



## DIÁLOGO INTERNACIONAL

### EL FUTURO DE LAS MICROFINANZAS Y LA INCLUSIÓN FINANCIERA

11 - 12 de Octubre, 2012

Lima, Perú

#### RESUMEN DE DISCUSIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA Y ACCIÓN

Representantes de instituciones financieras, especialistas en el tema, altos funcionarios de organismos de regulación y supervisión, así como representantes de organismos multilaterales dedicados a fortalecer las microfinanzas y la inclusión financiera en la región, se reunieron en Lima, el 11 y 12 de octubre de 2012, con la finalidad de analizar la evolución de estas actividades en la región y evaluar sus perspectivas a futuro.

Bajo el título del encuentro «El Futuro de las Microfinanzas y la Inclusión Financiera», organizado por la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA), con el apoyo de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú y el Multilateral Investment Fund, miembro del IDB Group, los participantes realizaron recomendaciones de estrategia y establecieron líneas de acción dirigidos a los hacedores de política y niveles ejecutivos del sector privado en apoyo al desarrollo sostenible y estable de las microfinanzas y de la inclusión financiera.

Los referidos representantes, fueron invitados expresamente, por lo que su rol en esta reunión fue a título personal, y no comprometió a las instituciones o entidades a las que pertenecen.

La discusión se organizó en cuatro paneles que pretendían promover discusiones concretas alrededor de una presentación inicial realizada por un experto en cada tema tratado<sup>1</sup>. Estos paneles analizaron los retos a ser superados en la región, los marcos de política y regulación necesarios, las expectativas acerca del accionar privado y la expansión de la cobertura del mercado sobre la base de las experiencias de las microfinanzas y las prácticas de inclusión financiera.

#### I. Retos: Reducir la pobreza, fomentar el ahorro y controlar el sobreendeudamiento

1. La pobreza es un problema complejo cuya solución implica cubrir varias carencias. A pesar de las mejoras mostradas en los niveles y distribución del ingreso en los últimos años, América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo y con niveles de pobreza mucho más extremos en el sector rural.

---

<sup>1</sup> Ver agenda en Anexo I

2. Hacia adelante los desafíos para las microfinanzas y para los procesos de inclusión financiera serán cada vez más difíciles de superar. Los grupos no atendidos por el sector financiero registran los niveles más críticos de pobreza y se encuentran localizados geográficamente a mayor distancia de los centros urbanos. El escenario para profundizar las operaciones implica desarrollar su accionar en un contexto regional caracterizado por la subsistencia de problemas estructurales, falta de infraestructura básica, insuficiente nivel educativo, alta informalidad y baja densidad poblacional.
3. La capacidad de ahorro se constituye en uno de los principales elementos, sino el más importante, que impulsa a las personas a salir de su estado de pobreza. Por ello, es imperativo desarrollar acciones destinadas a propiciar mayores niveles de ahorro por parte de los clientes de las instituciones de microfinanzas, fortaleciendo la relación a largo plazo entre productos crediticios y de ahorro.
4. El sobreendeudamiento de los clientes debe reconocerse como un riesgo que puede afectar la sostenibilidad de las instituciones financieras dedicadas a las microfinanzas y actividades de inclusión financiera. Este problema debe atenderse no sólo de manera individual, sino como un problema de gestión colectiva que puede generar riesgos financieros y reputacionales a nivel sistémico.

## **II. Obstáculos a la inclusión financiera y al desarrollo del mercado financiero**

5. Entre los principales obstáculos que no permiten la expansión del mercado financiero, especialmente de la demanda de microfinanciamiento y servicios de bajo monto, figuran los reducidos niveles de ingresos y escasos recursos económicos de la población objetivo, que a su vez dificultan la capacidad de ahorro monetario. Adicionalmente, la ausencia o inexistencia de garantías o colaterales eleva el riesgo de crédito al no permitir mitigar las pérdidas de los impagos. Por otro lado, la escasa cultura financiera y educación en general, así como los elevados niveles de informalidad, precariedad e inestabilidad del empleo, ubicación dispersa y la pequeña escala de las poblaciones, dificultan la expansión de la oferta de servicios y productos financieros a un importante segmento de la población. Estos obstáculos se magnifican en el ámbito rural, del que se tiene poco conocimiento en relación con sus necesidades de servicios y productos financieros.
6. En relación con la capacidad de oferta de servicios financieros, se reconoce que, a pesar de la existencia de un amplio número de operadores financieros, muchos de ellos son pequeños y no logran promover una amplia competencia, restringiendo el dinamismo del mercado, la reducción de precios y la posibilidad de ampliar la cobertura del sector a poblaciones más dispersas. Así mismo, a nivel general, se aprecia un cierto nivel de informalidad en la gestión de las instituciones que brindan servicios financieros a segmentos con insuficiente acceso. Muchas de ellas aún deben desarrollar una cultura corporativa, implementar sistemas de gestión - que superen su actual característica rudimentaria - e inviertan en desarrollos tecnológicos.
7. En varios de países aún existen barreras derivadas de un débil marco institucional y regulatorio del sector financiero. En este sentido se pueden mencionar: La ausencia de un marco jurídico específico para operaciones de microfinanzas y de productos, servicios y canales que aportan a la inclusión; dificultades en relación con la administración de garantías, derechos y registros de propiedad; inexistencia o inadecuada gestión de centrales de riesgo; volatilidad del entorno macroeconómico y

político; así como elevados niveles de informalidad que requieren de políticas públicas y acciones corporativas que contribuyan a su incorporación progresiva al mercado financiero formal.

8. A las mencionadas barreras se suman políticas públicas que proponen establecer topes al costo del dinero, impulsan el racionamiento de empréstitos, dirigen el crédito a sectores específicos, obligan a la subvención de productos y servicios y otros. Estas acciones buscan apoyar a segmentos de la población de menores recursos con acceso limitado al sector financiero. Sin embargo, el efecto es contrario, en la medida en que afectan la provisión de servicios, encareciendo los productos y servicios financieros y desincentivando la competencia. La experiencia en varios países de América Latina, en las que el Estado intervino con el loable propósito de ampliar la cobertura de los servicios financieros, pero que después terminaron agudizando la crisis del sector, deben servir de muestra del riesgo que existe cuando se priorizan otros intereses sobre los técnicos.

### **III. Respuesta a retos y obstáculos**

9. El acceso al sector financiero puede contribuir a aliviar los problemas de pobreza a través de la creación de mecanismos que promuevan el ahorro, la ampliación de la oferta de crédito productivo y eviten el sobreendeudamiento a través de la dotación de una adecuada educación financiera y mayor exigencia de transparencia en la dotación de información al cliente, en los países de la región. Aunque no es la única vía, el acceso a los productos, servicios y canales del sistema financiero se constituiría en un aliado importante de un proceso activo de apoyo a emprendimientos individuales. La evidencia de las últimas décadas muestra que existe una relación exponencial entre acceso financiero y desarrollo económico. La correlación positiva entre ambas variables es mucho mayor conforme se incrementa el nivel de desarrollo.
10. A pesar de ello, se reconoce que no necesariamente todo acceso al crédito o al mercado financiero produce “per se” desarrollo. Para que una persona con acceso a la oferta financiera pueda salir de una situación de pobreza, requiere de un manejo adecuado de sus recursos con el fin de generar un flujo de mayores ingresos y sentar las bases económicas para su propio desarrollo a través del ahorro. Por ello, es necesario estimular acciones destinadas a promover las finanzas productivas, entendidas como un medio para financiar actividades que busquen la generación de nueva riqueza haciendo sostenibles los flujos de ingresos de familias en la base de la pirámide poblacional.
11. Dados los aún elevados niveles de pobreza en la región, así como la baja tasa de bancarización, existe un amplio sector de la población que podría mejorar su calidad de vida accediendo al sistema financiero. Por ello, se hace necesario ampliar, de manera sostenible – estable en el tiempo y con suficiente respaldo patrimonial- la frontera de la actual cobertura y alcance del sector financiero, incluyendo a zonas rurales. Esto a través de una regulación y supervisión que tome en consideración las características particulares de productos y servicios financieros proclives a incrementar los niveles de inclusión financiera.
12. Para lograr una mayor inclusión financiera será necesario apoyar los esfuerzos de desarrollo de tecnologías - que conducen a la disminución de costos de operación de productos, servicios y canales - para alcanzar economías de escala. El papel cooperativo y proactivo del sector será fundamental para alcanzar niveles de sostenibilidad que permitan afectar y reducir costos transaccionales.

13. Una mayor inclusión financiera requiere de un rol más activo del consumidor financiero, para lo cual, deben darse las condiciones que contribuyan a reducir las brechas de información y sobre todo promuevan la estandarización de prácticas y marcos de divulgación de información que permitan una efectiva comparación de las condiciones y precios de los productos, servicios y canales siendo ofertados por el mercado. Este proceso debe estar complementado por efectivos sistemas de educación financiera que permitan al consumidor ejercer sus derechos y obligaciones de manera transparente en su interacción con el sistema financiero.

#### **IV. Recomendaciones para el Desarrollo de Políticas y Acciones Inclusivas**

14. Para lograr una mayor cobertura del sector financiero, será necesario converger hacia un escenario de equilibrio entre el número y tipo de instituciones óptimo y el adecuado nivel de competencia. Esto beneficiaría a los clientes del sistema a través de una oferta adecuada de productos y servicios a precios competitivos. La profundización del mercado no debe entenderse como motivo para dejar de lado niveles mínimos de calidad, ya sea a nivel de servicio al cliente, evaluación crediticia y gestión de recursos humanos. Por ello, se hacen las siguientes recomendaciones en relación con el rol del Estado y el desarrollo de políticas públicas; el marco regulatorio; el fortalecimiento de las partes intervinientes en el mercado; y la conducta esperada de las entidades que brinden servicios que aporten a la inclusión y ampliación del microcrédito.

##### *Rol del Estado y Políticas Públicas*

15. Es esencial determinar el papel del Estado en cuanto a promover y proteger la innovación en microfinanzas o procesos que aportan a la inclusión financiera. Si bien ello ha permitido ampliar el mercado hacia sectores que antes no eran atendidos, también constituye un riesgo de que su abuso genere distorsiones en el mercado. El desafío será establecer la suficiente flexibilidad que permita avanzar en la expansión del mercado hacia nuevos segmentos, pero sin descuidar su sostenibilidad y estabilidad.
16. El Estado debe entenderse como un facilitador del desarrollo y la solidez de los mercados financieros. Por ello, se espera que el Estado impulse acciones destinadas a favorecer la inclusión financiera a través de la aprobación de un marco legal y normativo adecuado al perfil actual y esperado del mercado, y a su efectiva y eficiente implementación.
17. A momento de desarrollar su rol de facilitador de la inclusión financiera, el Estado debe considerar como condiciones necesarias la aplicación de políticas coordinadas (relevancia política de las distintas instituciones del Estado para avanzar en la misma dirección), el desarrollo de acciones para propiciar mayores niveles de formalidad, la adopción de un sistema de registro de identidad, el acceso a la información crediticia oportuna y de calidad (desarrollado a través de las centrales de riesgo), el establecimiento de mecanismos de protección y educación de los usuarios de servicios financieros (para equilibrar expectativas) y la disposición de reglas que permitan la operación transparente del mercado, en un ambiente de libertad de fijación de precios.

##### *Regulación y Supervisión Efectivas*

18. En principio debe reconocerse que el principal rol de las entidades reguladoras y supervisoras es velar por la estabilidad del sistema financiero. Sin embargo, su accionar debe también incorporar iniciativas destinadas a promover la inclusión de aquellos sectores que se encuentran al margen del

sistema financiero, generando las condiciones para que se desarrollen prácticas empresariales sanas que promueven la participación de las instituciones financieras.

19. Por ello es necesario promover sistemas de regulación y supervisión financiera que garanticen la sostenibilidad del sistema de las microfinanzas y actividades de inclusión financiera, así como, establecer acciones que fomenten el ahorro y desalienten la toma préstamos por encima de la capacidad de pago.
20. Independientemente de los modelos a desarrollar para propiciar una mayor inclusión financiera, debe cumplirse de manera estricta la regulación y supervisión de: (i) los riesgos de crédito y operativo; (ii) la transparencia e integridad financiera; (iii) los niveles apropiados de capital; (iv) las prácticas de buen gobierno corporativo; (v) las normas de provisionamiento y (vi) la prevención del sobreendeudamiento.
21. Para facilitar la labor de las entidades reguladores y de supervisión financiera, éstas debieran desarrollar su trabajo con niveles apropiados de autonomía, de tal manera que su accionar no esté supeditado a intereses políticos o económicos.
22. Para alcanzar una adecuada comprensión de los riesgos en mercados que atienden a segmentos con menores capacidades de pago y ahorro, será necesario evaluar dos aspectos fundamentales. Por un lado, el nivel de morosidad socialmente aceptable frente al riesgo de sobreendeudamiento que podría afectar al sector y poner en riesgo la sostenibilidad de la actividad. Por otro lado, las tasas de rentabilidad patrimoniales necesarias que permitan a las instituciones participantes enfrentar el reto de expandir el mercado a grupos poblaciones que conllevan mayor riesgo.

#### Infraestructura esencial

23. El desarrollo del crédito productivo y la inclusión financiera, hacen indispensable el desarrollo de centrales de riesgo o burós de crédito, que cuenten con bases de datos centralizadas e integradas, para que brinden información actualizada e histórica - positiva y negativa - del público a quien la requiera con un interés legítimo. La evidencia indica que esta información permite conocer mejor a los clientes y reducir los riesgos y costos de intermediación. Asimismo, se constata que el buen desempeño de una central de riesgos facilita la actividad de dotación de servicios de crédito a la población en la base de la pirámide y sobre todo contribuye a mitigar el riesgo de sobreendeudamiento.
24. Las centrales de riesgo desarrollan un trabajo más eficaz si cuentan con una regulación específica y disponen de información actualizada e histórica, que se reporte de manera obligatoria, tanto a nivel de empresa como de personas. La información que éstas administren debe incluir datos positivos como negativos de los clientes que cuenten con adecuados controles de calidad e incorporan información de todo aquel con capacidad crediticia. También favorece al sector si disponen de políticas de protección al cliente y si se logra centralizar la información para evitar costos por dobles consultas.
25. En caso de existir dos o más centrales de riesgos, sean de carácter público o privado, éstas deben permitir el acceso a todos los operadores y personas con un legítimo interés y brindar servicios como si la base de datos estuviera integrada.

### Educación del Usuario del Sistema Financiero

26. La educación financiera, entendida como la creación de capacidades financieras y llevadas a cabo a través de la implementación de una estrategia nacional de educación financiera que integre a las autoridades educativas con las financieras creando un espacio de coordinación para maximizar los resultados, es parte de los cimientos para dar sostén al desarrollo de actividades microfinancieras y de inclusión financiera en los mercados de la región.
27. La educación financiera debe constituirse en uno de los medios que contribuye a darle madurez al mercado de las microfinanzas y al desarrollo de una mayor inclusión financiera. Por ello, resulta esencial propiciar actividades de educación financiera que permitan al usuario ganar un mayor control sobre la gestión de sus recursos financieros, así como la medición de su cobertura e impacto.
28. Se recomienda propiciar entre los organismos multilaterales, organismos supervisores e instituciones financieras, el desarrollo de acciones conjuntas destinadas a promover la educación financiera, con el objetivo de lograr una mejor estructuración y efectividad en su dotación. Para este propósito no solo deben considerarse los contenidos más apropiados sino los modelos de entrega, con indicadores estandarizados como punto de comparación entre los distintos programas comprobando las capacidades financieras creadas.

### Protección del Usuario del Sistema Financiero

29. La protección al usuario financiero, que comprende de un lado promover la transparencia, la difusión y orientación de las operaciones financieras, así como velar por las condiciones que enfrenta el cliente, tales como la protección de contratos, revisión de cláusulas y establecimiento de mecanismos para queja y resolución de conflictos, es un elemento esencial para asegurar una inclusión estable al sector financiero.
30. Es necesario promover prácticas y políticas destinadas a la protección y defensa del consumidor financiero, preferentemente impulsado por una agencia independiente dedicada exclusivamente a la protección al consumidor. El diseño e implementación de estas acciones debe considerar los roles que cumplen los distintos participantes del mercado, a fin de evitar que se desvirtúen de sus objetivos primigenios.
31. En el caso de instituciones dedicadas a las microfinanzas, si bien deben cumplir sus respectivas misiones, también deben tener la suficiente visión y responsabilidad para no propiciar prácticas empresariales que distorsionen las condiciones del mercado o adversamente impacten sobre sus usuarios.

### Transparencia y divulgación de información

32. En apoyo al proceso de desarrollo de una competencia sana y activa, donde la disciplina del mercado se incorpore progresivamente, se recomienda promover acciones destinadas a generar mayor transparencia en el sector financiero, haciendo posible que el usuario acceda a información veraz y oportuna sobre costos y condiciones de los productos y servicios que oferta el sistema. En ese contexto destacan principios como la transparencia de productos y precios, transparencia de información financiera, libertad de precios, promoción de las centrales de riesgo, protección del cliente financiero y establecimiento de redes de seguridad, tales como los fondos de seguros de depósitos, en el marco de operaciones supervisadas.

33. Se debe promover condiciones de competencia entre las instituciones microfinancieras, tales como reportar a través de las centrales de riesgo, tanto la información positiva como negativa de los clientes, con calidad y oportunidad. De esta manera, el buen pagador puede construir un activo intangible con su comportamiento crediticio, el cual, le permita potencialmente obtener mejores condiciones financieras en el futuro, promoviendo su inclusión en el sistema financiero formal.
34. También se evidencia en algunas instituciones, prácticas contables irregulares que buscan crear mayor opacidad sobre su situación financiera real. Entre éstas se encuentran la venta de cartera crediticia en problemas a una subsidiaria, pretendiendo ocultar la retención del riesgo; o bien, el poco cuidado de separar contablemente créditos pagados con sueldo, de aquellos asumidos con ingresos de actividades productivas.

#### Estructura y Conducta de Mercado

35. Existe la necesidad de evaluar la estructura del mercado de las microfinanzas que cuenta con una creciente participación y presencia de actores, y analizar el establecimiento de alguna limitación que garantice niveles mínimos de respaldo, apuntando ello, hacia una consolidación del sector. Es importante advertir que cuando no se dispone de la regulación adecuada para una salida ordenada de participantes del mercado, en caso de presentarse algún problema en una institución, el problema puede llegar a un punto en el que deban adoptarse decisiones drásticas que generen un mayor costo al sistema.
36. Desincentivar prácticas empresariales que debilitan la estructura de mercado, y por tanto su sostenibilidad. Por ejemplo, se debe desincentivar la entrega de tarjetas de crédito sin mayor evaluación del riesgo; o advertir el hecho de que las líneas de crédito no utilizadas no sean consideradas activos contingentes de riesgo y por lo tanto, no requerirían asignación de capital.
37. Ante situaciones de crecimiento acelerado, debido a la oferta de fondeo disponible y su bajo costo, que han propiciado que algunas instituciones desarrollen sus negocios por encima de un adecuado respaldo patrimonial, ampliando sus actividades hacia el préstamo de consumo, a la pequeña y mediana empresa, sin saber cómo medir los riesgos que implican estos negocios, será necesaria la adopción de medidas que permitan una reestructuración ordenada y estable por parte de las autoridades competentes.

## **V. Abrazando Oportunidades**

38. El potencial para expandir las microfinanzas y las actividades de inclusión financiera es bastante alto en América Latina y el Caribe. Se estima que el 65% de adultos en la región, es decir unas 250 millones de personas, no utiliza los servicios financieros. Además, las instituciones microfinancieras en América Latina se caracterizan por su baja penetración en los sectores de extrema pobreza (21%) respecto al total de clientes, en comparación con otras regiones como el Asia, donde este guarismo alcanza al 74%. Es decir, pequeñas mejoras en el sector pueden dar lugar a enormes avances para incorporar a más ciudadanos de escasos recursos al sistema financiero y apoyarlos a mejorar su situación socioeconómica.
39. La telefonía móvil constituye un sector con bastante potencial para desarrollarse como canal, o medio para la distribución de servicios microfinancieros. La implementación de servicios financieros

aprovechando este medio, demandará un esfuerzo de coordinación importante entre los organismos supervisores del sector financiero y del sector de las telecomunicaciones. La condición fundamental de la incursión en este segmento de mercado será la de asegurar un efectivo proceso de supervisión que sostenga el principio de que el interés del público cuente con la debida protección del Estado.

40. Asimismo, los modelos de corresponsales no bancarios resultan en un mecanismo muy atractivo de incorporación al proceso de acceso y posterior uso de servicios financieros para la población. Por lo que los marcos regulatorios deben también ampliar estas vías, que pueden resultar muy eficientes en el acceso a la zona rural.
41. A pesar de lo anterior, debe reconocerse que el dinamismo de las microfinanzas y las actividades de inclusión financiera generan riesgos que deben ser debidamente monitoreados. Estos riesgos pueden ser derivados de la gestión empresarial individual, de prácticas desarrolladas por la propia industria financiera, de acciones referidas a la supervisión bancaria o de políticas de Estado que, si bien pueden aparecer como novedosas o inclusivas, tienen impactos contrarios que deben ser debidamente evaluados, pues podrían ocasionar un daño al sistema en el mediano o largo plazo, generando un alto costo social y la desconfianza en el sistema financiero por parte de una importante proporción de la población.