED deberá estar claramente definida en la legislación o en la regulación. Sin embargo, la definición de microfinanciación como formato institucional único podría limitar la competencia, fomentar el arbitraje regulador o dificultar la formalización e integración de proveedores no regulados o informales en el sector financiero regulado. Esto podría afectar a otras áreas de interés regulador, como la capacidad para controlar delitos financieros, cuando una serie de proveedores de servicios financieros no regulados se encuentren fuera del perímetro supervisor.

Con independencia del marco regulador y supervisor vigente, los clientes de servicios de microfinanciación deben tener medios de verificar si su institución está sujeta a la regulación y/o supervisión de la autoridad bancaria u otra autoridad financiera. Las autoridades deberán mantener y publicar una relación actualizada de las OED autorizadas y supervisadas y exigir a éstas una destacada publicidad de su estatus, para que el público pueda diferenciar entre proveedores supervisados y no supervisados. El público suele confiar en los reguladores y supervisores para eludir esquemas piramidales u otras modalidades ilegales de captación de depósitos, de modo que, aun cuando los países decidan no supervisar a ciertos proveedores por consideraciones de coste-beneficio, los supervisores deben permanecer alerta y disponer de autoridad para combatir la provisión ilícita de servicios financieros.

Los proveedores de microcrédito podrían exigir la aportación de efectivo en prenda como demostración de la capacidad del prestatario para hacer frente a los pagos y garantía del crédito otorgado. Los fondos así aportados suelen denominarse «ahorros obligatorios», que, en ocasiones, se depositan en otra entidad bancaria o se invierten en valores de bajo riesgo, de forma que no puedan ser intermediados por la institución proveedora de microfinanciación. En tanto en cuanto el volumen de crédito pendiente sea superior al efectivo aportado en garantía, no existe riesgo para el «depositante» y esta actividad no debería conllevar supervisión prudencial. Además, en situaciones donde el efectivo aportado en garantía sobrepase transitoriamente el volumen de crédito pendiente, es probable que los costes de la regulación y supervisión prudencial de esas posiciones superen con creces los riesgos, aunque los supervisores deberán continuar examinando el nivel e importancia de dichas posiciones en sus jurisdicciones con el fin de evitar riesgos excesivos sobre los fondos de los clientes.

Las OED podrían ofrecer servicios complementarios a la tradicional intermediación financiera, como la impartición de cursos de formación empresarial a microempresarios. La prestación de servicios no financieros debe realizarse a través de una entidad separada y aislarse de las actividades de la institución financiera con el fin de minimizar los conflictos de interés y el riesgo para la seguridad y solvencia del banco o la OED.

### **C. Principio 3 – Criterios para la concesión de licencias**

*La autoridad encargada de conceder las licencias debe tener potestad para fijar criterios y rechazar las solicitudes que no cumplan con las normas establecidas. Como mínimo, el proceso de autorización debe evaluar la estructura de propiedad y el buen gobierno del banco y del grupo al que pertenece, incluyendo la adecuación e idoneidad de sus consejeros y altos directivos, su plan estratégico y operativo, sus controles internos y gestión del riesgo, así como la evolución prevista de su situación financiera, incluida su base de capital. Cuando el propietario u organismo matriz del banco propuesto sea extranjero, deberá obtenerse el consentimiento previo del supervisor del país de origen.*

**El Principio 3 debe adaptarse a las OED que prestan servicios de microfinanciación en función del tipo y el tamaño de sus transacciones, que pueden diferir con respecto a los bancos tradicionales.**

## **Marcos para la concesión de licencias**

En situaciones de importancia sistémica mínima, una metodología de concesión de licencias en función del riesgo (que podría significar la aplicación de diferentes criterios de concesión de licencias) permite a los países reducir la carga sobre los recursos supervisores sin incurrir en un riesgo excesivo para el sistema financiero o los depositantes. Sin embargo, aún resulta necesario un plan de seguimiento y vigilancia para identificar cuándo la expansión de ciertos agentes o sectores transforma los riesgos en sistémicamente importantes, lo que exigiría un enfoque supervisor diferente. Dada la creciente utilización de las nuevas tecnologías (por ejemplo, teléfonos móviles y agentes no bancarios) por parte de las instituciones financieras en la prestación de servicios a clientes de bajos ingresos previamente excluidos de los sistemas financieros formales, la rapidez a la que crece o se concentra el riesgo en las distintas instituciones podría diferir de la observada en la banca minorista tradicional.

Los países podrán aplicar un enfoque gradual para permitir a instituciones de microfinanciación previamente no reguladas, como las ONG<sup>21</sup>, mejorar gradualmente la calidad de su gestión, su gobernanza y su funcionamiento, facilitando así su participación en el sector financiero formal. El marco gradual de concesión de licencias intenta conciliar las actividades permitidas con los requerimientos de autorización y regulación —por ejemplo, desde una actividad exclusiva de concesión de créditos hasta la capacidad de captar depósitos—. Con el fin de garantizar la consecución de los objetivos de un marco gradual, los supervisores deben cerciorarse de la existencia de un número suficiente, pero manejable, de entidades que justifiquen los recursos que conllevan su autorización y supervisión.

La amplia variedad de formatos institucionales y enfoques utilizados en la autorización y supervisión de las actividades de microfinanciación significa que las autoridades que conceden las licencias y supervisan a estas entidades podrían no ser las mismas. En tales circunstancias, deberá recabarse el consentimiento previo del supervisor durante la tramitación de todas y cada una de las solicitudes de autorización y deberá existir un adecuado protocolo de intercambio de información y coordinación entre las distintas autoridades.

## **Formas jurídicas**

No debe permitirse que las ONG u otras entidades carentes de propietarios operen como instituciones de depósito<sup>22</sup> dada la ausencia de accionistas que puedan inyectar nuevo capital si la solvencia de la institución se ve amenazada. Un creciente número de ONG activas en el campo de la microfinanciación viene transformándose en sociedades con ánimo de lucro, como instituciones financieras reguladas, incluidas entidades de depósito. Esta «transformación»<sup>23</sup> institucional podría obedecer a la necesidad que las ONG tienen de

---

<sup>21</sup> Las organizaciones sin ánimo de lucro suelen denominarse «organizaciones no gubernamentales» u «ONG» en el ámbito de la microfinanciación, una expresión que, pese a no tener contenido jurídico en la mayoría de los países, engloba una serie de personas jurídicas de tipología variada que carecen de propietarios.

<sup>22</sup> Esto no impediría la aceptación de efectivo en garantía (los denominados ahorros obligatorios) anteriormente descrito.

<sup>23</sup> En la terminología de la microfinanciación, el término «transformación» suele denominar una transacción mediante la cual una operación de microfinanciación se transfiere de una institución a otra, normalmente de una ONG sin propietarios a una sociedad con ánimo de lucro de nueva creación o preexistente. Por ejemplo, una ONG podría transferir su cartera de créditos y otros activos, pasivos y empleados a una nueva sociedad a cambio de acciones de la nueva sociedad y/o de otra compensación. Véase en Lauer (2008) una discusión de las cuestiones jurídicas y de propiedad planteadas en torno a estas actividades.

recursos de capital adicionales; al deseo de prestar servicios —como la captación de depósitos— limitados a las instituciones autorizadas y supervisadas; o al cumplimiento de regulación o legislación de nuevo cuño diseñada para formalizar y consolidar el sector de la microfinanciación.

Los supervisores deben aplicar un régimen metódico a la tramitación de las solicitudes de las instituciones de microfinanciación «transformadas», con inclusión de (1) criterios para las ONG y la presencia de capital extranjero en la propiedad; (2) aportaciones admisibles de capital no dinerario (por ejemplo, una cartera de créditos), si así se desea; y (3) robustas normas de gobernanza corporativa<sup>24</sup>. Podrá existir un margen de maniobra discrecional en relación con la estructura de propiedad propuesta por los solicitantes a corto plazo, siempre que se exija la entrada a medio plazo de propietarios que garanticen de la mejor manera posible una adecuada capitalización, una correcta gobernanza y un suficiente grado de fiscalización del equipo directivo de la institución.

Las nuevas instituciones con ánimo de lucro que prestan servicios de microfinanciación podrán proponer inversionistas con y sin ánimo de lucro. En la mayoría de los casos, aquéllos poseerán mayores recursos financieros e incentivos para fiscalizar las decisiones del equipo directivo, aunque no todos los inversionistas privados son iguales: los inversionistas especializados, como las instituciones financieras de desarrollo, podrían tener también menores incentivos a fiscalizar la asunción de riesgos del equipo directivo que los accionistas bancarios tradicionales. Por tanto, las prácticas reguladoras y supervisoras deberán ser suficientemente flexibles para considerar, caso por caso, la idoneidad de los accionistas y los requisitos de diversificación de las OED, así como las diferentes cuestiones en materia de gobernanza que puedan surgir en presencia de una combinación de accionistas con y sin ánimo de lucro.

### **Otros criterios para la concesión de licencias**

Los criterios básicos para la concesión de licencias a las OED sujetas a regulación prudencial no deberán diferir sustancialmente de los exigidos a los bancos —por ejemplo, la idoneidad de los accionistas y el equipo directivo, el capital, la gobernanza y la gestión del riesgo—, aunque ciertas adaptaciones serán necesarias de forma que los criterios sean viables en relación con el tamaño, la complejidad, la estructura y las operaciones de la institución y justifiquen el esfuerzo realizado en los procedimientos de concesión de licencias por parte de la autoridad competente. Dada la importancia de los agentes responsables de la concesión de créditos para la solvencia de las entidades de microfinanciación, la autoridad competente que concede las licencias también debe exigir detalles sobre las propuestas de criterios de remuneración de esos agentes para cerciorarse de que tales criterios no fomentan una excesiva asunción de riesgos o debilitan la gobernanza.

La exigencia a las OED de un menor capital inicial podría resultar adecuada dada la limitada complejidad, escala y dimensión<sup>25</sup> de sus operaciones, especialmente en áreas rurales, siempre que el umbral sea suficientemente alto para (1) disuadir a candidatos inviables y (2) conllevar un número manejable de instituciones a supervisar. A cambio de un menor capital inicial, los supervisores deben limitar la gama de actividades permitida a esas instituciones. El capital inicial mínimo de las OED debe al menos:

---

<sup>24</sup> Lauer (2008).

<sup>25</sup> Resulta importante señalar que la microfinanciación no sólo atrae a pequeñas instituciones. Existen importantes instituciones financieras especializadas también en la microfinanciación e incluso algunos de los grandes bancos internacionales han ofrecido microcréditos en sus mercados locales.

- respaldar la infraestructura básica necesaria para una operativa rentable, teniendo en cuenta los mayores gastos de explotación en que, por lo general, incurren los proveedores de microfinanciación en comparación con los bancos comerciales;
- cubrir el coste de los activos fijos más las pérdidas de explotación previstas durante los primeros años de funcionamiento, teniendo en cuenta sus menores fuentes alternativas de capital adicional en comparación con los bancos comerciales; y
- racionar el número de licencias financieras que requerirán supervisión sin levantar excesivas barreras de entrada a otros posibles promotores cualificados que deseen constituirse o transformarse en entidad de depósito regulada.

En la definición del capital mínimo de las entidades cooperativas supervisadas, debe prestarse una especial atención a las restricciones de naturaleza reguladora o legal (o a su ausencia) sobre la retirada del capital de sus socios<sup>26</sup>.

#### **D. Principio 4 – Cambio de titularidad de participaciones significativas**

*El supervisor tiene potestad para examinar y rechazar propuestas para transferir participaciones significativas o de control, tanto si se poseen de modo directo como indirecto, en bancos existentes.*

**El Principio 4 se aplica por igual a bancos y OED que prestan servicios de microfinanciación.**

No existen aspectos que afecten de forma singular a las actividades de microfinanciación.

#### **E. Principio 5 – Adquisiciones sustanciales**

*El supervisor tiene potestad para analizar, basándose en criterios prescritos, las adquisiciones o inversiones sustanciales que realice un banco, incluida la realización de operaciones transfronterizas, para confirmar que la estructura del grupo o de la empresa no expone al banco a riesgos innecesarios ni obstaculiza la supervisión eficaz.*

**El Principio 5 se aplica por igual a bancos y OED que prestan servicios de microfinanciación, si bien ciertas situaciones aisladas justifican una adaptación.**

Las OED realizan adquisiciones sustanciales, incluidas operaciones transfronterizas, aunque aún son poco frecuentes. Al menos dos tipos de adquisiciones que realizan las OED podrán justificar una adaptación del enfoque supervisor: (1) la adquisición por parte de una OED de los activos y pasivos de una entidad de microfinanciación competidora como parte de una fusión/consolidación, especialmente cuando cada una posea una diferente estructura de propiedad (por ejemplo, una sociedad mercantil y una ONG); y (2) la adquisición de una entidad que preste servicios no financieros relacionados con la microfinanciación, como servicios sociales complementarios a su clientela (por ejemplo, servicios médicos). Además de garantizar que tales adquisiciones no plantean excesivos riesgos, el tratamiento supervisor debe ser coherente con los restantes Principios, como los referidos a actividades permitidas (PB 2), concesión de licencias (PB 3) y riesgo operacional (PB 15).

---

<sup>26</sup> En el Principio Básico 6 se incluye una amplia discusión de las cuestiones relacionadas con el capital cooperativo.

## **F. Principio 6 – Suficiencia de capital**

*El supervisor debe imponer a los bancos requerimientos mínimos de capital que reflejen los riesgos que éstos asumen y debe definir los componentes del capital teniendo en cuenta la capacidad de éstos para absorber pérdidas. Al menos en el caso de bancos con actividad internacional, estos requerimientos no pueden ser inferiores a los que establece el Acuerdo de Basilea aplicable.*

**El Principio 6 deberá adaptarse según (a) la naturaleza de los riesgos asumidos por todo tipo de instituciones en sus actividades de microfinanciación y (b) el tamaño y los componentes del capital de las OED que prestan servicios de microfinanciación.**

### ***Definición y cálculo del capital regulador***

En las jurisdicciones donde los supervisores decidan asimilar los requerimientos de capital de las OED a las normas de Basilea II, los enfoques Estándar o Simplificado serán los más adecuados, ya que la utilización de las técnicas de medición más avanzadas podría exceder los recursos o las capacidades de numerosas instituciones no bancarias. En el marco de capital de Basilea II, los microcréditos suelen recogerse bajo la rúbrica «Otras Posiciones Minoristas», ya que se presupone que los microcréditos presentan características semejantes a un gran conjunto de créditos pequeños y diversificados, con una volatilidad menor frente a acontecimientos macroeconómicos que otras posiciones de mayor cuantía. Sin embargo, los denominados «efectos contagio» podrían inducir una mayor proporción de insolvencias si un número relativamente pequeño de créditos resulta fallido, por lo que su desagregación es menor que en la tradicional rúbrica de Otras Posiciones Minoristas. Además, aunque los microcréditos han mostrado históricamente una menor correlación con las perturbaciones macroeconómicas en cada país que los préstamos comerciales, los quebrantos podrían estar más vinculados a eventos localizados, dado el alto grado de interdependencia entre los prestatarios de bajos ingresos.

La definición del capital regulador de las OED cooperativas es particularmente compleja, ya que el capital invertido por sus socios puede, por lo general, retirarse si el socio decide abandonar la cooperativa. Existe un consenso generalizado<sup>27</sup> en que la definición de capital regulador de elevada calidad de las instituciones financieras cooperativas debe centrarse en los beneficios acumulados más las reservas no destinadas a financiar gastos específicos. A menos que la regulación contemple restricciones a la retirada del capital social, las acciones de los socios no deberán contabilizarse como parte del capital regulador de elevada calidad<sup>28</sup>.

### ***Coeficientes de solvencia***

En las jurisdicciones donde las entidades de depósito no bancarias dispongan de menos opciones que los bancos para captar capital adicional, o presenten un perfil de riesgo más pronunciado<sup>29</sup>, podría estar justificado un coeficiente de solvencia más elevado. En concreto:

---

<sup>27</sup> Véase la Gama de Prácticas 1 (c) y 4.

<sup>28</sup> Este aspecto está siendo objeto de debate en conjunción con la evolución de las normas internacionales de capital. Se insta a los reguladores nacionales a utilizar su discrecionalidad para ajustar sus propias normas de capital cooperativo en consonancia con las orientaciones y buenas prácticas que vayan apareciendo.

<sup>29</sup> Véanse Jansson et al (2004) y Christen et al (2003).

1. Ciertas instituciones especializadas en microfinanciación podrían carecer de inversionistas/propietarios capaces de (i) responder con rapidez a las demandas de capital y (ii) fiscalizar con ojo crítico al equipo directivo para proteger sus inversiones, lo que podría dificultar el mantenimiento y crecimiento de la base de capital.
2. El equipo directivo y el personal de las instituciones de microfinanciación podrían ser participantes relativamente inexpertos en el sector financiero formal. Simultáneamente, la agencia supervisora podría carecer también de la experiencia necesaria para juzgar y controlar los riesgos contraídos en las actividades de microfinanciación.
3. Las organizaciones de microfinanciación de nueva —e incluso antigua— creación tienden a crecer con mayor rapidez que los bancos tradicionales, poniendo a prueba los recursos de gestión y los sistemas de información y vigilancia.
4. En comparación con los bancos, la mayoría de las OED que prestan servicios de microfinanciación muestran unas carteras de créditos, fuentes de financiación y aéreas geográficas de operación menos diversificadas, lo que aumenta su vulnerabilidad a condiciones económicas adversas de ámbito local.
5. El deterioro de la calidad de la cartera de microcréditos se manifiesta con mayor rapidez que en el caso de los préstamos comerciales, debido a su menor duración media y a la mayor frecuencia de los reembolsos. Además, los denominados efectos contagio entre los prestatarios de bajos ingresos de una misma zona geográfica puede elevar la morosidad de forma exponencial.
6. En comparación con un banco comercial, el capital de una institución especializada en microfinanciación o de una cooperativa de ámbito limitado podría sufrir también un deterioro más rápido como consecuencia de la morosidad y los quebrantos. El motivo es que estas instituciones deben hacer frente por adelantado a unos mayores costes crediticios sin que puedan compensarlos, al contrario que los bancos diversificados, con otras fuentes de ingresos distintas de los propios créditos.

#### **G. Principio 7 – Proceso para la gestión del riesgo**

*Los supervisores deben tener constancia de que los bancos y grupos bancarios cuentan con un proceso integral de gestión de riesgos (que incluya la vigilancia por el Consejo y la alta dirección) para identificar, evaluar, vigilar y controlar o mitigar todos los riesgos sustanciales y para evaluar su suficiencia de capital global con respecto a su perfil de riesgo. Estos procesos han de ser proporcionales a las dimensiones y complejidad de la institución.*

**El Principio 7 requiere conocimiento especializado y metodologías supervisoras tanto para los bancos como para las OED que prestan servicios de microfinanciación.**

En comparación con la banca, la microfinanciación no tiene un largo historial como línea de negocio o formato institucional, de modo que sus procesos de gestión del riesgo podrían estar menos desarrollados. Los nuevos proveedores de microfinanciación tienden también a crecer con gran rapidez, poniendo a prueba a su equipo directivo y sus sistemas. Además, la agencia supervisora podría tener menos experiencia en la evaluación de los riesgos de las operaciones de microcrédito, por lo que se requiere un personal especialmente formado para juzgar la calidad del proceso de gestión del riesgo adoptado por la institución supervisada. La ubicación e importancia relativa de la microfinanciación dentro de una

institución también debe influir en el enfoque de vigilancia de la gestión del riesgo que adopten los supervisores; cuando la microfinanciación sea una más de las muchas líneas de negocio de una institución financiera diversificada, los riesgos podrán mitigarse más fácilmente.

Los supervisores deben estar al tanto de posibles deficiencias en el buen gobierno de las OED comparado con los bancos y aplicar prácticas de regulación y supervisión adecuadas para mitigarlas. Ciertos tipos de inversionistas, como los accionistas sin ánimo de lucro, podrían llevar consigo estructuras de gobernanza y propiedad que reducen los incentivos a la eficiencia operativa y el grado de respuesta a las demandas de capital<sup>30</sup>. La gobernanza de cooperativas financieras plantea dificultades adicionales a los supervisores dada su estructura y funcionamiento basados en la pertenencia a la institución<sup>31</sup>.

La naturaleza y riesgos de la microfinanciación se encuentran en rápido proceso de evolución, exigiendo una vigilancia dinámica de la gestión de riesgo y el seguimiento de tendencias por parte de los supervisores. Una serie de instituciones especializadas en microfinanciación han diversificado sus actividades y ubicación geográfica con nuevos productos y tecnologías, o mediante asociaciones con bancos comerciales y otras instituciones financieras. A la luz de lo anterior, es importante que los supervisores desarrollen sistemas con los que seguir y responder a la evolución de los riesgos en las OED y en el sector de la microfinanciación en su conjunto.

#### **H. Principio 8 – Riesgo de crédito**

*Los supervisores deben tener constancia de que los bancos cuentan con un proceso para la gestión del riesgo de crédito que incorpore el perfil de riesgo de la institución, con políticas y procesos prudentiales para identificar, calcular, vigilar y controlar el riesgo de crédito (incluido el riesgo de contraparte). Esto incluiría la concesión de préstamos y la realización de inversiones, la evaluación de la calidad de todos ellos y la gestión continua de las carteras crediticia y de inversión.*

**El Principio 8 debe adaptarse a las características específicas del microcrédito en los bancos y OED que prestan servicios de microfinanciación. Los supervisores deben tener en cuenta el contexto en que acontece el microcrédito, es decir, como una línea de negocio más dentro de un gran banco diversificado, o bien en una pequeña organización de microfinanciación donde los microcréditos representan gran parte de sus activos totales. Un conocimiento especializado del microcrédito es imperativo para la eficacia supervisora.**

---

<sup>30</sup> Esto no significa que todas las entidades de microfinanciación con orígenes en las ONG continúen siendo pequeñas y su gobernanza deficiente. Por ejemplo, Compartamos —una importante institución de microfinanciación mexicana— inició sus actividades como una ONG. Compartamos es, hoy en día, una rentable entidad bancaria de microfinanciación, que completó una exitosa oferta pública inicial de venta de acciones en 2007.

<sup>31</sup> Numerosos países de la encuesta reconocen que la deficiente gobernanza es motivo prioritario de quiebras y tensiones en las cooperativas financieras. En particular, la habitual concentración del poder de decisión en una sola persona —que combina los cargos de presidente y director ejecutivo— dificulta enormemente la vigilancia por parte de los socios. Asimismo, surgen evidentes conflictos de intereses del hecho de que los propietarios son también prestatarios y depositantes de la cooperativa financiera. Los posibles problemas resultantes de esta estructura de gobernanza son una deficiente asignación y gestión del riesgo, una inapropiada concesión de créditos a partes vinculadas y una elevada incidencia de fraudes.

El diseño de sus productos y el perfil de su clientela representan riesgos singulares de la actividad de concesión de microcréditos<sup>32</sup>; así pues, una eficaz gestión del riesgo de crédito en la microfinanciación exige instrumentos diferentes de los utilizados en el crédito minorista convencional. Aunque el marco regulador debe exigir a las instituciones financieras que conceden microcréditos la utilización de manuales y políticas documentadas por escrito en materia de evaluación, aprobación, seguimiento y recobro de esos préstamos, también debe ofrecer suficiente flexibilidad para acomodar las singulares características de la metodología del microcrédito en cuestión. Los reguladores y supervisores deben fijar normas eficientes y de fácil cumplimiento sobre la documentación de los créditos en función de la naturaleza de los clientes y sus negocios, que podrían diferir de los de la banca minorista tradicional. La documentación formal debe centrarse en información que atestigüe la identidad y el lugar de residencia del cliente, acompañada de los datos recogidos, analizados y elaborados por el agente responsable de la concesión del crédito.

#### **I. Principio 9 – Activos dudosos, provisiones y reservas**

*Los supervisores deben tener constancia de que los bancos establecen y cumplen políticas, prácticas y procedimientos adecuados para gestionar activos dudosos y para evaluar la suficiencia de sus provisiones y reservas.*

**El Principio 9 debe adaptarse en los bancos y OED que prestan servicios de microfinanciación a los riesgos propios de la microfinanciación comparados con otro tipo de préstamos, especialmente con respecto a la dotación de provisiones y los criterios de clasificación.**

El marco regulador debe instar a las entidades financieras a reconocer con rapidez y precisión el riesgo que presentan los microcréditos en mora. El primer paso es una definición clara de morosidad. Aunque el supervisor debe tener suficiente flexibilidad para hacer frente a casos particulares, la clasificación del riesgo y la dotación de provisiones de los microcréditos deben basarse habitualmente en el número de días en mora, el número de pagos insatisfechos y/o el número de veces que se han renegociado. Como los microcréditos suelen amortizarse a intervalos breves y frecuentes (semanales, a veces), los sistemas de seguimiento e información, la dotación de provisiones y los criterios de clasificación deben adaptarse consiguientemente. Los microcréditos renegociados deben clasificarse en una categoría de riesgo más alta que otro tipo de préstamos con el mismo número de días o pagos en mora.

#### **J. Principio 10 – Límites de exposición a grandes riesgos**

*Los supervisores deben tener constancia de que el banco cuenta con políticas y procesos que permitan a la dirección identificar y gestionar las concentraciones en el seno de la cartera, y también deben fijar límites prudenciales que restrinjan las posiciones del banco frente a una misma contraparte o grupo de contrapartes vinculadas.*

**El Principio 10 debe adaptarse en los bancos y OED que prestan servicios de microfinanciación a los riesgos concretos de concentración geográfica o sectorial que suelen conllevar las carteras de microcréditos.**

---

<sup>32</sup> Véase un breve resumen de las peculiaridades de la microfinanciación en la Introducción de este informe.

Los proveedores de microfinanciación, especialmente los de propiedad cooperativa, suelen existir para prestar sus servicios a una determinada comunidad o actividad(es) empresarial(es), haciendo impracticables los tradicionales límites sobre concentración de riesgos sectoriales o geográficos. Los supervisores deben tener en cuenta este aspecto, sin penalizar indebidamente la concesión de microcréditos por centrarse en determinadas regiones geográficas o actividades económicas. Por el contrario, la atención supervisora debe centrarse en los procesos y sistemas de esos proveedores y en el examen supervisor con el fin de reducir o mitigar el riesgo de dichas concentraciones (véanse los criterios esenciales de la Metodología de los Principios Básicos 3-5).

#### **K. Principio 11 – Posiciones con partes vinculadas**

*A fin de evitar abusos al mantener posiciones (tanto dentro como fuera de balance) con partes vinculadas y para resolver cualquier conflicto de intereses, los supervisores deben establecer requisitos para que aquellos bancos que mantienen posiciones con personas físicas o jurídicas vinculadas lo hagan con total imparcialidad, que dichas posiciones puedan ser controladas eficazmente, que se adopten medidas para controlar o mitigar riesgos, y que el reconocimiento contable de pérdidas en dichas posiciones se realice con políticas y procesos estándar.*

**El Principio 11 debe adaptarse a las OED que prestan servicios de microfinanciación. Cuando las estructuras de gobernanza sean frágiles, los supervisores pueden ajustar las restricciones o prohibiciones sobre las transacciones con partes vinculadas. Por el contrario, en las instituciones que son propiedad de un gran número de socios podría estar justificado un tratamiento más flexible de los préstamos que conceden a sus socios no ejecutivos.**

Es probable que ciertas OED sufran una gobernanza deficiente y el abuso de agentes internos dada su estructura de propiedad y la peculiar metodología descentralizada del microcrédito. Además, las instituciones de nueva creación podrían sufrir problemas análogos debido a su inexperiencia y al rápido crecimiento habitualmente observado en la actividad de microfinanciación. La imposición de restricciones conservadoras a las transacciones con partes vinculadas está indicada en estas instituciones, así como los esfuerzos por mejorar la gobernanza y los procesos y cultura de gestión del riesgo. Simultáneamente, los supervisores deben estar atentos a los efectos de una definición amplia de «parte vinculada» a la hora de imponer limitaciones, ya que éstas podrían dificultar la concesión de créditos a los socios de cooperativas financieras o de crédito de propiedad muy dispersa sin vínculos con la estructura de poder de la institución.

#### **L. Principio 12 – Riesgo país y riesgo de transferencia**

*Los supervisores deben tener constancia de que los bancos cuentan con políticas y procesos adecuados para identificar, cuantificar, vigilar y controlar el riesgo país y el riesgo de transferencia en sus préstamos e inversiones internacionales, y para mantener un nivel de reservas adecuado para dichos riesgos.*

**El Principio 12 se aplica por igual a bancos y OED que prestan servicios de microfinanciación.**

No existen aspectos que afecten de forma singular a las actividades de microfinanciación.

## **M. Principio 13 – Riesgo de mercado**

*Los supervisores deben tener constancia de que los bancos cuentan con políticas y procesos para identificar, cuantificar, vigilar y controlar con precisión los riesgos de mercado; los supervisores deben tener potestad para imponer límites y/o exigencias de capital específicos para las exposiciones al riesgo de mercado, cuando esté justificado.*

### **El Principio 13 debe adaptarse a las OED que prestan servicios de microfinanciación en relación con su endeudamiento en moneda extranjera.**

Los proveedores de microfinanciación deben ser capaces de conciliar sus monedas de endeudamiento y de préstamo si están capacitados para captar depósitos en moneda local. Al mismo tiempo, es posible que algunos de ellos utilicen fuentes de financiación comercial internacional, habitualmente en una moneda de referencia, pese a que no suelen tener acceso a instrumentos de cobertura. Así pues, la principal dificultad en el ámbito del riesgo de mercado de las OED reside en gestionar el desajuste cambiario entre una cartera de microcréditos en moneda local y una financiación en moneda extranjera. Los supervisores deben ser capaces de evaluar continuamente el grado de eficacia de la gestión del riesgo de mercado que realizan los microprestamistas, incluidos sus acuerdos de financiación transfronteriza con prestamistas internacionales.

Además de la exigencia de procesos para medir, vigilar y controlar el riesgo de tipo de cambio, los reguladores deben limitar la posición abierta neta de una institución mediante el establecimiento de límites en relación con su impacto sobre el capital y/o los ingresos en cada moneda y para la totalidad de las monedas. También debe exigirse a las OED la elaboración de sencillos análisis de escenarios y planes de contingencia, con arreglo a la complejidad de sus operaciones y fuentes de financiación. Durante el periodo inicial de vida de una OED, en el que podría ser muy dependiente de la financiación en moneda extranjera hasta que la captación de depósitos alcance una masa crítica, se podría otorgar una cierta flexibilidad a corto plazo con la condición de que la financiación en moneda local crezca a medio plazo y cumpla los límites establecidos. Las actividades de negociación son ajenas al ámbito operativo de una OED, por lo que deben prohibirse.

## **N. Principio 14 – Riesgo de liquidez**

*Los supervisores deben tener constancia de que los bancos cuentan con una estrategia para gestionar el riesgo de liquidez que incorpora el perfil de crédito de la institución, con políticas y procesos prudenciales para identificar, cuantificar, vigilar y controlar el riesgo de liquidez y para poder gestionar diariamente la liquidez. Los supervisores exigen que los bancos cuenten con planes de contingencia para afrontar problemas de liquidez.*

### **El Principio 14 debe adaptarse a los bancos y OED que prestan servicios de microfinanciación para tomar en consideración las peculiaridades de los activos y pasivos de esta actividad.**

La particular dinámica de los activos y pasivos de las instituciones de microfinanciación modifica las orientaciones sobre su gestión del riesgo de liquidez, frente a las aplicables a un banco comercial de estructura comparable. Aquellas orientaciones deben manifestarse en la exigencia de unos robustos sistemas y procesos de medición, seguimiento y control del riesgo de liquidez<sup>33</sup>. Las regulaciones podrán introducir un elemento amortiguador en

---

<sup>33</sup> Véase una amplia discusión de la gestión y supervisión del riesgo de liquidez en general en BCBS (2008) y de la gestión del riesgo de liquidez en instituciones de microfinanciación en Brom (2009).

forma de coeficiente de reservas o de liquidez que exija a las OED el mantenimiento de activos líquidos libres de cargas como un porcentaje de sus microdepósitos, así como límites a la concentración de financiación procedente de una sola fuente. Podrá concederse cierta flexibilidad a las instituciones de microfinanciación durante sus primeros años de funcionamiento como entidades reguladas, siempre que la vigilancia supervisora sea más estricta.

Los planes de liquidez de las OED también deben incluir sencillos análisis de escenarios de tensión, teniendo en cuenta los efectos de contagio que se manifiestan en un rápido deterioro de la cartera de créditos o en una retirada masiva de depósitos debido a problemas localizados. Cuando las OED se encuentren expuestas al riesgo de tipo de cambio (PB 13), deben también realizar análisis separados para cada moneda y, en los casos en que resulte conveniente, establecer y revisar periódicamente límites al tamaño de los desajustes de flujos de caja en moneda extranjera, tanto en términos agregados como para cada una de las divisas relevantes.

## O. Principio 15 – Riesgo operacional

*Los supervisores deben tener constancia de que los bancos cuentan con políticas y procesos de gestión de riesgos para identificar, evaluar, vigilar y controlar/mitigar el riesgo operacional. Estas políticas y procesos han de ser proporcionales a las dimensiones y complejidad del banco en cuestión.*

**El Principio 15 exige un profundo conocimiento de los riesgos y tendencias singulares de las operaciones de microfinanciación —incluida la subcontratación y la descentralización de los microcréditos— con el fin de evaluar adecuadamente la gestión del riesgo y los controles internos aplicados por los bancos y las OED que prestan servicios de microfinanciación. Los instrumentos y análisis utilizados por el supervisor podrán diferir entre OED y bancos.**

Aunque debe existir un marco general común para la gestión del riesgo de aplicación a todas las instituciones supervisadas, los reguladores y supervisores deben identificar prácticas y tendencias en la microfinanciación distintas de las de la banca minorista convencional a la hora de diseñar y hacer cumplir los requerimientos en materia de gestión del riesgo operacional. Por ejemplo, la descentralización típica de los microcréditos tiene notables repercusiones sobre la gestión del riesgo operacional y los controles internos.

Una tendencia importante en la microfinanciación es la subcontratación de actividades<sup>34</sup> —como la captación de depósitos y la verificación de la identidad de los clientes— a establecimientos minoristas mediante acuerdos de agencia<sup>35</sup>. Esta banca agente podría también surgir del uso de canales de prestación de servicios por telefonía móvil y dispositivos electrónicos, a través de acuerdos de subcontratación crecientemente complejos y de gran alcance. Dada su enorme dependencia de la tecnología y de las relaciones con terceros, los nuevos canales de prestación de servicios exigen una adaptación de las normas de riesgo operacional que no entorpezca el desarrollo de modelos innovadores, en tanto que garantiza la seguridad y solvencia de las instituciones y los

---

<sup>34</sup> El Comité de Basilea define la subcontratación (*outsourcing*) como «la utilización de un tercero (una entidad filial dentro de un grupo empresarial o bien una entidad ajena al grupo empresarial) por parte de una entidad regulada para el continuo desarrollo de actividades que normalmente realizaría la entidad regulada, ahora o en el futuro». (BCBS, 2005)

<sup>35</sup> Véase Gama de Prácticas, 3, C.

fondos de la clientela<sup>36</sup>. La conciliación de esas normas con las tendencias del sector requiere que el personal supervisor adquiera un profundo conocimiento del funcionamiento de los nuevos modelos de negocio, así como el diseño de instrumentos y procedimientos específicos para identificar síntomas de aumento del riesgo operacional en las actividades de microfinanciación<sup>37</sup>.

#### **P. Principio 16 – Riesgo de tasas de interés en la cartera bancaria**

*Los supervisores han de tener constancia de que el banco cuenta con sistemas eficaces para identificar, cuantificar, vigilar y controlar el riesgo de tipos de interés en la cartera bancaria, incluyendo una estrategia bien definida aprobada por el Consejo y puesta en práctica por la alta dirección, proporcional al tamaño y complejidad de dicho riesgo.*

**El Principio 16 debe adaptarse a los bancos y OED que prestan servicios de microfinanciación para tomar en consideración las peculiaridades de los activos y pasivos de esta actividad.**

Los supervisores deben garantizar que las OED disponen de sistemas para medir, vigilar y controlar el riesgo de tasa de interés, teniendo en cuenta la particular dinámica de los activos y pasivos de estas entidades<sup>38</sup>. Los supuestos sobre revisión de precios de los microcréditos y de los depósitos deben seguir el mismo patrón conductual asumido en la gestión del riesgo de liquidez (PB 14). Del mismo modo que las expectativas de los clientes incorporan un plazo de vencimiento de los créditos superior al plazo contractual, las oportunidades de reajuste de los precios podrían no concordar con las fechas de vencimiento o de revisión a menos que el prestamista ofrezca productos crediticios a tasa de interés genuinamente variable o créditos con reajuste de precios al vencimiento debido a cambios en los costes de financiación. No obstante, en relación con un banco, resulta menos habitual que un proveedor de microcréditos traslade a sus clientes los cambios en el coste de sus fondos a corto plazo, por lo que estos desfases deben ser tenidos en cuenta. Si la financiación es en moneda extranjera, la OED también debe llevar a cabo un análisis del desajuste cambiario en cada divisa, para tomar en consideración las discrepancias en las variaciones de las tasas de interés de las diferentes monedas.

Aunque cada vez existen más instrumentos sofisticados para la medición del riesgo de tasa de interés, los requerimientos de medición para las OED deben estar en consonancia con sus sistemas de información y nivel general de experiencia, así como con la relativa sofisticación de sus productos y el riesgo planteado por sus actividades. Las OED y otros proveedores de microfinanciación tienden a ofrecer una reducida gama de productos bastante sencillos, por lo que en la mayoría de las situaciones no se precisa una modelización sofisticada.

#### **Q. Principio 17 – Control y auditoría internos**

*Los supervisores deben tener constancia de que los bancos cuentan con controles internos acordes al tamaño y complejidad de su actividad. Dichos controles deben incluir normas*

---

<sup>36</sup> Véanse BCBS (2001, 2003 y 2005) y Lyman et al (2008).

<sup>37</sup> Véase en el PB 18 un análisis de la debida diligencia con el cliente en las actividades subcontratadas.

<sup>38</sup> Las orientaciones de esta sección se basan principalmente en Brom (2009), debido a su limitada cobertura en la encuesta.

*claras sobre delegación de autoridad y responsabilidades; segregación de las funciones que implican el compromiso del banco, el desembolso de sus fondos y la contabilidad de sus activos y pasivos; conciliación de estos procesos; protección de los activos del banco; y funciones independientes de auditoría interna y de cumplimiento para comprobar la observancia de estos controles, así como de la legislación y regulación aplicables.*

**El Principio 17 debe adaptarse a los bancos y OED que prestan servicios de microfinanciación para tomar en consideración que las operaciones de microcrédito pueden exigir mecanismos organizativos y controles distintos de los de la banca minorista convencional. Los instrumentos y análisis utilizados por el supervisor podrán diferir entre OED y bancos.**

La solidez de los controles internos y los procedimientos de auditoría resulta fundamental para la rentabilidad de la cartera de microcréditos y para la salud financiera general de las instituciones de microfinanciación y de las líneas de negocio de microcrédito en las entidades financieras diversificadas. El aspecto más importante se deriva de ciertas características del microcrédito, como los procedimientos descentralizados de concesión de préstamos<sup>39</sup>. Estas características acentúan la necesidad de un correcto diseño del proceso administrativo de los créditos y de unos sólidos sistemas de remuneración de los agentes responsables de la concesión de préstamos, así como de un eficiente sistema de información adecuado a la complejidad de la institución. Los requerimientos de documentación de créditos y clientes deben ser suficientemente flexibles para acomodar unas buenas prácticas que difieren de las de la banca minorista tradicional.

La atribución de una mayor flexibilidad a las instituciones para definir los controles que se adecúan a las operaciones de microfinanciación podrá compensarse exigiéndoles un mayor grado de detalle en sus informes periódicos al supervisor, especialmente en relación con los controles implantados para la gestión de la solvencia de la cartera de microcréditos. Además, el supervisor debe cerciorarse de que el entorno de control es suficiente para garantizar que los sistemas de remuneración de los agentes responsables de la concesión de créditos no fomentan una excesiva asunción de riesgos y un deterioro de la gobernanza, y que el departamento de auditoría interna cuenta con conocimientos e instrumentos especializados para detectar deficiencias en la metodología de concesión de créditos y en las políticas de remuneración, así como para identificar y reducir el fraude<sup>40</sup>.

## **R. Principio 18 – Utilización abusiva de servicios financieros**

*Los supervisores deben tener constancia de que los bancos cuentan con políticas y procesos adecuados, incluyendo normas estrictas sobre el conocimiento de la clientela («know-your-customer» o KYC), que promuevan normas éticas y profesionales de alto nivel en el sector financiero e impidan que el banco sea utilizado, intencionalmente o no, con fines delictivos.*

**El Principio 18 debe adaptarse a los riesgos que plantean las operaciones de escasa cuantía o bajo riesgo realizadas por bancos y OED.**

---

<sup>39</sup> Véanse detalles en la Introducción.

<sup>40</sup> Véase BCBS (2006b).

El GAFI<sup>41</sup> permite a los países e instituciones utilizar una metodología en función del riesgo que centra su atención y recursos en las personas y actividades que plantean un alto riesgo de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, al tiempo que garantiza que unos controles reducidos y simplificados son suficientes para evitar un uso abusivo de las actividades de bajo riesgo<sup>42</sup>. Una metodología en función del riesgo permite conciliar mejor la prevención de delitos, el uso racional de los recursos supervisores y las peculiaridades de las actividades de microfinanciación y de su clientela. La microfinanciación, dada su singular estructura de costes<sup>43</sup>, su particular clientela y los rasgos predominantes en sus productos, requiere esa metodología<sup>44</sup>.

Las recomendaciones del GAFI permiten la flexibilidad, especialmente con respecto a las transacciones y cuentas de escaso importe que plantean un riesgo limitado. Por ejemplo, no exigen que las instituciones soliciten y verifiquen la dirección del cliente, aunque ésta sea práctica habitual en los países desarrollados y obligatoria en algunos países en vías de desarrollo<sup>45</sup>. En este contexto de bajo riesgo, los países podrán decidir qué medidas son las adecuadas. Cuando los clientes de las entidades de microfinanciación carezcan de documentación acreditativa de su identidad, ingresos o residencia, o cuando se encuentren geográficamente aislados, podría ser inadecuado exigir medidas de diligencia debida en materia de clientela que obliguen a una acreditación documental formal<sup>46</sup>. Una metodología en función del riesgo implica también que toda política, proceso y control interno que las instituciones obligatoriamente adopten para detectar actividades delictivas debe guardar proporción con el riesgo de su utilización en la comisión de delitos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo y debe reflejar su tamaño, complejidad y capacidad.

El uso de la tecnología —banca por telefonía móvil, por ejemplo— como medio de mejorar el acceso a clientes de ingresos bajos y difícil localización, plantea riesgos específicos de utilización abusiva. Sin embargo, una adecuada limitación de los productos ofrecidos y el uso de un sistema de información para el seguimiento de clientes y transacciones pueden garantizar el mantenimiento de un riesgo reducido<sup>47</sup>.

---

<sup>41</sup> El Grupo de Acción Financiera (GAFI) es un organismo intergubernamental que tiene como objetivo el desarrollo y la promoción de políticas nacionales e internacionales de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, así como el desarrollo de reformas de los marcos legislativos y reguladores en estos ámbitos. El GAFI ha publicado Recomendaciones orientadas a cumplir ese objetivo. [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).

<sup>42</sup> GAFI (2007).

<sup>43</sup> Isern y de Koker (2009) discuten la relación entre el coste de unos controles desproporcionados contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y el atractivo de las actividades de microfinanciación.

<sup>44</sup> Dado que la microfinanciación está particularmente presente en economías que el GAFI ha descrito como «países de baja capacidad», en el documento del GAFI «Guidance on Capacity Building for Mutual Evaluations and Implementation of the FATF Standards within Low Capacity Countries», febrero de 2008, podrían encontrarse orientaciones adicionales.

<sup>45</sup> Isern y de Koker (2009).

<sup>46</sup> Del mismo modo, varios países encuestados permiten a las instituciones financieras la utilización de agentes para realizar comprobaciones en el marco de sus medidas de diligencia debida en materia de clientela con el fin de facilitar la penetración geográfica de los servicios financieros. Véase la Encuesta de la Gama de Prácticas, 3, E.

<sup>47</sup> Chatain et al (2008).

## **S. Principio 19 – Enfoque supervisor**

*Un sistema eficaz de supervisión bancaria exige que el supervisor desarrolle y mantenga un profundo conocimiento sobre las operaciones de los bancos por separado y de los grupos bancarios, así como del sistema bancario en su conjunto, centrándose en la seguridad y solidez y en la estabilidad del sistema bancario.*

**El Principio 19 exige un conocimiento especializado y el uso de metodologías supervisoras aplicadas tanto a bancos como a OED que prestan servicios de microfinanciación. Dependiendo de los costes y la factibilidad, podrán utilizarse mecanismos supervisores alternativos sobre un numeroso conjunto de pequeñas entidades que presentan poco riesgo sistémico en algunas jurisdicciones, sin socavar la capacidad del supervisor para recabar información y vigilar diferentes mercados.**

Cuando las cooperativas financieras sean de dimensión considerable o realicen negocios (concesión de créditos y captación de depósitos) con personas que no sean miembros de la organización, el argumento en favor de la regulación y supervisión prudencial pasa a ser especialmente convincente, ya que la posición de los socios para supervisar al equipo directivo no es mejor que la de los depositantes de un banco. Las autoridades podrán determinar que las OED sin una proporción significativa de depósitos captados entre el público o que ofrezcan una reducida gama de productos a una base de clientes limitada puedan ser autorizadas, reguladas y supervisadas a medida, en consonancia con sus propios riesgos y circunstancias y con las prácticas y tradiciones reguladoras de su jurisdicción. Esto resulta especialmente cierto en el caso de pequeñas cooperativas financieras que prestan los depósitos y ahorros de sus socios únicamente a otros socios, ya que el coste de la supervisión podría ser superior a sus beneficios.

La capacidad y eficacia en términos de costes de las estructuras y procesos supervisores constituyen consideraciones básicas a la hora de elaborar nuevas regulaciones en materia de microfinanciación, especialmente cuando crean nuevos tipos de instituciones con diferentes requisitos de entrada. Si no se presta suficiente atención a los costes que entraña la supervisión de un gran número de pequeñas instituciones y a los conocimientos necesarios para examinarlas, el supervisor corre el riesgo de ser incapaz de hacer cumplir sus regulaciones en la práctica, elevando su riesgo de reputación.

La microfinanciación plantea riesgos posiblemente desconocidos para los supervisores prudenciales cuya experiencia previa se limita a la banca minorista convencional. Para garantizar que las instituciones que realizan actividades de microfinanciación son solventes y que aquéllas se desarrollan en un entorno seguro, se requiere un equipo de supervisores bien instruido, con un profundo conocimiento del negocio del microcrédito y de sus peculiares riesgos y dinámica. El equipo debe ser capaz de desarrollar instrumentos y procedimientos supervisores a medida, ya que algunos de los aplicados a la banca minorista convencional podrían no ser tan eficaces. Dependiendo del marco regulador, los supervisores deben ser capaces de evaluar los riesgos de la microfinanciación tanto en instituciones especializadas en microcréditos como en bancos comerciales diversificados.

La falta de conocimientos y de capacidad supervisora —muy acusada en países de ingresos bajos y en numerosas economías de ingresos medios— podría inducir a los supervisores a experimentar con enfoques alternativos, especialmente en el sector cooperativo. Por ejemplo, los supervisores podrían asignar a una entidad líder sujeta a regulación y supervisión prudencial la responsabilidad de supervisar a entidades más pequeñas; delegar sus facultades supervisoras en otras agencias públicas o en firmas de auditoría

independiente; o eximir por completo de supervisión y regulación a algunas entidades o mercados. Sin embargo, la supervisión delegada no está exenta de riesgos<sup>48</sup>. Las agencias distintas del supervisor prudencial podrían carecer de los recursos y conocimientos necesarios, la independencia operativa y las facultades correctoras para realizar su labor. Esto es especialmente cierto en el caso de los auditores externos, sobre los que en ningún caso deberán recaer responsabilidades supervisoras en sustitución de los supervisores prudenciales. De hecho, existen muy pocos ejemplos de supervisión delegada o auxiliar que hayan tenido éxito. Asimismo, si bien el supervisor podría eludir el seguimiento individualizado de un gran número de pequeñas instituciones, también podría incurrir en considerables costes de aplicación, evaluación y mejora del modelo.

## **T. Principio 20 – Técnicas de supervisión**

*Un sistema eficaz de supervisión bancaria debe incluir tanto supervisión in situ como a distancia, además de contactos periódicos con la gerencia del banco.*

**El Principio 20 exige un conocimiento especializado y el uso de metodologías supervisoras aplicadas tanto a bancos como a OED que prestan servicios de microfinanciación.**

El supervisor debe contar con suficiente formación y conocer bien las diferencias entre la microfinanciación y la banca minorista tradicional, con el fin de desarrollar y aplicar con coherencia una combinación adecuada de instrumentos de supervisión *in situ* y a distancia para evaluar la situación de las instituciones que prestan servicios de microfinanciación, así como de adoptar medidas para corregir las deficiencias identificadas. El supervisor debe estar facultado para realizar inspecciones *in situ* y para desarrollar una política supervisora que integre eficazmente el seguimiento a distancia con la vigilancia *in situ*.

Las peculiaridades que presenta la microfinanciación hacen que algunas de las técnicas empleadas en la supervisión de actividades bancarias tradicionales no resulten apropiadas en este contexto. Esto es particularmente cierto con respecto al análisis de las carteras de microcréditos, la titularidad de las entidades y las estructuras de financiación, que podrían plantear riesgos distintos a los existentes en la banca minorista tradicional, conforme se ha venido discutiendo anteriormente en los respectivos Principios.

## **U. Principio 21 – Informes de supervisión**

*Los supervisores deben contar con los medios necesarios para obtener, revisar y analizar los informes prudenciales y estadísticos de los bancos, tanto a título individual como en base consolidada, con el fin de verificarlos independientemente, ya sea a través de inspecciones in situ o con la ayuda de expertos externos.*

---

<sup>48</sup> La supervisión delegada o auxiliar es una forma de supervisión indirecta principalmente utilizada en cooperativas financieras, cuyos orígenes se remontan a la Europa del siglo XVIII. En este régimen, un agente (el supervisor delegado o auxiliar) realiza tareas de naturaleza supervisoras por cuenta de la autoridad supervisora (el supervisor principal). El agente suele ser un organismo creado por la red de cooperativas, pero podría ser cualquiera entidad independiente como una firma auditora o una agencia de calificación. Algunos autores distinguen entre supervisión delegada y auxiliar: en el primer caso, además de actividades de supervisión e información, el supervisor delegado puede hacer cumplir las medidas correctoras exigidas o, en raras ocasiones, las órdenes de intervención y liquidación (Cuevas y Fischer, 2006).

**El Principio 21 debe adaptarse a las OED que prestan servicios de microfinanciación, en consonancia con el tipo y el tamaño de sus operaciones, que podrán diferir de las de los bancos.**

La eficacia, el momento, la calidad y los costes de la vigilancia a distancia y las inspecciones *in situ* dependerán de los mecanismos de información estándar implantados para recopilar, examinar y analizar indicadores de salud financiera, índices prudenciales y rentabilidades estadísticas de las instituciones que prestan servicios de microfinanciación. El contenido y frecuencia de los informes se ajustará a los análisis especiales que necesita la supervisión eficaz de la microfinanciación. Por ejemplo, cuando se estime pertinente un seguimiento semanal de la morosidad de la cartera de créditos, deberá contarse con informes fiables para su preceptivo examen por parte del equipo directivo, del supervisor y del auditor.

Los informes estandarizados deben, como mínimo, proporcionar al supervisor información sobre calidad de la cartera, apalancamiento, coeficientes prudenciales, gastos de explotación, estructura de financiación y posición de liquidez, exposiciones en moneda extranjera y desfases en la secuencia de revisión de tasas de interés. El supervisor debe exigir a las instituciones que prestan servicios de microfinanciación en su jurisdicción que participen en sistemas centralizados de información crediticia que dispongan de datos pertinentes sobre sus prestatarios. El supervisor debe tener capacidad para comparar los resultados básicos de cada entidad con los indicadores de referencia del conjunto de instituciones de su misma clase. Los informes de los auditores internos y externos también deben estar a disposición del supervisor para explotar su información sobre las actividades de microfinanciación de las instituciones supervisadas.

## **V. Principio 22 – Contabilidad y divulgación**

*Los supervisores deben tener constancia de que cada banco mantiene registros adecuados conforme a las políticas y prácticas contables ampliamente aceptadas internacionalmente y que publica con regularidad información que refleja razonablemente su situación financiera y su rentabilidad.*

**El Principio 22 debe adaptarse de forma que los requisitos de divulgación para pequeñas OED que prestan servicios de microfinanciación tengan en cuenta los costes y beneficios que entraña su supervisión.**

En beneficio de todas las partes interesadas, las instituciones supervisadas deben ser capaces de documentar y divulgar correctamente sus operaciones de microfinanciación en un formato transparente y estandarizado. Como la salud financiera de una cartera de crédito se refleja con un desfase temporal, resulta fundamental que el sistema de información de gestión genere, como mínimo, datos puntuales y fiables sobre morosidad, créditos reestructurados y reconocimiento contable de pérdidas. El supervisor debe también cerciorarse de que las prácticas contables y el sistema de información de gestión permiten la oportuna dotación de provisiones para insolvencias en la cartera de créditos. Conviene aplicar los mismos criterios de contabilidad y divulgación a bancos y OED, con independencia del carácter nacional o internacional de esos criterios.

Para ejercer su labor, los auditores externos deben tener suficiente experiencia en microfinanciación. Debe existir un mecanismo para que la autoridad bancaria u otra autoridad pueda rechazar o revocar el nombramiento de un auditor sin la adecuada experiencia o independencia. Los supervisores y los órganos de normalización contable han de cooperar en la medida de lo posible para que las normas y principios de contabilidad sean compatibles con los objetivos de seguridad y solvencia.

## **W. Principio 23 – Potestades correctivas del supervisor**

*Los supervisores deben contar con una gama adecuada de herramientas de supervisión que les permita aplicar medidas correctivas oportunas. Esto incluye la capacidad de revocar, cuando sea necesario, licencias bancarias o recomendar su revocación.*

**El Principio 23 requiere la existencia de instrumentos especializados para corregir las deficiencias de los bancos y OED que prestan servicios de microfinanciación, ya que las medidas correctivas que suelen aplicarse a la banca comercial o minorista convencional serán menos eficaces o resultarán inadecuadas en las instituciones o actividades de microfinanciación.**

El supervisor deberá contar con las potestades, políticas y procedimientos necesarios para resolver problemas en distintas situaciones, incluida la liquidación ordenada de OED en dificultades, la imposición de multas y la revocación de licencias cuando una OED realice prácticas imprudentes o improcedentes, o cuando no cumpla las normas prudenciales aplicables. Todas las OED supervisadas deben estar sujetas al mismo régimen disciplinario que los bancos y el supervisor debe disponer de los instrumentos adecuados para exigir la adopción de medidas correctivas. Sin embargo, algunos instrumentos utilizados por los supervisores bancarios para instar la aplicación de esas medidas correctivas podrían carecer de la misma eficacia en las actividades de microfinanciación. Por ejemplo, la restricción de la actividad crediticia (órdenes de paralizar la concesión de créditos) puede tener consecuencias negativas sobre la calidad de la cartera de microcréditos existente, ya que la promesa de concesión de nuevos créditos en el futuro a los actuales microprestataarios podría constituir un poderoso incentivo a la devolución del préstamo. Además, ciertos tipos de entidades especializadas en microfinanciación, particularmente las cooperativas financieras, podrían justificar la utilización de instrumentos correctores propios<sup>49</sup>.

## **X. Principio 24 – Supervisión consolidada**

*Para la supervisión bancaria resulta esencial que los supervisores lleven a cabo su labor en base consolidada para todo el grupo bancario, realizando un adecuado seguimiento y, cuando corresponda, aplicando normas prudenciales a todos los aspectos de las actividades que el grupo realiza a escala mundial.*

**El Principio 24 se aplica por igual a bancos y OED que prestan servicios de microfinanciación.**

Las OED suelen ser entidades independientes y de un tamaño sustancialmente inferior al de los bancos en términos de activos y depósitos. Si una OED pasase a formar parte de un grupo financiero, el supervisor deberá ser capaz de evaluar los riesgos que las actividades financieras y no financieras de la OED plantean al grupo al igual que si fuese un banco.

## **Y. Principio 25 – Relación entre el supervisor de origen y el de destino**

*La supervisión transfronteriza consolidada exige la cooperación y el intercambio de información entre los supervisores del país de origen y aquellos otros con competencias*

---

<sup>49</sup> Por ejemplo, uno de los países de la muestra de la Gama de Prácticas limita el acceso de nuevos socios a las cooperativas financieras durante la aplicación de un plan corrector o reparador.

*dentro del grupo bancario, en especial las autoridades de supervisión del país de acogida. Los supervisores bancarios deben exigir que las operaciones locales de bancos extranjeros se lleven a cabo en virtud de las mismas normas que se aplican a las entidades locales.*

**El Principio 25 se aplica por igual a bancos y OED que prestan servicios de microfinanciación.**

Aunque poco habituales en el ámbito de la microfinanciación, las operaciones transfronterizas exigen un intercambio de información y una coordinación entre las autoridades supervisoras de origen y de acogida, mediante canales formales e informales. La participación de otras autoridades ajenas a la supervisión bancaria, así como un diferente grado de familiaridad en los países de origen y de acogida con los riesgos que plantea la microfinanciación, podría dificultar ese intercambio de información y comunicación.

## **SEGUNDA PARTE – Gama de Prácticas en materia de regulación y supervisión microfinancieras<sup>50</sup>**

### **Metodología de la encuesta y terminología**

#### **(i) Alcance de la encuesta**

A principios de 2009 el frente de trabajo sobre microfinanciación (Workstream Microfinance) distribuyó una encuesta para (a) recopilar información sobre prácticas de regulación y supervisión de actividades de microfinanciación realizadas por diferentes tipos de entidades financieras y (b) enmarcar el debate sobre cómo y en qué medida los Principios Básicos se aplican a la regulación y supervisión en el ámbito microfinanciero. La encuesta se remitió a 52 autoridades supervisoras, que comprendían los miembros del Comité<sup>51</sup> y no miembros en cuyo ámbito jurisdiccional se realizan importantes actividades microfinancieras de depósito. Respondieron a la encuesta 27 autoridades: 14 miembros del Comité y 13 no miembros, representativas en conjunto de 32 países<sup>52</sup>. En un desglose por nivel de ingresos, participaron 9 países con un nivel de ingresos alto, 14 con nivel medio y 9 con nivel bajo<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> El número de respuestas a cada pregunta de la encuesta varía, por lo que la Gama de Prácticas calculará en ocasiones la frecuencia de respuestas sobre un denominador distinto de 27 (el número total de autoridades que respondieron al cuestionario). Aunque las respuestas son confidenciales, el informe menciona nombres de países cuando los datos citados son de dominio público o el encuestado ha accedido a ser identificado.

<sup>51</sup> En el momento de realizarse la encuesta integraban el Comité de Basilea los siguientes 13 países: Alemania, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. En el curso de 2009 se amplió el número de miembros, pero las referencias en este informe a «miembros» y «no miembros» del Comité de Basilea se refieren a estos 13 países miembros originales.

<sup>52</sup> La diferencia entre el total de encuestados y el total de países responde al hecho de que los países miembros de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central - CEMAC (Camerún, República Centroafricana, Chad, República del Congo, Guinea Ecuatorial y Gabón) están representados en esta encuesta por el Banco Central de los Países de África Central - BEAC. Los términos «país» y «jurisdicción» del informe incluyen las respuestas facilitadas por el BEAC, ya que los miembros de la CEMAC adoptan las mismas reglas, salvo indicación en contrario. Además, la CEMAC se clasifica en este informe como una «jurisdicción» con nivel de ingresos bajo-medio, aunque sus países integrantes tienen distintos niveles de ingresos, siendo uno de ellos de nivel alto.

<sup>53</sup> Cuando el informe ofrece información por nivel de ingresos de los encuestados, las categorías se corresponden con la clasificación del Banco Mundial de países de ingresos altos, medios (nivel medio-alto y medio-bajo) y bajos. El Anexo I enumera los países participantes y sus niveles de ingresos.

La distribución regional de autoridades participantes es: América Latina y Caribe (8), Asia (3), África (6), Europa del Este / Asia Central (2) y países desarrollados / industrializados (8).

La encuesta abordó principalmente el riesgo de crédito, el capital y el riesgo operacional, así como la capacidad de supervisión y las técnicas empleadas al efecto. No pretendía cubrir todos los aspectos del control en microfinanzas, sino sólo las competencias comprendidas en el mandato de los supervisores bancarios. En consecuencia, algunos asuntos comunes —como los topes en las tasas de interés, el régimen fiscal, o los subsidios a entidades microfinancieras y sus actividades— quedaron fuera del alcance del proyecto.

Si bien la encuesta se centró en las entidades depositarias, esto es, que aceptan depósitos del público, las respuestas también proporcionaron información comparativa sobre el marco regulador y supervisor aplicable a entidades que conceden microcréditos pero que no captan depósitos. Lo anterior incluye los bancos y entidades financieras no bancarias considerados en la nota 6 a pie de página de los Principios Básicos, que dice: «En países donde las entidades financieras no bancarias ofrecen servicios de depósito y de préstamo similares a los de los bancos, muchos de los Principios establecidos en este documento también serían aplicables a dichas entidades no bancarias. Sin embargo, también se admite que algunos tipos de estas entidades puedan regularse de forma diferente a los bancos, siempre y cuando no mantengan, en conjunto, una proporción sustancial de los depósitos de un sistema financiero». La nota 11 a pie de página de la Metodología de los Principios Básicos puntualiza: «Estas entidades deben someterse a una forma de regulación y supervisión acorde al tipo y tamaño de sus operaciones».

El cuestionario de la encuesta constaba de tres secciones:

1. **Antecedentes:** esta sección reunió datos y cifras relevantes para el contexto más amplio de cada país, como la proporción de depósitos mantenidos en entidades de depósito no bancarias, la existencia de políticas dirigidas a promover la inclusión financiera, el número de entidades de depósito no bancarias y las definiciones oficiales de microfinanciación y microcrédito.
2. **Regulación de las actividades de microfinanciación:** esta sección se centró en las diferencias, en el ordenamiento jurídico de cada país, entre las actividades de microfinanciación y las de banca convencional minorista y de pequeñas y medianas empresas («pymes»). Las preguntas abarcaron los asuntos siguientes: actividades permitidas, criterios de concesión de licencias, suficiencia de capital, procesos de gestión de riesgos, control interno y auditoría, riesgo de crédito, activos dudosos, provisiones y reservas, posiciones con partes vinculadas, riesgo de liquidez, riesgo operacional y utilización abusiva de los servicios financieros.
3. **Supervisión de las actividades de microfinanciación:** el objetivo de esta sección era comprender las diferencias en el marco supervisor de las diferentes categorías de entidades que participan en actividades de microfinanciación, prestando especial atención a las entidades de depósito no bancarias. Se trataron los asuntos siguientes: autoridad supervisora, excepciones a la sujeción a supervisión, delegación de facultades de supervisión, capacidad y especialización, técnicas y herramientas de control, potestades correctivas, y obligaciones contables y de comunicación de información.

Para facilitar la comparación de las prácticas de regulación y supervisión de diferentes tipos de instituciones, países y regiones, el estudio definió tres grupos de entidades:

1. **Bancos:** entidades autorizadas a captar depósitos del público en general y que están sujetas a supervisión en el sentido de los Principios Básicos.

2. **Otras entidades depositarias (OED):** entidades autorizadas a captar depósitos sin estar necesariamente sujetas a la misma regulación y supervisión que los bancos. Esto puede incluir cooperativas financieras cuya regulación difiere de la bancaria<sup>54</sup>, banca postal, banca microfinanciera y otras instituciones. Aunque las aportaciones de socios a una cooperativa financiera se consideran depósitos a efectos de este informe, en ocasiones en una jurisdicción, a discreción de su legislación nacional, pueden excluirse dichos fondos de la definición legal de «depósitos».
3. **Establecimientos financieros de microcrédito (EFM):** entidades que prestan por un importe reducido, sin autorización para captar depósitos. El cuestionario recoge datos exclusivamente de instituciones crediticias, sobre todo a efectos de ilustrar el diferente tratamiento que reciben, en materia de reglamentación y supervisión, las entidades microfinancieras que captan depósitos (bancos y OED) y aquéllas que no los captan.

## (ii) **Cuestiones conceptuales**

### *Definición de microfinanciación*

Al no existir una definición internacionalmente aceptada de «*microfinanciación*», para facilitar el análisis entre países el cuestionario define la microfinanciación como la prestación de servicios financieros en cantidades limitadas a personas con ingresos bajos y a pequeños negocios familiares, con independencia de que exista o no su definición reglamentaria formal en una jurisdicción determinada. Así pues, la microfinanciación se considera por lo general como una línea de negocio, disponible en una amplia variedad de instituciones, en virtud de la cual éstas proporcionan una gama de servicios financieros, tales como concesión de préstamo, aceptación de depósitos, seguros, pagos y transferencias de fondos.

### *Otra terminología relevante*

La expresión «*entidades no bancarias*» se refiere a cualquier institución distinta de un «banco», según se definió más arriba, incluidas OED y EFM. Entidades no bancarias incluiría las «*entidades especializadas en microfinanciación*», expresión que en este documento remite a cualquier institución centrada en actividades de microfinanciación. Los términos «*entidad de micropréstamo*» y «*entidad de microcrédito*» se utilizan para referirse a EFM, tal como se define más arriba.

El término «*no prudencial*» se emplea para denotar la regulación y supervisión cuyo objetivo último no es proteger la estabilidad del sistema financiero o los fondos de los depositantes minoristas. Estas normas y procesos abarcarían, por ejemplo, el registro, la protección del consumidor, la prevención de delitos financieros y fraude, servicios de información crediticia, políticas de tasas de interés y asuntos fiscales<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> El término «cooperativas financieras» incluye un grupo diverso de intermediarios financieros propiedad de sus socios cuya denominación varía en las distintas regiones del mundo, conociéndose como mutuas de crédito, cooperativas de ahorro y crédito, bancos cooperativos, etc. (Cuevas y Fischer, 2006). Algunos encuestados incluyeron en la categoría «Banco» a aquellas cooperativas financieras cuya supervisión es sustancialmente la misma que la de los bancos.

<sup>55</sup> Microfinance Regulation and Supervision Resource Center  
[http://www.microfinanceregulationcenter.org/resource\\_centers/reg\\_sup/basics#2](http://www.microfinanceregulationcenter.org/resource_centers/reg_sup/basics#2).

### **(iii) Limitaciones**

Si bien la encuesta intentó incorporar respuestas de tantos países con actividad significativa de microfinanciación como fuera posible, algunos países principales no pudieron participar y hubo regiones cuya tasa de respuesta fue superior a la de otras. Asimismo, la investigación auxiliar, que incluye examinar la literatura actual e información públicamente disponible, no busca ofrecer una imagen completa de los países no participantes. En consecuencia, la Gama de Prácticas que presenta este informe no debería considerarse exhaustiva ni representativa a nivel mundial. Tampoco debería considerarse un resumen de las mejores prácticas.

## **1. Actividades permitidas y concesión de licencias**

### **A. Enfoques regulatorios para definir la microfinanciación**

El término «microfinanciación» se utiliza a menudo para referirse a la prestación de servicios financieros variados a personas con ingresos bajos y a pequeños negocios informales, aunque no existe una definición formal internacionalmente aceptada para dicha actividad. El 59% de los países encuestados indicó que contaba con alguna definición relativa a la microfinanciación en su ordenamiento jurídico en materia financiera. La mayoría también tenía una definición de «microcrédito». Algunos países incluyen en su respuesta parámetros específicos, como el importe máximo de la operación, los ingresos máximos del prestatario o sus activos, y el origen de los fondos que se utilizarán para saldar el préstamo. Por ejemplo, uno de los encuestados de América Latina define el microcrédito como «créditos que se [re]pagarán con fondos originados por la actividad comercial, industrial o rural, o de servicios (...), así como crédito a pequeños empresarios, personas físicas o jurídicas propietarias de microempresas, o grupos de personas físicas». Otros países de la muestra se refieren al tamaño del préstamo, como este participante de África: «Un préstamo de microfinanciación es una línea de crédito concedida a un cliente individual final único cuya cuantía máxima no deberá superar el 2% del capital básico de la institución».

El número de países de la muestra que definen el negocio de la microfinanciación es menor. Las definiciones suelen especificar entidades especializadas en microfinanciación y marcos de regulación diferenciados. Un país de África meridional define la microfinanciación como «la actividad consistente en prestar servicios financieros esencialmente a través de operaciones de importe muy reducido o mediano». Para un país de África central, la microfinanciación «consiste en una o más de las siguientes actividades: (a) conceder crédito, (b) captar ahorro, o (c) conceder crédito y captar ahorro, referidos a una clientela por lo general no atendida por el sistema bancario». Un país de Asia central define el microcrédito como «fondos monetarios facilitados por organizaciones de microfinanciación (...) a personas físicas, o a sociedades o personas jurídicas».

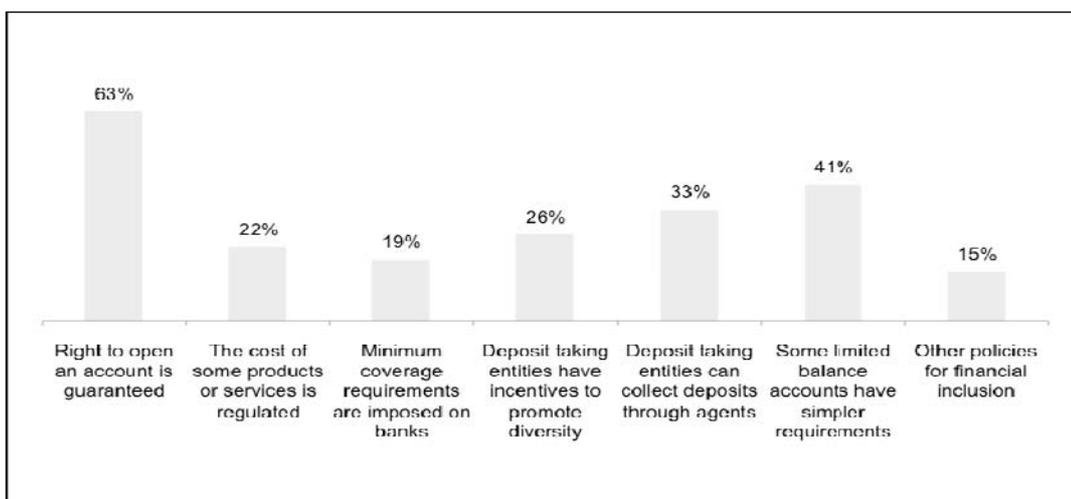
En algunos países, la definición de «entidad microfinanciera» se refiere a organizaciones no gubernamentales (ONGs)<sup>56</sup> u otras instituciones dedicadas exclusivamente a la concesión de microcrédito, o requiere un nivel mínimo de actividad de microfinanciación en una entidad especializada en microfinanciación. Por ejemplo, un regulador bancario de África requiere que los préstamos microfinancieros representen al menos el 70% de la cartera de préstamo de las entidades de microfinanciación que captan depósitos.

---

<sup>56</sup> Las organizaciones sin ánimo de lucro suelen denominarse «organizaciones no gubernamentales», u «ONGs», entre los profesionales de las microfinanzas, si bien no es un término legal en la mayoría de las jurisdicciones y de hecho abarca varios tipos diferentes de formas jurídicas sin propietario.

Las definiciones regulatorias de microfinanciación y microcrédito en los países encuestados sirven a diferentes finalidades, como imponer obligaciones de inversión en microcrédito a los bancos<sup>57</sup>, asignar fondos públicos a ciertas actividades<sup>58</sup>, clasificar carteras de préstamo y establecer provisiones, o definir límites de tasa de interés. Además, la mayoría de los países que respondieron —incluidas jurisdicciones con niveles altos de ingresos— cuentan con políticas explícitas para facilitar el acceso de los particulares a los servicios financieros. Esas políticas incluyen garantizar el derecho de acceso a cuentas bancarias<sup>59</sup>, la regulación de precios o tarifas, permitir a los bancos recurrir a agentes comerciales, simplificar las medidas de diligencia debida para cuentas de menor valor<sup>60</sup>, permitir sucursales itinerantes o puntos de servicio, reducir los requerimientos de capital en regiones subdesarrolladas o de baja inclusión financiera, conceder préstamos a través de programas públicos y otorgar incentivos fiscales. De los cinco encuestados que carecen de políticas explícitas de inclusión financiera, cuatro son países con altos ingresos en los que muy probablemente existen ya altos niveles de acceso a los servicios financieros.

Gráfico 1  
**Encuestados con políticas explícitas para promover la capacidad de abrir cuentas bancarias (sobre 27 respuestas)**



<sup>57</sup> Por ejemplo, en Brasil, los bancos comerciales están obligados a invertir el 2% de sus depósitos a la vista en microcréditos. A tal efecto, microcrédito se define como préstamos: (a) dirigidos a personas físicas con escasos ingresos, particulares que poseen cuentas bancarias simplificadas hasta un cierto importe, o dueños de pequeñas empresas o micro-empresarios, (b) con tasas de interés hasta el 2% mensual (o el 4%, en caso de préstamos destinados a capital circulante), y (c) con un límite superior en su importe y vencimiento.

<sup>58</sup> En países con nivel de ingresos alto, estos conceptos se definieron específicamente en programas oficiales de promoción del crédito a microempresarios, en lugar de establecerse en leyes o reglamentos financieros. Por ejemplo, el Instituto de Crédito Oficial (ICO) de España es una agencia financiera del Gobierno dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda que otorga préstamos a quienes normalmente no tienen acceso a los canales de financiación. En Corea del Sur un programa oficial (Fundación de Microfinanzas) aplica fondos de depósitos inactivos a «empresas de bienestar», que son, en esencia, empresas de microfinanciación.

<sup>59</sup> En Francia, por ejemplo, si un banco rehúsa abrir cuenta a alguien, deberá informar a dicha persona de que el Banco de Francia le garantizará el acceso a «servicios bancarios básicos» en otro banco, en virtud de lo que se conoce como *droit du compte*. Este procedimiento permite acceder al *service bancaire de base*, que es un paquete gratuito para transacciones básicas.

<sup>60</sup> Las cuentas con una debida diligencia menos estricta con el cliente son cada vez más comunes en los países emergentes o en desarrollo como una medida para promover la inclusión financiera. Un caso muy comentado es el de las cuentas Mzansi, en Sudáfrica. Véase Bankable Frontier Associates (2009).

## **B. Tipos de instituciones y actividades permitidas**

La encuesta reveló que existen diversos tipos de instituciones que realizan actividades de microfinanciación, muchas de ellas sujetas al control de los supervisores bancarios. En función de sus diferentes actividades de activo y de pasivo, esas entidades están sujetas a diferentes criterios de obtención de licencias y a diferentes normas prudenciales, y cabe que algunas de ellas no estén comprendidas en el ámbito de supervisión.

En la gran mayoría de países encuestados, las entidades financieras que captan depósitos y están sujetas al régimen de autorización y supervisión deben poseer la forma jurídica de empresas o cooperativas financieras. En uno de esos países se concede licencia y se supervisa también a organizaciones sin ánimo de lucro, a las que se permite movilizar depósitos<sup>61</sup>. Por lo general, la regulación y supervisión responden a criterios institucionales más que funcionales; es decir, que son muy pocos los países encuestados que regulan y supervisan la actividad de microfinanciación al margen del tipo de institución que la practica.

### *Bancos*

El término «bancos» incluye la definición tradicional de bancos comerciales e instituciones similares (por ejemplo, cajas de ahorros)<sup>62</sup>. En términos generales, el grado de participación de los bancos en las actividades de microfinanciación varía considerablemente entre países, así como dentro de cada país. Los bancos comerciales han ido incrementando su presencia, en concreto, en las actividades de micropréstamo, lo que puede ser reflejo de una mayor competencia, de inquietudes de responsabilidad social, de la persuasión del gobierno, o bien de cualquier combinación de estos factores. En algunos países, quizá simplemente refleje el hecho de que el grueso del mercado minorista está integrado por clientes con bajos ingresos.

### *Otras entidades de depósito (OED)*

En prácticamente la totalidad de los países, otras entidades, además de los bancos, captan depósitos del público. Diecinueve encuestados<sup>63</sup> informaron de un total de 58.622 OED, haciéndolo tres de ellos de un número particularmente elevado: Indonesia (44.539), Kenia (5.124) y Filipinas (6.000). En el resto de países el promedio es de 197 OED por jurisdicción. Los dos países de ingresos altos que proporcionaron datos sobre OED (Corea del Sur y Australia<sup>64</sup>) registran, conjuntamente, tan sólo 236 OED.

Los escasos datos disponibles son compatibles con los supuestos actuales de que en la mayoría de países las OED no mantienen una proporción sustancial del total de depósitos del sistema financiero, aunque existen excepciones, como Ruanda (10%), Indonesia (10%) y

---

<sup>61</sup> En tres países con nivel de ingresos alto, las ONGs que reciben fondos públicos para microcrédito son examinadas por organismos oficiales y puede exigírseles que mantengan un importe mínimo de capital, pero no están sujetas a normas prudenciales.

<sup>62</sup> Algunos países con nivel de ingresos alto y dos con nivel medio clasificaron las cooperativas y bancos de microfinanzas en la categoría «Bancos» por ser su régimen prudencial en gran medida coincidente con el de los bancos. Las importantes diferencias entre estos regímenes se destacan en el informe, cuando proceda.

<sup>63</sup> No todos los países proporcionaron datos detallados sobre OED. En general, las respuestas a la encuesta no dan información suficiente para extraer conclusiones sobre el tamaño e importe de los depósitos mantenidos en OED. En los países participantes, el número de fuentes secundarias de información sobre OED también es menor que para el sector bancario.

<sup>64</sup> Los datos sobre el número de OED en Australia proceden del sitio web de la Australian Prudential Regulation Authority ([www.apra.gov.au](http://www.apra.gov.au)) y se utilizan en combinación con datos proporcionados por la encuesta.

Perú (6%). La importancia relativa de la microfinanciación puede ser mayor por lo que toca a los préstamos. En Nicaragua, el sector microfinanciero, que está sólo parcialmente regulado, atiende al 53% de todos los prestatarios del sistema financiero<sup>65</sup>.

En la mayoría de los países con entidades de depósito especializadas en microfinanciación éstas están sujetas a supervisión y regulación prudencial<sup>66</sup>. Existe una amplia diversidad de OED y de marcos regulatorios:

#### *Cooperativas financieras*

La mayoría de los países utilizaron la categoría «OED» para comunicar información sobre su sector cooperativo (conocido también con expresiones tales como cooperativas de crédito, sociedades hipotecarias, cajas de ahorro y mutuas de préstamo, etc.). Las cooperativas que contratan con no socios suelen ser objeto de supervisión y regulación prudencial, al igual que las cooperativas que captan depósitos y prestan exclusivamente a socios (cooperativas exclusivas) en países con ingresos altos, independientemente de su tamaño. En los países con niveles de ingresos bajos y medios, el régimen de regulación y supervisión de cooperativas exclusivas varía, pero tiende a ser ejercido por un regulador no prudencial. En un país de la muestra (Rusia), si bien la ley dispone la regulación prudencial de las cooperativas financieras, las aportaciones de los socios no se consideran depósitos con arreglo a la ley, por lo que las cooperativas financieras no tienen la consideración de entidades de depósito.

#### *Entidades de depósito especializadas en microfinanciación*

Además de las cooperativas financieras, la categoría OED incluye entidades especializadas en microfinanciación que existen en diversas jurisdicciones (ninguna con nivel de ingresos alto). En casi la mitad de los países que respondieron a la encuesta, el marco legal y reglamentario prevé específicamente entidades de depósito distintas de bancos y cooperativas. Estas entidades ofrecen servicios limitados, como pequeños préstamos, y cuentas corrientes y de ahorro de cuantía reducida a particulares con bajos ingresos y a pequeñas empresas o microempresas<sup>67</sup>. La gama de actividades permitidas varía según el país, pero por lo general su alcance es más limitado que en el caso de los bancos comerciales. Además, no suelen estar sujetas a las limitaciones geográficas aplicables a las cooperativas financieras en algunas jurisdicciones.

Para ilustrar el modo en que se definen estas entidades, en un país de Asia meridional se entiende por banco microfinanciero «una entidad de depósito con una regulación distinta a la de los bancos comerciales, con criterios diferentes de concesión de licencias y supervisión, cuya actividad principal es prestar microfinanciación y servicios de banca relacionados al segmento social de personas pobres y desfavorecidas». En este país, al menos el 80% de la cartera total de inversión de los bancos microfinancieros debe consistir en préstamos cuyo importe no exceda de 1.800 dólares de EE.UU.

En algunos casos se han establecido marcos regulatorios escalonados para facilitar la transformación de proveedores de microfinanciación previamente no regulados, tales como

---

<sup>65</sup> Cfr. Vega 2005.

<sup>66</sup> Un caso interesante presenta Indonesia, donde el 80% de la población de la provincia de Bali es atendida por instituciones de microfinanzas que captan depósitos y que no están reguladas (BWTP 2009).

<sup>67</sup> Algunos países con nivel de ingresos medio están estudiando reformas legales para ampliar el alcance de sus entidades de depósito especializadas en microfinanzas.

ONGs, en miembros regulados del sector financiero formal. Por ejemplo, un país de América Latina aplica regímenes diferentes a las entidades especializadas en microfinanciación en función de su forma jurídica y del tipo de propiedad, incluidas cooperativas. Estos regímenes permiten la ampliación gradual de las actividades permitidas, que incluyen la captación de depósitos en el caso de las entidades más maduras.

### *Establecimientos financieros de microcrédito (EFM)<sup>68</sup>*

La categoría «EFM» representa a los establecimientos financieros de crédito especializados en microfinanciación que ofrecen préstamos a personas con ingresos bajos, así como a empresas pequeñas o microempresas, y que no están autorizados a captar depósitos<sup>69</sup>. Estas entidades están sujetas a una supervisión muy diversa, desde su simple inscripción en un registro a supervisión prudencial. Adoptan formas jurídicas muy diversas, desde sociedades mercantiles (p. ej., de responsabilidad limitada, o sociedades anónimas) hasta instituciones sin ánimo de lucro (p. ej., asociaciones, fundaciones).

## **C. Criterios y procedimientos de concesión de licencias**

### *Procedimientos de autorización*

La mayoría de los países que respondieron a la encuesta someten al menos a algunas de sus OED a procedimientos de autorización con una autoridad bancaria o el banco central, que puede rechazar la solicitud sobre la base de criterios incumplidos o falta de información. En la mayoría de los casos la autoridad que concede la licencia también se encarga de la supervisión<sup>70</sup>. Las cooperativas financieras que operan exclusivamente con socios suelen estar sujetas a autorización o a inscripción por un organismo público distinto de la autoridad bancaria o del banco central, como el ministerio de hacienda, el de trabajo o cooperativas, y normalmente no están sujetas a supervisión prudencial.

Pocos países imponen requisitos de licencia o autorización a EFM. En algunos, la licencia la otorga un organismo público o una autoridad distintos de la autoridad bancaria, del banco central o del ministerio de hacienda, y en dos no existen criterios mínimos para obtener una licencia, bastando la simple inscripción.

---

<sup>68</sup> Los países encuestados también aludieron a una multitud de tipos de proveedores de crédito sin licencia o no regulados, que no captan depósitos, y no comprendidos en ninguna de estas categorías de la encuesta, como por ejemplo prestamistas informales o casas de empeño.

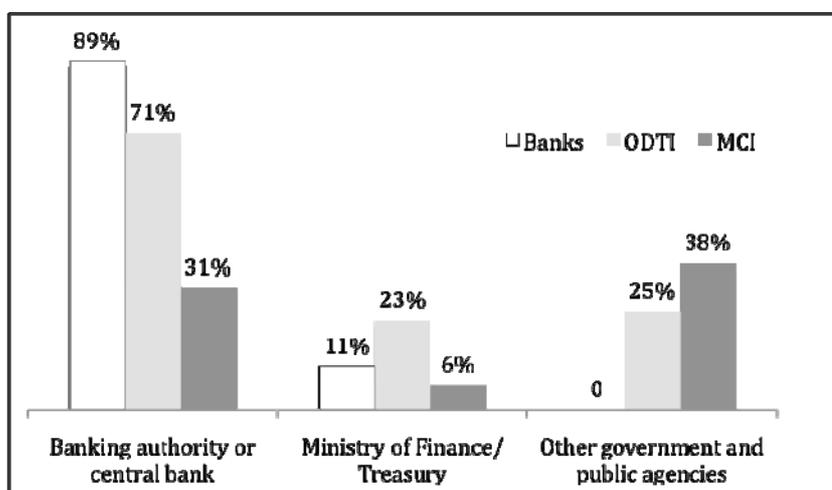
<sup>69</sup> En muchos países la normativa reglamentaria también establece una clara distinción entre crédito al consumo y microcrédito, sometiéndolos a diferentes normas prudenciales. Está imponiéndose cierta flexibilidad en este sentido. Por ejemplo, un proyecto de ley en Francia busca permitir a EFM ofrecer préstamos para consumo.

<sup>70</sup> En los dos países con nivel de ingresos alto en los que el supervisor no es la autoridad que concede licencias para OED, los dos organismos tienen un mecanismo formal de intercambio de información.

Gráfico 2

¿Qué autoridad concede licencia o autorización?

% sobre respuestas; posibilidad de respuestas múltiples



*Criterios de autorización*

La mayoría de las autoridades facultadas para conceder licencias en los países encuestados establecen requisitos bien definidos por los que se evaluará la solicitud. Para la mayoría de los tipos de instituciones, los criterios de autorización se recogen, en la mayoría de los países, en su normativa legal o reglamentaria en materia financiera. Dichos criterios incluyen el capital inicial, verificaciones de antecedentes y experiencia profesional de la dirección; identidad, idoneidad y solidez financiera de los accionistas principales, y valoración del plan de negocios, así como criterios jurídicos, administrativos, operativos y de estructura de la propiedad.

*Capital inicial mínimo*

Todos los países encuestados establecen un mínimo de capital inicial para los bancos. Y todos menos uno requieren un capital mínimo para las OED que no sean cooperativas. Las cooperativas financieras sujetas a regulación prudencial —y algunas que no lo están— deben igualmente cumplir los requisitos de capital inicial. Menos de un tercio de los países encuestados exige un capital mínimo para los EFM.

La gran variedad de requisitos de capital mínimo y los contextos nacionales dificultan las comparaciones entre países. No obstante, conviene señalar algunos parámetros utilizados por los países de la muestra para determinar los requisitos mínimos. En los países con nivel de ingresos medio y bajo, los niveles de capital mínimo dentro de una misma categoría de institución (bancos incluidos) pueden depender de la ubicación de ésta. Por ejemplo, el capital mínimo exigido a los bancos rurales en Indonesia está comprendido entre 50.000 y 504.000 dólares de EE.UU., siendo función de la distancia a Yakarta y a las capitales de provincia de Java y Bali. En Argentina, el capital inicial para las cooperativas financieras depende del número de sucursales y de la ubicación de la cooperativa. Con la excepción de Corea del Sur, ninguno de los criterios basados en la ubicación se encuentra en países con nivel de ingresos alto.

Las OED distintas de cooperativas están obligadas a contar con un capital mínimo que es aproximadamente entre la mitad y un tercio del impuesto a los bancos comerciales en los países encuestados. Por ejemplo, en México, las *sociedades financieras populares* (un tipo de OED) con un capital igual o superior a 7,5 millones de dólares de EE.UU. operan de una

manera similar a los bancos, siendo así que la exigencia de capital mínimo para los bancos comerciales mexicanos es de 11 millones de dólares de EE.UU.

En el sector de cooperativas financieras, el capital mínimo exigido varía principalmente en función del tamaño (p. ej., del activo, o del volumen de depósitos) y de la ubicación, y en todos los países es muy inferior al impuesto a los bancos. En Brasil se aplica un requisito de capital mínimo mayor a las cooperativas no afiliadas a una federación (directamente supervisada ésta por el supervisor bancario) que a aquellas que lo están. En Australia, por su parte, el supervisor establece caso por caso el capital mínimo para las cooperativas y los bancos<sup>71</sup>.

Algunos países aplican enfoques escalonados al requisito de capital y a otros requisitos. En Brasil las entidades de cada nivel del sector de cooperativas financieras soportan exigencias diferentes (p. ej., las federaciones de cooperativas deben tener un capital mínimo más elevado, pero se les admite un coeficiente de solvencia inferior). Los marcos de autorización escalonados a veces confieren al supervisor flexibilidad para decidir qué tipo de licencia conceder (p. ej., autorización para operar a escala regional en lugar de nacional) atendiendo a características del solicitante como su: (i) estructura de capital, (ii) gestión empresarial, (iii) sistemas de tecnologías de la información, (iv) clientela objetivo y (vi) estudio de viabilidad.

**Cuadro 1**  
**Capital mínimo exigido a bancos y otras entidades de depósito**  
**en una serie de países**

Valores en USD aproximados

País	Bancos	Cooperativas financieras	OED distintas de cooperativas
<b>Brasil</b> Ingresos medios-altos, miembro del BCBS	7.400.000	Federaciones de cooperativas de crédito: 25.674 Cooperativas de crédito federadas: 1.284 Cooperativas de micro-empresarios: 4.279 Cooperativas de crédito abiertas: 8.558 Cooperativas de crédito no federadas: 1.840	Sin regulación al respecto
<b>Honduras</b> Ingresos medios-altos,	15.870.000	3.700.000	ONGs (Organizaciones Privadas de Desarrollo Financiero): 58.000
<b>Indonesia</b> Ingresos medios-bajos, miembro del BCBS	Bancos rurales: 50.403 - 504.032	Sin requisito de capital mínimo	Sin requisito de capital mínimo
<b>Italia</b> Ingresos altos, miembro del BCBS	9.000.000	Banca Mutua: 3.000.000	Sin regulación al respecto
<b>Perú</b> Ingresos medios-altos	7.601.883	Caja Municipal de Ahorro y Crédito: 345.584 Caja Municipal de Crédito Popular: 2.038.635 Caja Rural de Ahorro y Crédito: 345.584	Entidad de Desarrollo a la Pequeña y Micro Empresa: 345.584 - 3.822.834
<b>Kenia</b>	3.100.000 (se incrementará a 13.106 en 2012)	Sin regulación al respecto	300.000 - 800.000

#### Otros criterios

En la mayoría de las jurisdicciones se aplican requisitos de idoneidad tanto a bancos como a OED, incluidas todas aquellas que tienen entidades microfinancieras especializadas en la

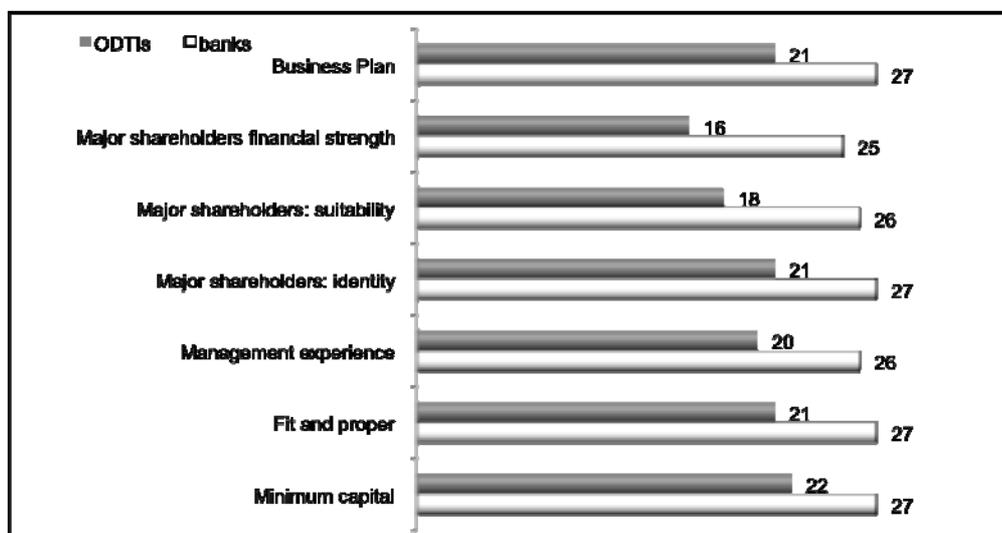
<sup>71</sup> Australian Prudential Regulation Authority ([www.apra.gov.au/adi/ADI-authorisation-applications.cfm](http://www.apra.gov.au/adi/ADI-authorisation-applications.cfm)).

captación de depósitos. En casi todos los países encuestados, los miembros de la dirección de OED deben acreditar que carecen de antecedentes penales y que poseen experiencia profesional. La mayoría de los países encuestados también requieren información sobre la identidad y la idoneidad de los accionistas principales de los bancos y OED<sup>72</sup>. La mayoría de las jurisdicciones en las que se supervisa a las OED requieren incluir un plan de negocios en la solicitud de autorización; en cuanto a los bancos, deben presentar un plan de negocios integral en todos los países. En cambio, son pocos los países que imponen estas exigencias a los EFM.

Gráfico 3

**Países que cuentan con criterios para conceder licencia o autorización, o para la inscripción en registro**

Número de respuestas



Sólo unos pocos países (todos con nivel de ingresos medio o bajo) comunicaron exenciones explícitas a requisitos de autorización en el caso de instituciones no bancarias que no superasen cierto tamaño, o cuyas operaciones tuvieran un alcance limitado. En cambio, al tramitar solicitudes de instituciones no bancarias pequeñas, fueron muchos los encuestados que comunicaron ser menos estrictos sobre la integridad y complejidad del plan de negocio y la evaluación del equipo directivo. Al menos tres países gozan de exenciones explícitas para las cooperativas pequeñas, excluyéndolas del ámbito de supervisión, mientras regulan de forma plena a las de mayor tamaño. En Chile la exención se aplica a las cooperativas exclusivas cuyo capital sea inferior a 14 millones de dólares de EE.UU. y, en México, a las cooperativas exclusivas cuyos activos no superen los 1,9 millones de dólares de EE.UU. En Sudáfrica, un banco de tipo cooperativo cuyos depósitos superen aproximadamente los 2,6 millones de dólares de EE.UU. está sujeto al supervisor bancario; si sus depósitos se sitúan entre 100.000 dólares y 2,6 millones de dólares de EE.UU., es objeto de supervisión delegada, y las entidades más pequeñas no están sometidas a supervisión.

<sup>72</sup> Algunos supervisores de la muestra señalaron que la estructura de propiedad y la gestión empresarial son dos de los aspectos más relevantes a analizar durante la tramitación de licencias a cooperativas financieras e instituciones de microfinanciación.

#### **D. Participación en regímenes de garantía de depósitos**

Las OED tienen permitido participar en regímenes de garantía de depósitos en 13 de las 23 jurisdicciones que respondieron a la cuestión. Ocho de esos países les ofrecen la misma cobertura que a los bancos, mientras que los otros cinco ofrecen coberturas diferentes. Dos países con nivel de ingresos bajo y medio están desarrollando actualmente un sistema de garantía de depósitos para OED. En un país existe un régimen de garantía específico para entidades no bancarias (incluidas cooperativas) que impone un reembolso más rápido de los fondos que en el régimen de garantía de los depósitos bancarios. En otro ejemplo, las cooperativas de segundo nivel (es decir, las cooperativas de cooperativas) están obligadas a reservar fondos para garantizar los depósitos de sus socios. La cobertura de cada sistema de cooperativas financieras es diferente.

### **2. Disposiciones sobre supervisión permanente y herramientas de supervisión**

#### **A. Objetivos y competencias de los supervisores**

Según la encuesta, existe un buen nivel de claridad y transparencia sobre responsabilidades y objetivos de los diferentes supervisores encargados de la supervisión microfinanciera. Sin embargo, en el ejercicio de sus competencias, los organismos involucrados en el proceso de supervisión distintos del supervisor bancario pueden carecer de los recursos suficientes y de experiencia, buenas prácticas de gobierno, independencia operativa y facultades correctivas como para abordar instituciones con problemas o enfrentarse a una crisis sistémica. Algunos encuestados señalan que, dado el intenso ritmo de desarrollo del sector microfinanciero y la entrada de bancos en este mercado, sus normas legales y reglamentarias pueden no estar actualizadas con la prontitud necesaria.

Cuando en el proceso de supervisión participa más de un organismo, las respuestas de la encuesta indican deficiencias comunes en materia de coordinación, cooperación y sistemas de intercambio de información entre los distintos supervisores del sector microfinanciero. En algunas jurisdicciones con nivel de ingresos medio y bajo, los supervisores señalan que carecen de autoridad para recabar información sobre instituciones que no captan depósitos o sobre las entidades de depósito que son supervisadas por otro organismo, en particular en el sector cooperativo, donde el mecanismo de control está más fragmentado.

#### **B. Enfoque de supervisión**

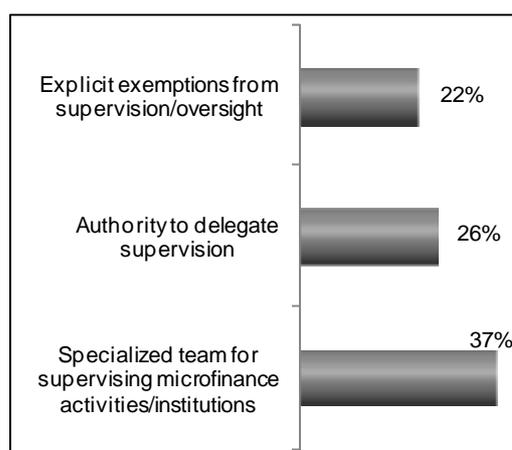
La separación de competencias y objetivos de los diferentes organismos involucrados en la supervisión de las instituciones microfinancieras varía según el tipo de institución en la gran mayoría de los países encuestados. Por ejemplo, en cierto país los recursos del supervisor podrían ser insuficientes para supervisar a las cooperativas financieras, sin por ello dejar el supervisor bancario la supervisión efectiva de las entidades de microcrédito. Algunos países, entre ellos tres con nivel de ingresos alto, prevén exenciones de supervisión o una vigilancia menor para las instituciones financieras autorizadas con bajo nivel de riesgo, principalmente atendiendo a su tamaño (es decir, por activos, volumen de depósitos o base de clientes). En conjunto, los supervisores de la muestra difieren sobre si la asignación de recursos escasos debería tener en cuenta el riesgo relativo que plantean instituciones pequeñas y sobre las diferentes herramientas disponibles para mitigar dicho riesgo.

La mayoría de los países de la muestra autorizan y supervisan por lo menos algunas de sus OED. En más del 90% de los casos, la autorización y supervisión prudencial de las OED las realiza un supervisor bancario. Es habitual que existan diferentes enfoques en los países con nivel de ingresos medio y bajo, donde algunos grupos de entidades de depósito, las cooperativas en particular, pueden estar fuera del alcance de cualquier regulador prudencial

o supervisor. En cierto país el supervisor bancario se encarga del registro y la regulación de cooperativas, sin ocuparse de la supervisión prudencial. Cinco encuestados señalaron que los EFM suelen estar bajo la supervisión prudencial de una autoridad bancaria. Todos ellos son países con nivel de ingresos medio o bajo con regímenes regulatorios especiales para este tipo de instituciones.

Casi la mitad de los países de la muestra con OED, EFM o ambos tipos de instituciones (todos, países con nivel de ingresos medio o bajo) tienen equipos especializados en la supervisión microfinanciera. En la mayoría, se trata de un desarrollo relativamente reciente, derivado principalmente de las reformas normativas por las que crearon regímenes especiales para las instituciones de microfinanciación. Sólo dos países supervisan la microfinanciación como una línea de negocio común a distintos tipos de instituciones, bancos comerciales incluidos, en contraposición a su consideración como una actividad especializada de las instituciones microfinancieras. La supervisión especializada puede centrarse en, por ejemplo: (a) evaluar las políticas y los procedimientos de préstamo de microfinanciación; (b) revisar la idoneidad y eficacia del sistema de información para la dirección específicamente para las operaciones de microfinanciación; (c) evaluar los riesgos de crédito y operacionales, así como cerciorarse del cumplimiento de la normativa; o (d) examinar la auditoría y los controles internos de las operaciones de microfinanciación.

Gráfico 4  
**Supervisores de bancos, OED y EFM**  
 % de respuestas



Aunque en todos los países el supervisor tiene potestad para realizar inspecciones *in situ* de los bancos, no siempre está facultado para inspeccionar OED<sup>73</sup> y EFM. Excepto los países que cuentan con una unidad especializada en microfinanciación, en el resto los procesos y las técnicas de supervisión son prácticamente idénticos a los utilizados para la vigilancia de los bancos.

<sup>73</sup> Esto excluye a las jurisdicciones en las que ciertos tipos de instituciones de depósito, como las cooperativas financieras, no son objeto de supervisión en absoluto.

Cuadro 2  
**Potestad para realizar inspecciones *in situ***  
 Número de respuestas

En Bancos (sobre 27 respuestas)	27
En OED (sobre 24 respuestas)	20
En EFM (sobre 16 respuestas)	8

Sólo siete autoridades supervisoras (el 26% de la muestra) están expresamente autorizadas para delegar funciones de supervisión en terceros, y ninguna de ellas corresponde a países con nivel de ingresos alto. Esto refleja un acuerdo emergente para hacer frente a la carga de supervisar un gran número de instituciones pequeñas, como las cooperativas financieras. Por ejemplo, esos acuerdos de supervisión delegada o auxiliar ya existen en Brasil y están actualmente aplicándose en México<sup>74</sup>. En México, el supervisor bancario tiene el mandato de supervisar todas las cooperativas financieras (salvo aquellas que no superen un determinado tamaño, que están expresamente exentas del régimen de autorización y supervisión), pero supervisa directamente sólo unas pocas (cooperativas de segundo nivel). Los supervisores auxiliares son los encargados de controlar el grupo más numeroso y de comunicar con regularidad la información financiera y de gestión de todas las entidades que tienen encomendadas.

### C. **Informes de supervisión**

Las jurisdicciones con supervisión prudencial de OED realizan un seguimiento a distancia sirviéndose de información contenida en informes prudenciales, de datos estadísticos y de información de dominio público. Los supervisores son menos estrictos con los requisitos de información en el caso de OED y EFM que en el de los bancos. Si bien la totalidad de los supervisores de la muestra exigen a los bancos presentar los estados financieros (balance, cuenta de pérdidas y ganancias), a las OED lo exigen 21 (de 24 con OED), y sólo unos cuantos plantean tal exigencia a los EFM. En comparación con los bancos, la frecuencia de presentación de informes es significativamente menor para los EFM, pero en la mayoría de jurisdicciones sólo es ligeramente menor para las OED. Menos son las jurisdicciones en las que es preceptivo, en todas las categorías de instituciones, presentar informes sobre la estructura de financiación y los activos dudosos.

Cuadro 3  
**Requisitos de presentación de información**  
 Número de respuestas

	<b>Estados financieros</b>	<b>Activos dudosos</b>	<b>Cuadro de financiación</b>
Bancos (sobre 27 respuestas)	27	23	21
OED (sobre 24 respuestas)	21	15	14
EFM (sobre 16 respuestas)	7	5	5

<sup>74</sup> Cabe señalar que ningún supervisor tiene autorización para delegar totalmente su mandato de supervisión. Los supervisores siguen siendo plenamente responsables de la solidez prudencial de estas instituciones.

#### **D. Potestades correctivas y sancionadoras**

La mayoría de los supervisores afirmaron su potestad para aplicar una serie de instrumentos correctivos y de sanción a bancos y OED. Los más comunes son las multas relacionadas con el incumplimiento de las normas prudenciales. Uno de los encuestados también informó de su facultad para restringir la capacidad de las federaciones de cooperativas de admitir nuevos socios durante la ejecución de un plan de corrección o reparación. Otro comunicó la potestad de separar accionistas de las instituciones y de enajenar su participación en el capital. Asimismo, la mayoría de los supervisores tienen autoridad para imponer sanciones administrativas y aplicar sanciones disciplinarias en determinadas circunstancias, tanto a bancos como a OED.

Los resultados de la encuesta sugieren que las circunstancias que justifican dichas medidas están, en comparación con los bancos, menos definidas en el caso de las OED, en particular en el sector cooperativo. Las facultades correctivas y disciplinarias, incluida la potestad para imponer sanciones administrativas, son menos evidentes cuando se trata de EFM.

Cuadro 4

#### **Potestades correctivas y sancionadoras del supervisor**

Número de respuestas

	<b>Bancos 27 respuestas</b>	<b>OED 24 respuestas</b>	<b>EFM 16 respuestas</b>
Exigir la pronta adopción de medidas correctivas	27	21	8
Limitar las actividades actuales de la institución	26	21	8
Revocar o restringir las competencias de la dirección	26	20	7
Adoptar medidas para intervenir la institución	24	20	6
Imponer sanciones a la institución	26	21	9
<i>Multas</i>	26	21	7
<i>Revocar la licencia o autorización</i>	26	20	9
Imponer sanciones a la dirección	25	20	7

#### **E. Contabilidad y publicación de información**

En la gran mayoría de jurisdicciones, los bancos deben publicar estados financieros anuales elaborados, por lo general, con arreglo a normas reconocidas internacionalmente, tal como las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), y dichas cuentas han de ser auditadas de conformidad con normas y prácticas internacionalmente aceptadas. Las OED están sujetas a los mismos requisitos en la mayoría de países encuestados. La elaboración conforme al plan contable nacional es más común en el caso de las OED que de los bancos.

### **3. Gestión del riesgo**

#### **A. Proceso de gestión del riesgo**

La mayoría de los supervisores encuestados exigen a los bancos y OED de su jurisdicción que instauren procesos de gestión del riesgo, aunque esta imposición es menos frecuente en el caso de las OED que de los bancos. El énfasis se pone en la gestión del riesgo en general, y de los riesgos de crédito, mercado y operacional en particular. Similares a los bancos, las OED deben, en la mayoría de países, contar con una estrategia para gestionar el riesgo aprobada por su consejo de administración, con políticas y procesos de asunción y

evaluación de riesgos, así como con comités (con mandatos claramente separados de los de asunción de riesgos) de supervisión y control, de auditoría interna y de cumplimiento de la normativa. Cuando a la entidad supervisada se le exijan procesos para gestionar el riesgo deberá aportar el plan correspondiente al tramitar la solicitud de licencia, aunque algunos países son menos estrictos al evaluar estos planes cuando se trata de entidades pequeñas. México aplica un enfoque gradualista al regular la gestión del riesgo: sólo las instituciones más complejas deben contar con un comité de riesgos y valorar el riesgo de mercado. Otro país con nivel de ingresos medio (que no es miembro del Comité de Basilea) ha establecido de forma explícita requisitos menos exigentes de gestión de riesgos para las instituciones de microfinanciación, atendiendo a su exposición a clientes con bajos ingresos. Los EFM no están regulados al mismo nivel que bancos y OED.

Gráfico 5  
**Requisitos sobre estrategias, políticas y procesos de gestión del riesgo**  
 % de respuestas

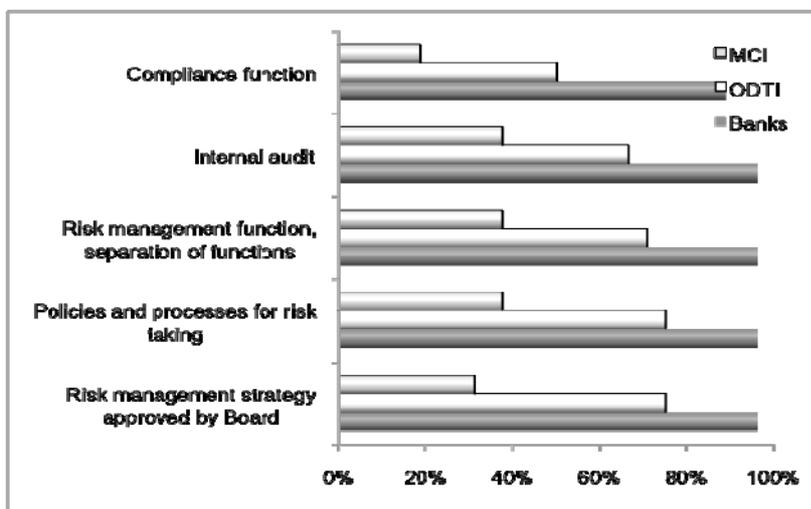
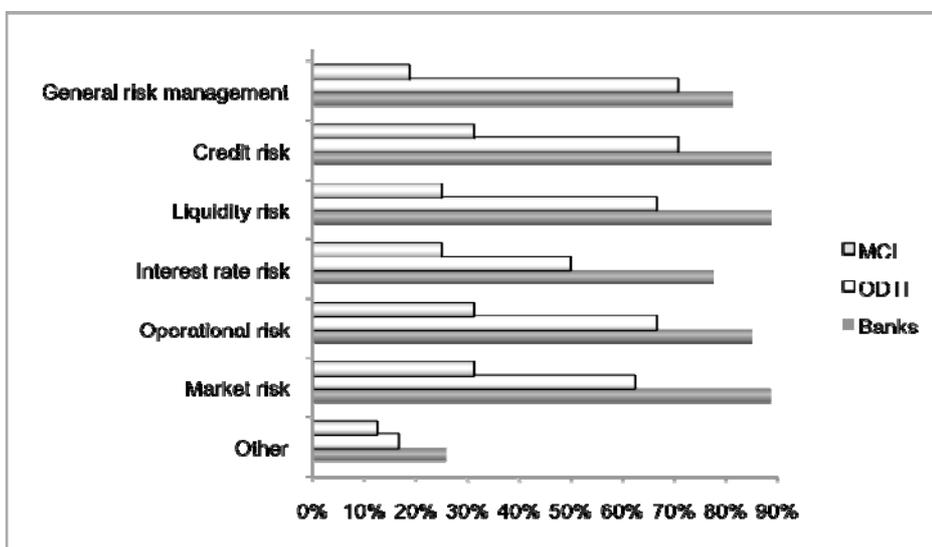


Gráfico 6  
**Requisitos de gestión de riesgos, por tipo de riesgo**  
 % de respuestas



## **B. Riesgo de crédito**

La complejidad y las características distintivas del microcrédito, especialmente el proceso descentralizado de concesión del préstamo, plantea cuestiones importantes de gestión del riesgo en relación con las actividades microfinancieras y las instituciones presentes en este ámbito. Según la literatura disponible, por ejemplo, el fraude en la concesión de microcrédito (en forma de prestatarios ficticios y apropiación indebida de pagos) se origina principalmente a nivel del responsable de conceder el préstamo, que aplica métodos descentralizados<sup>75</sup>.

Si bien la mayoría de países exigen a bancos y OED reguladas adoptar y mantener políticas para aprobar nuevas posiciones que entrañen riesgo de crédito o para renovar y refinanciar posiciones previas, son muy pocos (todos, países con nivel de ingresos bajo y medio) los que aplican un tratamiento diferenciado a los microcréditos, por ejemplo políticas de tramitación del crédito y documentación del préstamo. Menos frecuentes aún son las normas específicas sobre microcrédito en las cooperativas de crédito.

### *Metodología para la concesión de préstamos*

El préstamo sin garantía se permite en la mayoría de jurisdicciones encuestadas a todos los tipos de instituciones, si bien la normativa no suele distinguir claramente entre préstamo garantizado y no garantizado ni establece reglas explícitas para el caso del microcrédito sin garantías. El resultado es que los microcréditos pueden regirse por las normas generales que regulan el préstamo sin garantía, que requieren una dotación de provisiones mayor independientemente de las normas de aseguramiento o limitan las exposiciones individuales o agregadas<sup>76</sup>. En una jurisdicción, los préstamos no garantizados de los bancos no pueden superar los 6.250 dólares de EE.UU. por cliente. En otra, el total en préstamos sin garantía está limitado al 30% del capital regulador de cualquier institución. En otro país el préstamo sin garantía de un banco está limitado al 50% de su capital total. La normativa reglamentaria de la mayoría de países tampoco especifica los tipos de avales y garantías necesarios para calificar un préstamo como garantizado a efectos de dotar provisiones, con independencia del tipo de institución. Esto permite una notable discrecionalidad supervisora en relación con los métodos de aseguramiento.

El microcrédito puede basarse en un modelo de préstamo a grupos (también conocido como banca comunal o grupos solidarios), un método generalmente empleado con clientes muy pobres. Ocho países (todos ellos con nivel de ingresos bajo y medio) de la muestra tienen disposiciones reglamentarias sobre los métodos de microcrédito a grupos aplicados por bancos, OED y EFM. En tales casos, los límites de préstamo existentes no se aplican o bien son superiores a los del préstamo a particulares. Unos pocos países han desarrollado programas de control que abordan específicamente los préstamos a grupos. En un país de Asia, por ejemplo, los supervisores valoran los incentivos y el desempeño de los responsables de conceder crédito aplicando parámetros diferentes para el préstamo a particulares y el préstamo a grupos.

La mayoría de los países que respondieron a la encuesta no imponen a bancos, OED y EFM la prohibición de conceder crédito a personas que no estén inscritas en el registro mercantil o carezcan de identificador fiscal, no lleven contabilidad ni presenten estados financieros, o no estén al día en sus obligaciones tributarias. Cuando existen, estas restricciones son más

---

<sup>75</sup> Véase Jansson et al (2004).

<sup>76</sup> En el marco de Basilea II, los préstamos no garantizados siempre producirán una pérdida mayor en caso de impago, según algunos países miembros del Comité de Basilea que participaron en la encuesta.

habituales para los bancos. Por otra parte, un país informó de la exención explícita de tales prohibiciones cuando se trate de préstamos de microcrédito.

### *Clasificación de préstamos*

La normativa reglamentaria normalmente especifica criterios para clasificar los préstamos de bancos, OED y EFM, aunque el microcrédito sólo constituye una clase de activo separada en algunas jurisdicciones (ninguna con ingresos altos). En la gran mayoría (78%) de los países de la muestra, los criterios de clasificación de préstamos se aplican por igual a los préstamos minoristas convencionales y a los microcréditos, con independencia del tipo de institución. La mayoría de jurisdicciones con criterios específicos para clasificar el microcrédito suelen utilizarlos para determinar las provisiones y el deterioro del crédito.

### *Provisiones y reservas*

En las jurisdicciones en las que los microcréditos reciben un tratamiento regulador especial las provisiones suelen dotarse antes que en el caso de préstamos minoristas tradicionales, ya que se tarda menos en determinar si conllevan mayor riesgo y en considerarlos en mora. Algunas jurisdicciones requieren dotar un mínimo de provisiones también para microcréditos solventes. En el otro extremo del espectro, sólo unos pocos países (el 20% de los 25 que respondieron a la cuestión) reconocen métodos alternativos de aseguramiento típicos de la microfinanciación que merezcan una consideración favorable de cara a dotar provisiones.

Un ejemplo de tratamiento específico de la microfinanciación lo proporciona un país africano cuya regulación establece cinco niveles de riesgo para los préstamos bancarios, requiriendo los tres niveles superiores provisiones por el 20%, 50% y 100%. A efectos de comparación, los OED de esta jurisdicción clasifican los microcréditos exclusivamente en función de los días de demora en el pago, en las siguientes categorías: 30-89 días, 90-179 días, y 180 días o más, habiéndose establecido provisiones por el 25%, 50% y 100%, respectivamente. Otro país africano utiliza un calendario más estricto que el aplicable a los bancos.

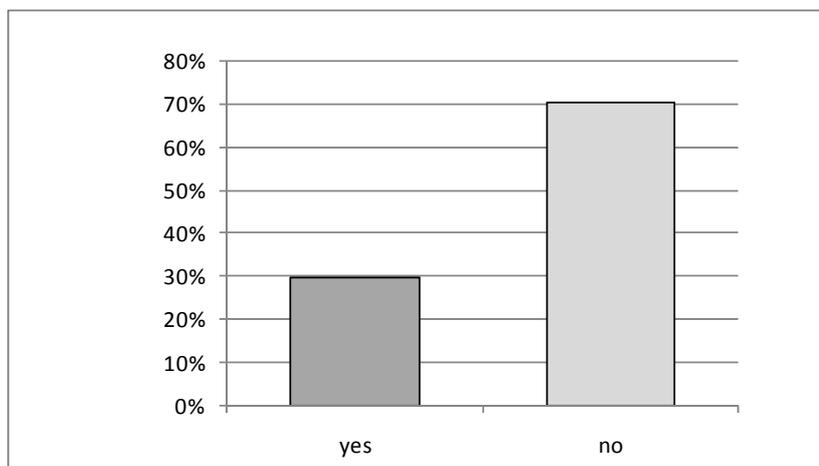
### *Límites a exposiciones sustanciales*

La reducida información proporcionada por la encuesta sobre límites de exposición al riesgo o a su concentración sugiere la aplicación de normas más estrictas a las OED que a los bancos. En cierto país (con nivel de ingresos bajo) los préstamos de una institución especializada en microfinanciación a un prestatario individual no pueden superar el 10% del capital básico, mientras que el límite es del 25% en los bancos comerciales. En un país con ingresos medios, las instituciones microfinancieras pueden invertir hasta el 30% de la cartera de préstamo en un único prestatario, mientras que no existe un límite tal para los bancos.

Gráfico 7

**Encuestados que, ante un microcrédito en mora, exigen dotar provisiones antes de lo que sería el caso en préstamos de la banca minorista convencional**

% sobre 27 respuestas



### C. *Riesgo operacional*

#### *Gestión del riesgo operacional*

Todos menos uno de los países encuestados requieren que los bancos tengan políticas y procesos de gestión de riesgos para identificar, evaluar, vigilar y mitigar el riesgo operacional. Dichos requisitos pueden constar en reglamentos sobre controles internos, buen gobierno o auditoría interna. Lo mismo se aplica a OED en el 64% de las jurisdicciones encuestadas donde se las supervisa. Sólo un país indicó contar con normas específicas en materia de riesgo operacional en instituciones microfinancieras. En otro, los riesgos operacionales específicos de la microfinanciación no se recogen en la normativa reglamentaria, sino en el manual de supervisión.

Cuadro 5

#### **Requisitos de gestión del riesgo operacional**

Número de respuestas

	<b>¿Exige la regulación políticas específicas de gestión de riesgos para el riesgo operacional?</b>	<b>Si es así, ¿están específicamente adaptadas a las operaciones y técnicas de microfinanciación?</b>
	Sí	Sí
Bancos (sobre 27 respuestas)	26	0
OED (sobre 24 respuestas)	14	1
EFM (sobre 16 respuestas)	3	0

### Subcontratación de actividades

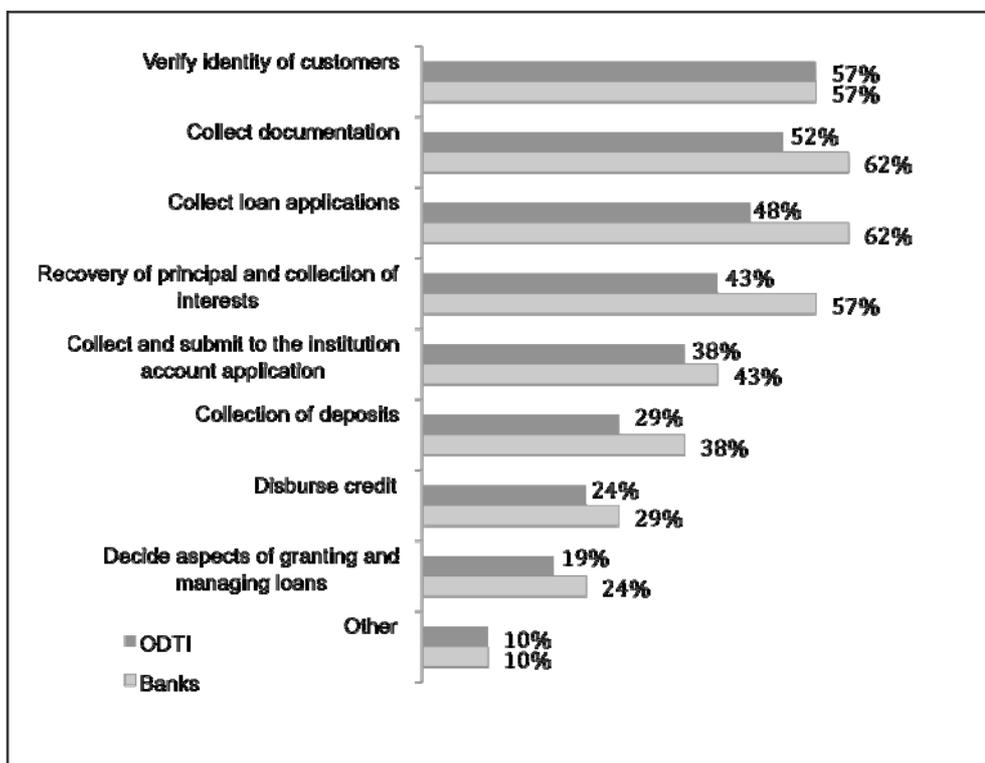
Muchas jurisdicciones, incluidos países de altos ingresos con escasa actividad microfinanciera, otorgan a las instituciones financieras permiso explícito —o no prohíben— para subcontratar actividades, como la captación de depósitos, a establecimientos minoristas no bancarios mediante contratos de agencia. Así, en Australia, por ejemplo, la *Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006* permite a las entidades externalizar ciertas funciones, como la identificación de clientes, si bien la entidad es la responsable última de cumplir la ley. Las actividades cuya externalización se permite más comúnmente entre los países de la muestra son la verificación de la identidad del cliente, la recogida de documentación de éste y la recepción de solicitudes de préstamo. El permiso lo tienen sobre todo bancos y algunos tipos de OED, no existiendo por lo general regulación específica para EFM y cooperativas financieras.

La subcontratación externa por OED está en líneas generales comprendida en el marco de la gestión del riesgo operacional, que no suele contemplar el recurso a agentes comerciales. Los bancos en la mayoría de las jurisdicciones están expresamente obligados a cumplir una serie de normas mínimas para la contratación externa, incluidas las que implican manejo de efectivo por terceros. Todos los países con nivel de ingresos alto y la mayoría de los miembros del Comité de Basilea aplican principios específicos de subcontratación externa a bancos y a cooperativas financieras sujetas a supervisión prudencial, siendo el marco para OED menos claro en países con ingresos medios y bajos. Asimismo, en la mayoría de las jurisdicciones el supervisor tiene acceso a las instituciones terceras con fines de supervisión.

Gráfico 8

### Actividades que pueden subcontratarse a agentes comerciales

% de respuestas



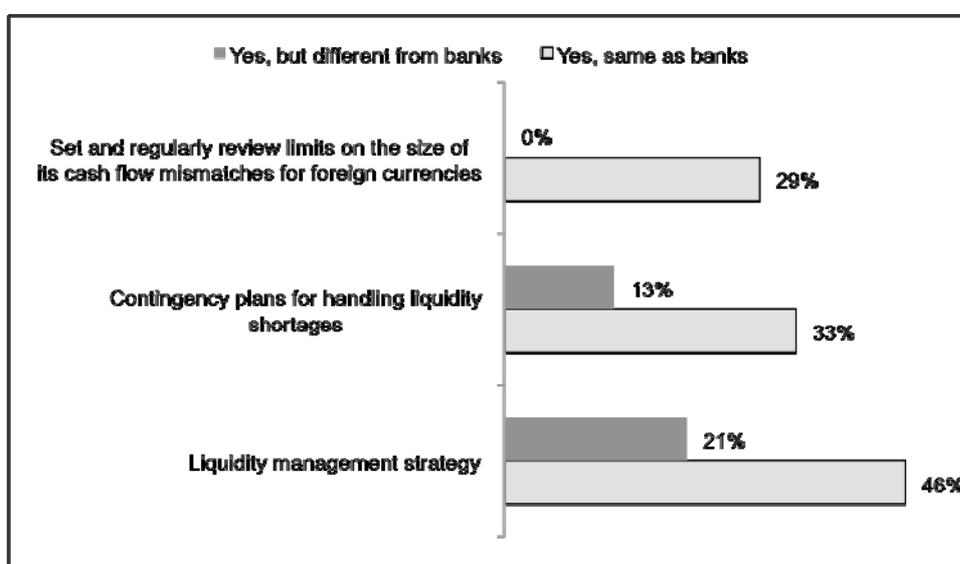
#### D. Riesgo de liquidez<sup>77</sup>

Muchos países encuestados aplican la misma regulación de gestión del riesgo de liquidez a bancos y OED. La mayoría de los supervisores requieren que las OED supervisadas tengan una estrategia de gestión de la liquidez y pueden también exigir planes de contingencia para gestionar perturbaciones de liquidez, así como establecer y revisar periódicamente límites al tamaño de sus descalces en moneda extranjera. En algunos casos las normas se diseñaron especialmente para instituciones microfinancieras u operaciones de microfinanciación. A menudo no existen disposiciones sobre diversificación de las fuentes de financiación en el caso de las OED, o incluso de los bancos en algunos países.

Gráfico 9

#### Supervisores que requieren gestión de la liquidez en OED

% de respuestas



Además de los depósitos, el préstamo comercial es una importante fuente de liquidez para numerosos proveedores de microfinanciación, lo que aumenta la complejidad del proceso de gestión del riesgo<sup>78</sup>. Los proveedores de financiación son los organismos de cooperación internacional, bancos multilaterales de desarrollo e instituciones financieras de promoción y desarrollo (como la Corporación Financiera Internacional) específicamente orientadas a los proveedores de microfinanciación. Ésta también puede procurarse a través de fondos de inversión especializados, como por ejemplo *vehículos de inversión microfinanciera* (VIM)<sup>79</sup>. Estos fondos los facilita un puñado de grandes prestamistas, a menudo en una divisa de referencia (no en moneda local). También pueden constituir una fuente local de financiación las entidades de préstamo mayorista financiadas con fondos públicos y entidades líderes<sup>80</sup>.

<sup>77</sup> Además de en los resultados de la encuesta, esta sección se basa principalmente en Brom (2009).

<sup>78</sup> Véase CGAP (2008).

<sup>79</sup> Un VIM es una entidad inversora cuya cartera está invertida al menos en un 50% en instituciones o carteras de microfinanciación en países emergentes u otros VIM. Véase CGAP (2009a).

<sup>80</sup> Los prestamistas mayoristas o líderes pueden ser bancos comerciales privados, bancos de desarrollo, ONGs, programas de donantes o entidades públicas. Véase CGAP (2009a).

## **E. Utilización abusiva de los servicios financieros**

En la gran mayoría de países encuestados los bancos están sometidos a controles para la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (PBC/PFT) que siguen todas las recomendaciones del GAFI (salvo de forma excepcional alguna de ellas, como la relativa a «personas expuestas políticamente»)<sup>81</sup>. Todos los países requieren que los bancos cumplan los controles de diligencia debida en relación con su clientela, que informen de operaciones sospechosas y lleven registros.

La exigencia de aplicar controles relacionados con el cumplimiento de las recomendaciones del GAFI se presenta con menos frecuencia en OED y EFM que en otro tipo de instituciones como bancos y proveedores de servicios de transferencia o de remesa de dinero. Del mismo modo, allí donde las cooperativas financieras no están bajo supervisión prudencial, éstas no están obligadas a poner en práctica dichos controles. En la mayoría de las jurisdicciones en que se imponen los controles PBC/PFT, las normas son esencialmente las mismas para todos los tipos de instituciones, si bien algunos países tienen reglas menos estrictas para las de menor tamaño, eximiéndolas por ejemplo de contar con un departamento o unidad formal de cumplimiento de dichos controles.

Sólo el 30% de encuestados (la mayoría con nivel de ingresos medio) informó de que había acometido una evaluación formal de riesgos PBC/PFT para identificar y definir operaciones de bajo riesgo<sup>82</sup>. Algunos, aunque sin realizar una evaluación formal de riesgos PBC/PFT, se han servido de la flexibilidad de las recomendaciones del GAFI para instaurar procedimientos más sencillos de diligencia debida respecto de clientes en el caso de algunos productos dirigidos a personas con escasos ingresos, como cuentas de ahorro de baja cuantía, banca por telefonía móvil y dinero electrónico. Por ejemplo, doce países encuestados permiten a terceros verificar la documentación identificativa de clientes, en relación con la apertura de cuentas y otras operaciones, en virtud de un contrato de agencia celebrado con una institución financiera supervisada. Dos países informaron de menores requisitos de documentación del cliente o de exenciones para personas que reciben pagos de asistencia social del gobierno. Isern y de Koker (2009) ofrecen ejemplos adicionales de medidas simplificadas que se aplican en diversos países:

- **debida diligencia con los clientes:** aceptación de documentos de identificación no estándares, en su caso (Reino Unido); exención, para determinados productos de bajo valor, de elementos de los procesos típicos de diligencia debida respecto de clientes y ampliación de plazos para dichos procesos en el caso de quienes ya son clientes (Sudáfrica)<sup>83</sup>;
- **sistemas de gestión de la información:** permitir sistemas adecuados de llevanza de registros en el caso de entidades pequeñas, al no imponer niveles o tipos de tecnología (Indonesia);

---

<sup>81</sup> El Grupo de Acción Financiera (GAFI) es un organismo intergubernamental que tiene como objetivo el desarrollo y la promoción de políticas nacionales e internacionales de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, así como el desarrollo de reformas de los marcos legislativos y reguladores en estos ámbitos. El GAFI ha publicado Recomendaciones orientadas a cumplir ese objetivo. <http://www.fatf-gafi.org>

<sup>82</sup> La Recomendación 5 del GAFI señala: «En algunas circunstancias en que los riesgos sean menores, los países pueden decidir que las instituciones financieras pueden aplicar medidas más reducidas o simplificadas». Véase también la sección 2 de la Orientación del GAFI sobre un enfoque basado en el riesgo, y De Koker (2009a) para una definición de «riesgo menor» en el contexto del GAFI.

<sup>83</sup> De Koker (2009) concluye que, si bien se producen algunos abusos en relación con productos financieros exentos en Sudáfrica, el nivel de abuso fue sustancialmente menor, y los importes afectados mucho menores, que en el caso de productos normales no exentos.

- **notificación de transacciones:** permite informar tanto por vía electrónica como de forma impresa de aquellas transacciones que requieren notificación (Sudáfrica);
- **cumplimiento de la normativa:** todas las empresas y todos sus empleados deben informar de transacciones sospechosas, pero sólo las instituciones que hayan de rendir cuenta están obligadas a nombrar o designar un responsable de la función de cumplimiento de la normativa (Sudáfrica).

#### F. Posiciones con partes vinculadas

En general, la regulación en los países encuestados permite más a menudo posiciones con partes vinculadas en el caso de los bancos que de OED y EFM. Los países que supervisan OED limitan la exposición a partes vinculadas en su mayor parte, y pueden imponer otras restricciones como prohibir conceder préstamos sin garantía a los accionistas principales. Cuando se imponen límites al volumen de posiciones con partes vinculadas se tiende a ser más estricto con las OED que con los bancos; por ejemplo, un país con nivel de ingresos bajo limita el préstamo que las OED pueden conceder a partes vinculadas al 2% del capital básico con carácter individual y al 20% en total, mientras que para los bancos esos límites ascienden al 20% y 100%, respectivamente. Otros países pueden únicamente exigir a las instituciones que tengan políticas internas para el préstamo a partes vinculadas, sin establecer límites específicos. La exposición a partes vinculadas puede asimismo afectar al capital regulador en muchas jurisdicciones, como en el caso de México, donde dichas posiciones reciben una ponderación de riesgo de crédito del 115%.

Cuadro 6

#### ¿Existen restricciones relativas a posiciones con partes vinculadas?

	<b>Bancos</b> <i>27 respuestas</i>	<b>OED</b> <i>24 respuestas</i>	<b>EFM</b> <i>16 respuestas</i>
Se permiten posiciones con partes vinculadas	25	14	5
Se requieren condiciones de total imparcialidad	16	7	4
Existencia de límites en el importe	23	9	4
Procede deducción en el capital regulador	10	1	2

Habida cuenta de que las cooperativas financieras se orientan al servicio de la comunidad, y considerando su *modus operandi*, los supervisores podrán también establecer límites a la participación de un socio cooperativista individual en su capital. En un país de América Latina con nivel de ingresos medio, por ejemplo, los socios no pueden poseer más del 10% del capital, si se trata de personas físicas, o del 49% en el caso de una persona jurídica. En otra jurisdicción de la misma región, el límite es del 15% para las personas jurídicas.

#### 4. Suficiencia de capital

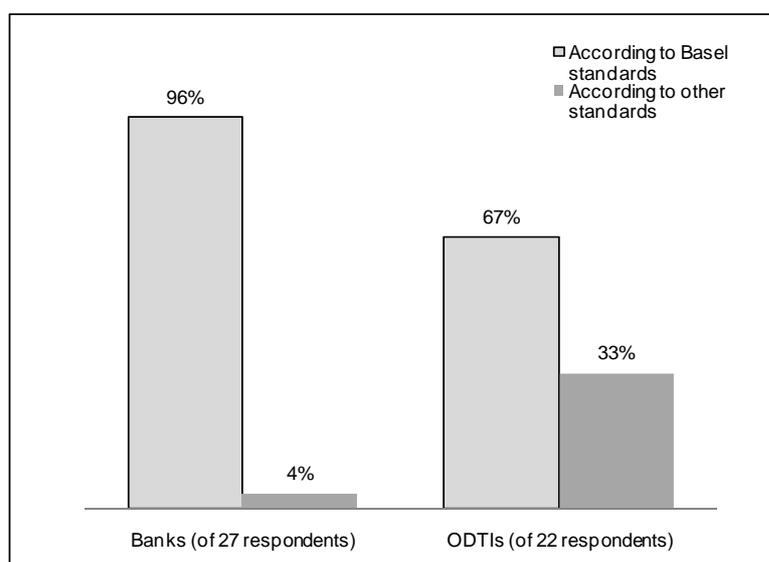
##### A. Definición de capital regulador y marco de capital

En la mayoría de los países de la muestra el capital regulador de bancos y OED se define con arreglo a las normas de Basilea, si bien para algunos tipos de instituciones se utilizan

otras definiciones que sustituyen o complementan el marco de Basilea. Con respecto a las cuotas participativas de los socios de cooperativas financieras, algunos supervisores imponen restricciones al reembolso de participaciones o excluyen la parte volátil del capital social de la definición de capital regulador.

Las normas de Basilea también se utilizan para definir y calcular el ratio de capital regulador para los bancos y, en varios países, para las OED. En las jurisdicciones en que se está aplicando Basilea II son pocos (y todos miembros del Comité de Basilea) quienes también aplican estos parámetros a las cooperativas financieras.

Gráfico 10  
**¿Cómo se define el capital?**  
% de respuestas



### **B. Requerimientos de capital**

Entre los encuestados, los requerimientos de capital tienden a ser mayores para las OED que para los bancos. En los países sin una regulación específica de la microfinanciación, sin embargo, se aplica a ambos tipos de instituciones el mismo coeficiente de solvencia. En los sectores en los que las cooperativas financieras están sujetas a supervisión prudencial, los resultados de la encuesta sugieren que soportan requisitos más exigentes de coeficiente de solvencia que otros tipos de OED.

Las reglas varían enormemente entre países con OED distintas de cooperativas financieras. Algunos (4 de 16) aplican Basilea I, pero existen también otros enfoques, desde no exigir coeficiente de solvencia alguno hasta imponer otros tipos de ratios de apalancamiento o coeficientes ponderados en función de activos. Por ejemplo, Kenia impone a las OED un ratio de capital sobre pasivo por depósitos total de al menos el 8%.

Un puñado de países de la muestra limita el apalancamiento de los EFM, situándose el ratio máximo en el rango del 10-12%. La mayoría de países no imponen a los EFM requisitos de capital ponderados en función del riesgo.

Cuadro 7

**Coefficiente de solvencia en una serie de países**

	<b>OED</b>	<b>Bancos</b>
Kirguistán	18% - institución de depósito especializada en microfinanciación	12%
Honduras	15% - institución de depósito especializada en microfinanciación minorista	10%
	10% - institución de depósito especializada en microfinanciación mayorista	
Chile	10% - cooperativas financieras	8%
Brasil	17% - cooperativas financieras independientes	11%
México	8% - cooperativas financieras	8%
Australia	8% - cooperativas financieras	8%
	(posibles coeficientes más altos en años de formación)	(posibles coeficientes más altos en años de formación)
Bolivia <sup>1</sup>	10% - institución de depósito especializada en microfinanciación	10%

<sup>1</sup> Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero de Bolivia: [www.asfi.gov.bo](http://www.asfi.gov.bo).

**C. Riesgos cubiertos en los coeficientes de solvencia**

En la mayoría de los casos, los requisitos de coeficiente de solvencia para OED cubren sólo el riesgo de crédito. La dotación de provisiones para cubrir otros riesgos suele hacerse por separado, aplicando ratios o límites fijos. En Pakistán, el 1,5% de la cartera de préstamo de cada OED debe reservarse para cubrir los riesgos de mercado y operacional. En Brasil, las cooperativas sin exposición en divisas y cuyos activos totales no superen aproximadamente los 2 millones de dólares de EE.UU. no están obligadas a provisionar el riesgo de mercado, pero su requisito de coeficiente de solvencia se eleva en 200 puntos básicos. En México, los tipos aplicables a la cobertura del riesgo de mercado de OED siguen un sistema escalonado que está en función del nivel de complejidad.

**D. Tratamiento de la cartera de microcrédito**

En los países que respondieron a la encuesta, las carteras de microcréditos, como línea de negocio, reciben por lo general el mismo tratamiento que otras posiciones minoristas definidas en el marco de Basilea II para los riesgos de crédito, mercado y tasa de interés. Sólo dos países de la muestra prestan una consideración de capital diferenciada a las carteras de microcréditos frente a otros tipos de préstamos bancarios.

## Referencias

- Bankable Frontier Associates, 2009. *The Mzansi Bank Account Initiative in South Africa*. Final Report commissioned by FinMark Trust  
[http://www.finmarktrust.org.za/documents/R\\_Mzansi\\_BFA.pdf](http://www.finmarktrust.org.za/documents/R_Mzansi_BFA.pdf)
- Banking with the Poor Network (BWTP), 2009. *Microfinance Industry Report: Indonesia*. Singapore. [http://www.bwtp.org/files/MF\\_Industry\\_Report\\_Indonesia\\_ELECTRONIC.pdf](http://www.bwtp.org/files/MF_Industry_Report_Indonesia_ELECTRONIC.pdf)
- Brom, K., 2009. *Asset and Liability Management for Deposit-Taking Microfinance Institutions*. Focus Note 55. Washington, D.C.: CGAP. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.34818>
- Chatain, P-L, Hernández-Coss, R., Borowik, K, y Zerzan, A., 2008. *Integrity in mobile phone financial services: Measures for mitigating risks from money laundering and terrorist financing*. World Bank Working Paper n° 146. Washington, D.C.: El Banco Mundial.
- Christen, R., Lyman, T. R. y Rosenberg, R., 2003. *Microfinance Consensus Guidelines. Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance*. Washington, D.C.: CGAP. [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2787/Guideline\\_RegSup.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2787/Guideline_RegSup.pdf)
- Collins, D., Morduch, J., Rutherford, S. y Ruthven, O., 2009. *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS), 2008. *Principios para la adecuada gestión y supervisión del riesgo de liquidez*, Basilea. [http://www.bis.org/publ/bcbs144\\_es.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs144_es.pdf)
- BCBS, 2001. *Risk Management Principles for Electronic Banking*. Basilea. <http://www.bis.org/publ/bcbs98.pdf>
- BCBS, 2003. *Buenas prácticas para la gestión y supervisión del riesgo operativo*. Basilea. <http://www.bis.org/publ/bcbs96esp.pdf>
- BCBS, 2004. *Principles for the Management and Supervision of Interest Rate Risk*. Basilea. <http://www.bis.org/publ/bcbs108.htm>
- BCBS, 2004a. *Aplicación de Basilea II: aspectos prácticos*. Basilea. <http://www.bis.org/publ/bcbs109esp.pdf>
- BCBS, 2005. *Outsourcing in Financial Services*. Basel, 2005. <http://www.bis.org/publ/joint12.pdf>
- BCBS, 2006. *Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz*. Basilea. <http://www.bis.org/publ/bcbs129esp.pdf>
- BCBS, 2006a. *Metodología de los Principios Básicos*. Basilea, 2006. <http://www.bis.org/publ/bcbs130esp.pdf>
- BCBS, 2006b. *Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations*. Basilea, 2006. <http://www.bis.org/publ/bcbs122.pdf>
- Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), 2009. *Financial Access 2009: Measuring Access to Financial Services Around the World*. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.38735/>
- CGAP, 2008. *Microfinance Funder Survey 2008*. Washington, D.C.: CGAP. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.6303/Regional%20Snapshots%20-%20Global%20-%207Nov08-rev2.pdf>

CGAP, 2009a. *MIV Survey 2009*. Washington, D.C. CGAP.  
<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.11139>

Cuevas, C., & Fischer, K. P., 2006. *Regulation and Supervision of Cooperative Financial Institutions: The Debate over Delegated and Auxiliary Supervision*. Access Finance n° 12. Washington, D.C.: El Banco Mundial.  
<http://siteresources.worldbank.org/INTACCESSFINANCE/Resources/AF12Carlosarticle.pdf>

De Koker, L. 2009. *The money laundering risk posed by low risk financial products in South Africa: Findings and Guidelines*. Journal of Money Laundering Control, Vol. 12 n° 4.  
<http://www.emeraldinsight.com/Insight/ViewContentServlet?Filename=Published/EmeraldFullTextArticle/Articles/3090130102.html>

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2008. *Implementation of the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision: Experience with Assessments and Implications for Future Work*. Washington, D.C.: FMI.

Grupo de Acción Financiera (GAFI) 2009. *Risk-based Approach: Guidance for Money Service Business*. Paris: FATF. <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/45/1/43249256.pdf>

GAFI, 2007. *Guidance on the Risk-based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing – High Level Principles and Procedures*. Paris: FATF.  
<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/43/46/38960576.pdf>

GAFI, 2008. *Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment Strategies*. Paris: FATF. <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/46/24/40978997.pdf>

Isern, Jennifer, y Louis de Koker. 2009. *AML/CFT: Strengthening Financial Inclusion and Integrity*. Focus Note 56. Washington, D.C. CGAP.  
<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.37862>

Jansson, T., Rosales, R. y Westley, G., 2004. *Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.  
[http://www.iadb.org/sds/MIC/publication/publication\\_159\\_3243\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/MIC/publication/publication_159_3243_s.htm)

Lauer, K., 2008. *Transforming NGO MFIs: Critical Ownership Issues to Consider*. Occasional Paper n° 13. Washington, D.C.: CGAP. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.4213/>

Ledgerwood, J. y White, V., 2006. *Transforming microfinance institutions: providing full financial services to the poor*. Washington, D.C.: El Banco Mundial.

Lyman, T. R., Pickens, M. y Porteous, D., 2008. *Regulating Transformational Branchless Banking: Mobile Phones and other Technology to Increase Access to Finance*. Focus Note 43. Washington, D.C.: CGAP. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.2583/>

Vega, Juan C., 2005. *The Microfinance Associations of Nicaragua Law: Prospects and Outlook*. en Regulation and Supervision n° 7 por encargo del Microfinance Regulation and Supervision Resource Center: [www.microfinanceregulationcenter.org](http://www.microfinanceregulationcenter.org)

World Savings Banks Institute (WSBI), 2008. *Position Paper on the Regulation of Microfinance Services*. Brussels.  
[http://www.wsbi.org/uploadedFiles/Position\\_papers/0608.pdf](http://www.wsbi.org/uploadedFiles/Position_papers/0608.pdf)

**Otras fuentes:**

Microfinance Regulation and Supervision Resource Center  
<http://www.microfinanceregulationcenter.org>

## Anexo I

### Países e instituciones participantes

País	Nivel de ingresos <sup>84</sup>	Miembro del BCBS
Argentina	Medio alto	Sí
Australia	Alto	Sí
Brasil	Medio alto	Sí
CEMAC	<i>Bajo/medio (a efectos de este informe)</i>	No
Camerún	Medio bajo	
República Centroafricana	Bajo	
Congo, ROC	Bajo	
Gabón	Medio alto	
Guinea ecuatorial	Alto	
Chad	Bajo	
Chile	Medio alto	No
Colombia	Medio alto	No
Francia	Alto	Sí
Honduras	Medio bajo	No
Indonesia	Medio bajo	Sí
Italia	Alto	Sí
Japón	Alto	Sí
Kenia	Bajo	No
Kirgistán	Bajo	No
México	Medio alto	Sí
Mozambique	Bajo	No
Países Bajos	Alto	Sí
Nicaragua	Medio bajo	No
Pakistán	Medio bajo	No
Perú	Medio alto	No
Filipinas	Medio bajo	No
Rusia	Medio alto	Sí
Ruanda	Bajo	No
Arabia Saudita	Alto	Sí
Sudáfrica	Medio alto	Sí
Corea del sur	Alto	Sí
España	Alto	Sí
Uganda	Bajo	No

<sup>84</sup> Clasificación de ingresos según el método del Atlas del Banco Mundial de julio de 2009 (<http://go.worldbank.org/K2CKM78CC0>).

## **Anexo II**

### **Miembros del Microfinance Workstream**

Banco Central de Argentina	José Rutman, Co-Chair Cristina Pailhé Miguel Delfiner Anabela Gómez
Consultative Group to Assist the Poor	Timothy Lyman, Co-Chair Laura Brix Denise Dias Kate Lauer
Banco Central de Brasil	Alvir Hoffman Regina Riolino
Banco de la Reserva de la India	Prashant Saran
Banco de Italia	Giovanni Carosio Alessio de Vincenzo
Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México	Angelica Gonzalez Saravia
Banco de los Países Bajos	Rudi Kleijwegt
Superintendencia de Banca y Seguros, Perú	Narda Sotomayor
Bangko Sentral ng Pilipinas, Filipinas	Gerardo A. Butardo
Banco Central de la Federación Rusa	Alexey Simanovskiy Oleg Letyagin
Banco de la Reserva de Sudáfrica	Errol Kruger Sandra de Lange
Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas	Rudy Araujo
Fondo Monetario Internacional	Aditya Narain
Banco Mundial	David Scott
Secretaría del BCBS	Keng Heng Tan Toshio Tsuiki