



PRINCIPIOS Y PRÁCTICAS
PARA LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN
DE LAS MICROFINANZAS



Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas

Tor Jansson
Ramón Rosales
Glenn Westley

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible
División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Washington, D.C.

Catalogación (Cataloging-in-publication) proporcionada por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera

Jansson, Tor.

Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas / Tor Jansson, Ramón Rosales, Glenn Westley.
p.cm.

Includes bibliographical references.

1. Small business investment companies--Latin America--State supervision. 2. Microfinance--Law and legislation--Latin America.
I. Rosales, Ramón. II. Westley, Glenn D. III. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Micro, Small and
Medium Enterprise Division.

338.642 J282—dc21

Esta publicación es producto de un proyecto de investigación que fue preparado y aprobado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 1999. El proyecto respondió a un mandato general emanado de la Cumbre de las Américas de 1994, en donde se invitaba al Banco a desarrollar las directrices de los marcos regulatorios y de supervisión apropiados para las actividades microempresariales. El proyecto fue financiado con recursos del BID y del Fondo Noruego para el Desarrollo de la Microempresa.

Los autores de la publicación son: Tor Jansson, Especialista de Microempresa en la División de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y jefe del proyecto; Glenn Westley, Asesor Senior en la División de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y; Ramón Rosales, Presidente del International Consulting Consortium y consultor principal del proyecto. Las siguientes personas también fueron fundamentales en el proyecto: Carlos Alba (International Consulting Consortium), estudios de caso de Bolivia; Miguel Arango (consultor independiente), estudio de caso de Colombia; Miguel Barba (International Consulting Consortium), asesoría legal; Santiago Díaz (Director de Control Legal, Superintendencia Bancaria), contraparte de Colombia; Luis Echarte (consultor independiente), estudios de caso de Paraguay; Beatriz Marulanda (consultora independiente), estudio de caso de Colombia; Felipe Morris (consultor independiente), estudio de caso de Perú; Michael Steidl (consultor independiente), encuesta regional; Felipe Portocarrero (consultor independiente), estudios de caso de Perú; María Rodríguez (Jefe de División de Normas, Superintendencia de Bancos), contraparte de Paraguay; Yolanda de Reyes y Waldo Salinas (Intendente de Estudios y Normas e Intendente de Supervisión de Entidades Financieras no Bancarias, Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras), contraparte de Bolivia; Narda Sotomayor (Economista Principal, Superintendencia de Banca y Seguros), contraparte de Perú.

2003

© 2003 Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

PRÓLOGO



Esta publicación está dirigida a las autoridades de supervisión bancaria que deseen establecer un marco regulatorio y de supervisión para las microfinanzas o que tengan a su cargo la responsabilidad de desarrollarlo. Su propósito es responder a la creciente demanda de principios y directrices claramente iden-

tificables sobre la manera de regular y supervisar las microfinanzas. La conciencia cada vez mayor respecto al potencial de las microfinanzas, junto al surgimiento de varias instituciones muy exitosas y en rápido crecimiento, ha colocado el tema en la agenda política de la mayoría de los países en desarrollo. No resulta sorprendente que sólo haya sido cuestión de tiempo que las autoridades de supervisión participaran en esta discusión, ya sea voluntaria o involuntariamente.

Los supervisores bancarios en varios países latinoamericanos han comenzado a tomar medidas enérgicas para abordar el tema de las microfinanzas. Su desafío—complicado en ocasiones por el gran número de iniciativas legales en esta área—consiste en ajustar o razonablemente promover las microfinanzas en el marco de normas y estándares prudenciales generalmente aceptados para el sector bancario. Un marco que no aborda adecuadamente los riesgos y rasgos particulares de las microfinanzas no será de utilidad para estas instituciones y, por consiguiente, tampoco para las personas que dependen de las mismas. Por ejemplo, un enfoque inflexible y conservador podría restringir excesivamente la oferta y expansión de las microfinanzas, al no permitir que las industrias financieras adopten tecnologías crediticias apropiadas. Por otro lado, y lo que es mucho más común, los esfuerzos bien intencionados para promover las microfinanzas podrían resultar en un marco abiertamente indulgente que facilite y permita que operen instituciones débiles, lo que a su vez podría conducir a bancarrotas, debilitar la confianza en una industria incipiente y ocasionar que personas pobres pierdan sus ahorros.

El tema de los ahorros es crucial. Los supervisores deberían velar por que las personas no pierdan sus ahorros en entidades que fracasan. Por otro lado, cuando las entidades no captan ahorros, las razones en favor del involucramiento de los supervisores bancarios suelen debilitarse. Los presupuestos de éstos son limitados y su atención se debe centrar en las entidades y situaciones en donde realmente se les necesita. Los ahorros también son cruciales por otra razón: las entidades microfinancieras los desean. Hasta la fecha, el microcrédito ha sido ofrecido sobre todo por fundaciones sin fines de lucro, las que usualmente no pueden movilizar ahorros. Así como estas entidades han crecido, también ha aumentado su demanda de fondeo. Algunas han observado las reglas y han solicitado una licencia para operar como banco o sociedad financiera, como una manera de obtener acceso a financiamiento en forma de ahorros y otros medios. Otras han adoptado la táctica de adecuar las reglas a su propia situación.

Durante los últimos años, fundaciones sin fines de lucro de varios países latinoamericanos introdujeron iniciativas legales para crear nuevos tipos de entidades financieras adaptadas específicamente a sus necesidades y aspiraciones. En algunos casos, cuando el supervisor bancario ha formado parte del proceso, esto ha resultado en marcos innovadores y útiles que han permitido un crecimiento rápido y equilibrado de la industria. En otros países, en donde el supervisor bancario no ha participado en el proceso, esto ha resultado en marcos poco consistentes con las prácticas bancarias generalmente aceptadas.

Es aquí donde esta publicación puede jugar un papel importante, porque se propone brindar a las autoridades de supervisión las herramientas que necesitan para participar en forma activa y constructiva en el desarrollo de marcos regulatorios y de supervisión para las microfinanzas. En esencia, la publicación ofrece un inventario de los aspectos que debería incluir un marco de este tipo, sobre la base de los riesgos y rasgos particulares de esta actividad. Su nivel de

detalle es suficiente para orientar la respectiva propuesta de ley y la elaboración de las principales regulaciones. Las directrices adicionales tendrían que ser concebidas por el supervisor bancario, en concordancia con las normas y prácticas vigentes en el país.

Uno de los principales desafíos al desarrollo de un marco regulatorio y de supervisión apropiado para las microfinanzas es la gran diversidad de entidades que ofrecen estos servicios. La concesión de microcrédito ya no es dominada por fundaciones sin fines de lucro; actualmente, muchos bancos y financieras han desarrollado carteras considerables en este mercado. En algunos casos, estas entidades han sido creadas mediante la “conversión” de fundaciones sin fines de lucro que se especializan enteramente en las microfinanzas. En otros casos, las financieras y los bancos tradicionales están desarrollando segmentos microempresariales rentables en sus carteras corporativas o de consumo. Mientras tanto, una gran parte de los servicios microfinancieros es prestada por cooperativas financieras, cuyo número es de unas 5.800 en la región y cuyas carteras se componen de préstamos microempresariales de un 20% a un 40%. Este panorama institucional se ve complicado aún más por el hecho de que varios países han creado o están por crear nuevas y diferentes formas institucionales especializadas en microfinanzas.

Tal como se indica en esta publicación, un marco coherente y completo en gran medida se basará en la concesión de microcrédito como actividad, lo que le hará aplicable a todas las entidades supervisadas que ofrecen este servicio, independientemente de si poseen una licencia para operar como banco, financiera, cooperativa o como algún tipo de forma institucional diferenciada que haya sido creada específicamente para operar con microcrédito. La implementación de estas regulaciones, que entre otros incluyen estándares relacionados con la definición de la mora, la clasificación de la cartera y la reprogramación de préstamos, es relativamente sencilla una vez que el microcrédito ha sido definido.

Sin embargo, lo que resulta más complejo es el diseño y la implementación de regulaciones atadas a una institución como tal, como por ejemplo, la relación de solvencia o el tipo de operaciones permitidas. Cualquier recomendación o limitación en estas áreas son difíciles de aplicar para los bancos, financieras o cooperativas por igual, ya que muchos de éstos operan sólo en forma mínima en la concesión de microcrédito. Aun si se presentara la oportu-

nidad poco probable, no tendría sentido modificar el marco básico para todos los bancos, sólo para ajustar o regular correctamente a los pocos de éstos que operan en microfinanzas. Más bien, las autoridades de supervisión deberían imponer estos estándares y requisitos en el momento de otorgar licencias a las entidades en cuestión. No obstante estas consideraciones, la gran mayoría de las recomendaciones que se hacen en esta publicación podrían y deberían ser aplicadas a los bancos y las financieras que poseen carteras microempresariales importantes.

Por último, aunque parezca ambicioso, podría ser útil condensar las recomendaciones que aquí se hacen en unos cuantos principios esenciales. Por supuesto, estos principios, que son explicados y justificados con mayor detalle en el texto, sólo constituyen un primer intento por extraer las lecciones generales aprendidas en este campo.

1. Supervisar solamente a las entidades microfinancieras que movilizan depósitos del público. Si la entidad no moviliza depósitos, no hay una razón de peso por la cual involucrar a las autoridades de supervisión.
2. Permitir que sólo entidades microfinancieras incorporadas con accionistas (no fundaciones sin fines de lucro) movilicen depósitos del público. Las fundaciones sin fines de lucro no poseen propietarios con intereses monetarios (de hecho, carecen de propietarios) y, por lo tanto, están caracterizadas por debilidades importantes en términos de gobernabilidad y estabilidad institucional.
3. No crear una forma institucional nueva y diferenciada para las microfinanzas, a menos (a) que haya varias fundaciones sin fines de lucro maduras y manejadas adecuadamente que estén dispuestas a transformarse en este tipo de intermediarios financieros, y (b) que las formas institucionales existentes—tales como bancos o financieras—no sean alternativas viables (debido a los elevados requisitos mínimos de capital, por ejemplo) o impliquen importantes restricciones de operación que no puedan modificarse fácilmente (tal como la incapacidad para movilizar depósitos).
4. Exigir la participación de inversionistas estratégicos privados en aquellas entidades microfinancieras que acepten depósitos y que se hayan formado a partir de la transformación de fundaciones sin fines de lucro. Estas entidades suelen ser dominadas por la fundación no lucrativa que les dio origen y, por lo tanto, necesitan de inversio-

nistas orientados hacia las ganancias, a manera de contrapeso.

5. Definir el microcrédito como una nueva forma de concesión de préstamos que se diferencia de los préstamos de consumo, comerciales e hipotecarios. Esto, a su vez, permitirá la simplificación de las normas para los préstamos microempresariales.
6. Crear estándares específicos para las operaciones definidas como micropréstamos en las áreas de clasificación de riesgos, documentación de los clientes, provisiones para pérdidas de préstamos y cuentas incobrables. En algunas áreas los estándares deben ser más estrictos que en la práctica actual, y en otras deben ser más flexibles; sin embargo, siempre deberían ser simples.
7. Enfocar la supervisión en los aspectos siguientes de las entidades microfinancieras: (a) su gobernabilidad y propiedad, (b) su metodología crediticia, y (c) sus mecanismos y procedimientos de control interno.
8. Promover el desarrollo y el uso de burós de créditos (centrales de riesgos) para que las instituciones microfinancieras puedan evaluar con mayor facilidad la solvencia de los clientes potenciales y los

clientes puedan comparar condiciones entre instituciones financieras con el historial de crédito en mano.

Aunque estos principios esenciales se basan en la experiencia latinoamericana, su aplicabilidad general también se extiende a otras regiones. Evidentemente, las regulaciones específicas tendrán que ser adaptadas a las condiciones y el contexto de cada país, pero consideramos que los principios esenciales deberían ser tan aplicables en Asia, África y Europa Oriental como en América Latina y el Caribe.

Confiamos en que las recomendaciones de esta publicación, por fuerza de tipo general, serán el punto de partida para la adaptación a las realidades nacionales, que permita impulsar el crecimiento de la industria de las microfinanzas tan necesaria para la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y el desarrollo de nuestros países en general.

Antonio Vives

Subgerente

Subdepartamento de Empresa Privada y
Mercados Financieros

PREFACIO

Antecedentes

Esta publicación es el resultado de un proyecto de investigación de dos años que congregó a algunos de los expertos más reconocidos en microfinanzas de América Latina. Durante 2000 y 2001, el proyecto financió investigaciones en cuatro países—Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú—los cuales fueron seleccionados sobre la base de las características de sus mercados microfinancieros y el grado de sofisticación de sus marcos regulatorios en relación con las microfinanzas.

Al respecto, Bolivia y Perú son países con mercados microfinancieros maduros y marcos regulatorios bien establecidos desde hace 6 ó 7 años. Cuentan con un número importante de entidades financieras que se especializan en microcrédito y que operan bajo la supervisión del ente supervisor encargado de los bancos y las demás entidades financieras. Son distintos en que el marco de Perú es más abierto y tiene un carácter más “promotor” que el de Bolivia. Como resultado, Perú cuenta con alrededor de 30 entidades especializadas en microcrédito mientras que Bolivia tiene 5, aspecto que afecta la labor del supervisor. En ambos casos, estas entidades supervisadas, que tienen su origen en fundaciones sin fines de lucro, dominan la provisión del microcrédito en sus países.

Colombia y Paraguay también tienen mercados microfinancieros importantes, pero muy distintos uno a otro y también de los casos de Bolivia y Perú. En Colombia el mercado está dominado por las fundaciones sin fines de lucro, existiendo únicamente dos entidades financieras supervisadas que se especializan en el micro (y pequeño) crédito. En Paraguay el mercado está dominado por sociedades financieras supervisadas que han incursionado en el

sector después de haber experimentado una disminución en su mercado tradicional (crédito de consumo y/o comercial para clientes pequeños y medianos). En ambos casos, el marco regulatorio para las microfinanzas es muy incipiente y poco definido.

Esta publicación trata además el tema de la regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito, las cuales son importantes proveedores de servicios financieros (incluso microcréditos) para las poblaciones de ingreso medio y bajo de la región. También respecto a este tema los cuatro países presentan situaciones distintas. En Bolivia las cooperativas de ahorro y crédito están supervisadas por el supervisor bancario; en Colombia dicho supervisor se encarga de las grandes cooperativas, mientras que otro ente estatal especializado se ocupa de las demás; en Perú el supervisor bancario ha delegado las tareas diarias de este trabajo a la federación de las cooperativas; en Paraguay las cooperativas de ahorro y crédito no están supervisadas, aunque existe un proceso para incluir las más grandes bajo el ámbito del supervisor bancario en un futuro cercano.

Paralelamente a los estudios de caso, también se realizó dentro del proyecto una encuesta en los países restantes para complementar la información.

En total se contrató a ocho consultores para apoyar al Banco en este proyecto, algunos de los cuales tenían experiencia previa como supervisores bancarios. Durante este período, el Banco y los consultores contaron con la cooperación plena de las autoridades de supervisión en los países en donde se realizaron los estudios de caso. Éstos contribuyeron significativamente al proceso, tanto en el tiempo como en el esfuerzo invertidos por su personal. La publicación se basa en las experiencias y los conocimientos acumulados de este grupo de profesionales, muchos de los cuales pertenecen actualmente al grupo de expertos más destacados en el campo de la regulación y la supervisión de las microfinanzas.

Además de la investigación, el proyecto financió dos seminarios de alto nivel, los cuales congregaron prácticamente a todos los superintendentes bancarios de la región para discutir el tema de las microfinanzas. El primero de estos eventos se realizó en Washington en junio de 2000 y, el segundo, en Lima, Perú, en junio de 2001. Estos seminarios y el apoyo posterior ofrecido por la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA) jugaron un papel decisivo en concientizar al público sobre la importancia de las microfinanzas y para desarrollar el interés en las mismas entre las autoridades de supervisión de la región.

Agradecimientos

Los autores desean expresar su agradecimiento a los numerosos profesionales que en algún momento participaron en el proyecto de investigación y en la publicación (la lista completa aparece bajo la información de Catalogación).

Las conclusiones del proyecto de investigación fueron sometidas a una revisión extensa por parte de expertos, a través de diferentes medios. En esta revisión participaron más de 50 personas, incluyendo a consultores especializados, organizaciones de desarrollo y un gran número de supervisores bancarios. Además de las personas ya mencionadas como participantes del proyecto, los autores desean expresar un agradecimiento especial por el apoyo y las observaciones de Carlos Cuevas, Richard Rosenberg, Robert Vogel y Jacques Trigo.

Aclaraciones

Los principios y las recomendaciones de la publicación representan, por lo general, un consenso emergente entre expertos y funcionarios en el campo de la regulación y la supervisión de las microfinanzas. Sin embargo, el debate continúa abierto en algunas áreas, en particular en lo referente a la relación de solvencia de las instituciones microfinancieras especializadas, y a si las cooperativas pequeñas y no supervisadas por la superintendencia bancaria del país deberían estar autorizadas a movilizar depósitos.

En estos casos específicos, la opinión de los autores del Banco es que las entidades microfinancieras totalmente especializadas deberían estar sujetas a una relación de solvencia mayor que la de los bancos comerciales, y que las cooperativas pequeñas no supervisadas deberían estar libres para movilizar depósitos. La justificación y autorizadas las reflexiones que respaldan estas posiciones se resumen en la publicación.

No obstante, para los efectos de otorgar mayor claridad a la discusión, los autores del Banco consideran apropiado mencionar que el consultor principal del proyecto (quien elaboró el borrador de la publicación) no acepta estas dos posiciones. Por el contrario, él sostiene que la relación de solvencia debería ser la misma para todas las entidades financieras y que ninguna cooperativa no supervisada, independientemente de su tamaño, debería movilizar depósitos (sólo aportes). Estas posiciones fueron expresadas en la versión borrador presentada al Banco, pero posteriormente fueron modificadas por los autores del Banco.

Terminología

Dada la variedad de instituciones que otorgan microcrédito y con el propósito de evitar las confusiones, la publicación ha adoptado la terminología siguiente:

Entidad financiera que opera con microcrédito: cualquier entidad supervisada que otorga microcrédito y otros servicios financieros a microempresarios.

Entidad microfinanciera: entidad no cooperativa que concentra sus actividades financieras en el sector microempresarial; esto incluye a bancos, financieras y entidades especializadas.

Los autores

Washington D.C., enero de 2003.

ÍNDICE

I. Por qué los supervisores bancarios deberían tener en cuenta el microfinanciamiento	13		
La importancia de la microempresa en América Latina	13		
Las tendencias de la industria microfinanciera	17		
Los rasgos distintivos de las microfinanzas	22		
II. Principios para la regulación del microcrédito	29		
Definición del microcrédito	31		
Intereses	33		
Transparencia contractual	34		
Garantías	35		
Moneda de contratación	37		
Proceso crediticio interno	38		
Documentación del cliente	39		
Definición de mora	41		
Clasificación de cartera	43		
Reprogramación	44		
Previsiones	45		
Castigo de créditos	47		
Recuperación legal	49		
Ponderación de riesgo del microcrédito	51		
III. Principios para la regulación de las entidades que operan con microcrédito	53		
Forma jurídica y objeto	55		
Propiedad	58		
Control societario	60		
Dirección y gerencia	62		
Control interno	65		
Capital mínimo	66		
		Relación de solvencia	67
		Especialización crediticia	71
		Operaciones permitidas	73
		Distribución de excedentes	76
		Ámbito y horarios	77
		Operaciones con partes relacionadas	79
		Endeudamiento	81
		Crédito externo no comercial	82
		Inversión en activos fijos y acciones	83
		IV. Prácticas para la supervisión de las entidades que operan con microcrédito	85
		Organización del ente supervisor	87
		Actuación de especialistas en microcrédito	90
		Procedimientos de autorización y supervisión	91
		Normas de contabilidad	97
		Publicación de información financiera	98
		Auditoría externa y calificación de riesgo	99
		Central de riesgos	101
		V. Reflexiones y perspectivas al futuro	105
		Bibliografía	109

I POR QUÉ LOS SUPERVISORES BANCARIOS DEBERÍAN TENER EN CUENTA EL MICROFINANCIAMIENTO ■ ■ ■



Hay tres razones por las cuales los supervisores bancarios deberían tener en cuenta el microfinanciamiento:

- (a) **La importancia del sector microempresario.** El microcrédito es crucial para millones de personas de bajos ingresos que dependen del

mismo para financiar sus actividades empresariales. Las microempresas constituyen entre el 70% y el 80% de todos los negocios en América Latina, emplean un porcentaje similar de la población económicamente activa y contribuyen entre el 20% y el 40% a la producción del país. Dada la importancia del sector, tanto en términos de producción como de empleo, es probable que cualquier incremento en los flujos financieros hacia el sector cause un impacto notorio en los niveles de pobreza y la economía nacional en conjunto.

- (b) **Las tendencias de la industria microfinanciera.** Los supervisores bancarios se ven limitados en su acción por el número creciente de bancos comerciales que agregan el microcrédito a sus actividades crediticias y de fundaciones microfinancieras sin fines de lucro que tratan de obtener licencias como intermediarios financieros supervisados. Estas dos tendencias obligan a que, tarde o temprano, los supervisores deban enfrentar este importante asunto.
- (c) **Los rasgos distintivos del microcrédito.** El microcrédito difiere del crédito comercial y del crédito de consumo. Las características de sus

clientes son distintas, la metodología crediticia es diferente y, en muchos casos, la estructura de propiedad de las propias entidades es inusual. Estos factores dan lugar a un perfil de riesgo excepcional que debe ser abordado mediante la realización de adaptaciones en el marco regulatorio y en las prácticas de supervisión.

Dado lo anterior, es importante que las autoridades supervisoras conozcan los riesgos de la industria y establezcan un marco regulatorio y de supervisión orientado a facilitar, en forma sencilla, la expansión equilibrada de la misma. Tal marco debe prevenir los riesgos de las entidades que operan en microfinanzas, eliminar barreras y requerimientos innecesarios para sus actividades y promover la transparencia informativa entre ellas, los clientes y el supervisor. Éstas son condiciones necesarias para que, en el futuro, el ahorro interno pueda ser canalizado hacia este sector en montos cada vez mayores y en condiciones razonables de seguridad y costo.

La importancia de la microempresa en América Latina

La importancia de la microempresa en América Latina es significativa en la creación de empleo y en la contribución al producto interno bruto en todos los países de la región, pero parece tener mayor trascendencia en países como Perú, Paraguay, Brasil, México y Bolivia. Su importancia coincide con el

hecho de que la mejora en los indicadores de la producción observada en los últimos años no ha sido acompañada de una mejora en la situación del empleo. Por tanto, muchos trabajadores han tenido que dedicarse a diferentes actividades, en calidad de trabajadores independientes, al no encontrar trabajo en los mercados formales.

Si bien las características socioeconómicas de las microempresas y las definiciones oficiales varían de un país a otro, las similitudes son mayores que las diferencias. En general, los microempresarios trabajan solos o con pocos socios/empleados, contando muchas veces con trabajadores no remunerados, aprendices y miembros de la familia. La mayoría de las personas ligadas a la microempresa suele ser de

ingresos económicos inferiores al promedio de la población y, a veces, de las poblaciones más pobres. Por lo general trabajan informalmente en el sentido de que no cuentan con un registro formal de inscripción como empresa, sistemas de contabilidad o registros formales sobre sus actividades o ganancias¹.

La eficacia de las actividades de los microempresarios a menudo se ve dificultada por la falta de crédito para realizar pequeñas inversiones, la falta de conocimientos técnicos para llevar a cabo sus actividades, y la falta de materia prima o de acceso al suministro de agua y energía eléctrica. Como todo emprendimiento económico, la microempresa requiere de un entorno económico adecuado y de

Tabla 1.1 La microempresa en América Latina (a mediados de la década de 1990)

País	Población económicamente activa (millones)	Como % de la población económicamente activa			Millones de empleos en la microempresa
		Microempresarios autoempleados	Empleados de microempresas	Empleo total en la microempresa	
Argentina	14,3	27,0	18,1	45,1	6,5
Bolivia	2,5	37,1	19,0	56,1	1,4
Brasil	59,4	23,4	24,5	47,9	28,5
Chile	5,2	23,7	20,6	44,3	2,3
Colombia	11,7	26,4	30,9	57,3	6,7
Costa Rica	1,2	17,8	23,1	40,9	0,5
Ecuador	3,3	31,5	15,0	46,5	1,6
Honduras	1,7	31,5	15,1	46,6	0,8
México	33,6	30,7	20,9	51,6	17,4
Panamá	0,9	19,5	12,9	32,4	0,3
Paraguay	1,1	22,3	34,9	57,2	0,6
Perú	2,9	35,2	16,2	51,4	1,5
Venezuela	7,5	27,3	14,5	41,8	3,1
Total	145,6	27,2	20,4	47,6	71,2

Fuente: Berger (2001).

¹ Entre los sectores que participan figuran el comercio, la agricultura, la construcción, la industria manufacturera, el transporte y los servicios, es decir, prácticamente la economía en su conjunto. Incluso en la actividad financiera se pueden encontrar microempresarios que operan generalmente a pequeña escala y en el cambio de moneda extranjera, y que no dejan de cumplir una función importante en muchos países. En la microempresa se pueden encontrar casi todos los oficios y ocupaciones, incluyendo peluqueros, esteticistas, cambistas, trabajadores que confeccionan cigarrillos, caleseros, fontaneros y mecánicos, basureros, vendedores de legumbres, kiosqueros, vendedores de ropa de segunda mano, sastres, trabajadores de la industria textil, talladores de madera, relojeros, ebanistas, comerciantes del carbón e incluso trabajadores del sector limpieza y servicio doméstico.

acceso a los diferentes elementos de infraestructura y a los medios de producción, incluyendo recursos financieros en condiciones razonables de montos, plazos, costo y oportunidad. Por esa razón, es importante que la atención por parte de entidades financieras no se considere como un hecho aislado, fugaz, anecdótico o filantrópico, sino como una forma natural de financiar negocios a pequeña escala y con sus propios riesgos. Ésta es la única manera de estimular un flujo estable y sostenible de financiamiento hacia el sector.

La importancia de los servicios financieros para la microempresa

La falta de acceso a servicios de crédito constituye para las microempresas un obstáculo importante en su desarrollo y sostenibilidad. Varios estudios indican que las empresas más pequeñas que desean crédito bancario se enfrentan a restricciones de crédito considerables y que lo reciben con mucho menor frecuencia que las empresas más grandes². También se

Tabla 1.2 Microempresas en América Latina con acceso a crédito de entidades microfinancieras

País	Número de empresas unipersonales	Empresas con 1-5 empleados	Número total de microempresas	Microempresas con acceso a crédito de EMFs	Porcentaje con crédito de EMFs
Bolivia, 1999	1.300.313	62.008	1.362.321	379.117	27,8
Nicaragua, 1998	377.148	40.422	417.570	84.285	20,2
El Salvador, 1998	606.569	60.617	667.186	93.808	14,1
Honduras, 1999	832.941	58.239	891.180	107.054	12,0
Chile, 1998	1.069.139	138.045	1.207.184	82.825	6,9
Colombia, 1998	1.328.476	93.238	1.421.714	71.187	5,0
Costa Rica, 1998	232.328	78.891	311.219	12.794	4,1
Ecuador, 1998	1.396.139	298.524	1.694.663	65.719	3,9
Rep.Dominicana, 1998	1.315.016	77.172	1.392.188	49.437	3,6
Colombia, 1999	5.726.653	775.152	6.501.805	219.240	3,4
Paraguay, 1998	319.113	668.213	987.326	30.203	3,1
Perú, 1997	4.102.561	2.763.632	6.866.193	185.431	2,7
Panamá, 1999	267.854	21.150	289.004	6.390	2,2
México, 1998	8.503.552	1.770.393	10.273.945	67.249	0,7
Uruguay, 1998	314.891	27.018	341.909	1.600	0,5
Brasil, 1999	16.567.943	2.421.810	18.989.753	62.485	0,3
Argentina, 1998	1.807.615	103.555	1.911.170	4.940	0,3
Venezuela, 1999	2.906.975	340.296	3.247.271	2.364	0,1
Total	48.975.225	9.798.375	58.773.600	1.526.128	
Promedio ponderado					2,6
Promedio simple					6,2

Fuente: Westley (2001).

Nota: En algunos de los países más desarrollados las pequeñas y microempresas probablemente tengan acceso a financiamiento de bancos y financieras tradicionales.

² Esto se refiere a estudios realizados en Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, República Dominicana y Trinidad y Tobago.

ha establecido que muchas personas desean comenzar un negocio propio, pero que no lo hacen por falta de crédito para financiar sus operaciones iniciales o subsiguientes. El hecho de que las empresas más pequeñas se enfrenten a restricciones crediticias respalda el argumento de que habrá aumentos en el producto, el ingreso y el empleo de las mismas en la medida que estas restricciones disminuyan.

Si bien los microempresarios demandan una diversidad de servicios financieros, tales como cuentas de cheques y de ahorro, giros, transferencias e incluso remesas y pagos internacionales, su necesidad principal está vinculada al acceso a créditos de corto y mediano plazo para financiar sus actividades productivas y comerciales. Sin embargo, la cobertura de este crédito sencillo al sector microempresarial dista mucho de ser satisfactoria en la mayoría de países de la región, ya que solamente Bolivia y Nicaragua muestran una cobertura superior al 20%.

Naturalmente, no todas las microempresas son comercialmente viables en el sentido de demostrar experiencia en el negocio, de obtener excedentes suficientes y de poseer un potencial razonable de crecimiento en función de un eventual acceso a mayores recursos financieros. Posiblemente las microempresas bancables representen entre el 25% y el 50% de todas las microempresas existentes en un determinado momento en un país, lo que haría pensar que sólo en países como Bolivia y Nicaragua el mercado estaría razonablemente atendido, al menos en el área urbana.

Cuando empresarios solventes obtienen acceso al crédito, el resultado suele ser notable. Aunque siempre es difícil separar los diferentes factores que determinan los ingresos familiares, el acceso al crédito tiene un efecto que en algunos casos pareciera conducir a aumentos considerables en los ingresos³. Una mejora de este tipo usualmente causa un efecto positivo en otros aspectos del bienestar familiar, incluso la nutrición y la educación. También mejora en forma drástica la capacidad de ahorro de la familia. Dadas estas mejoras, es razonable asumir que el microcrédito permite a las microempresas emprender proyectos de alto rendimiento que anteriormente no eran factibles⁴. Precisamente, una prueba de que las empresas más pequeñas tienen muchos proyectos de alto rendimiento a la espera, pero frustrados por la falta de financiamiento, son las tasas elevadas que estas empresas están dispuestas a pagar sobre los préstamos (típicamente entre el 30% y el 80% anual en términos reales).

Como es natural, el crédito dirigido a microempresas y hogares relativamente pobres tendrá un efecto positivo sobre los mismos cuando éste sea concedido de manera profesional. En caso contrario, el acceso al crédito puede devenir en un proceso de endeudamiento galopante y en la eventual pérdida de los activos que el microempresario haya acumulado durante muchos años y que haya hipotecado o prendado en garantía. Este problema puede volverse particularmente serio en países donde los microempresarios con frecuencia son deudores comunes de varias entidades crediticias, como por ejemplo en Bolivia, Nicaragua y Perú, donde las entidades ope-

Tabla 1.3 Impacto del acceso al crédito de microempresarios en Perú^(a)

Concepto	Con acceso a crédito	Sin acceso a crédito
Ingresos totales	US\$9.300	Menos de US\$6.000
Ingreso per cápita	US\$1.800	US\$1.316
Por debajo de la línea de pobreza	28%	41%
Fuentes de ingresos	3,3	2,8
Gastos en educación	US\$227	US\$191
Gastos en alimentación	41% de ingresos	56% de ingresos
Acumulación de activos fijos	2x	1x
Empleos creados	2,3	1,9

Fuente: Dunn (1999).

Nota: (a) Estudio llevado a cabo con el apoyo de Acción Comunitaria del Perú (actualmente Mibanco), entidad líder que cuenta con alrededor de 70.000 mil clientes.

³ Para una discusión más amplia sobre el impacto del microcrédito se pueden consultar los artículos de Shreider y Sharma (1999) y Sebstad y Chen (1996).

⁴ Con frecuencia los ingresos de los microempresarios aumentan incluso cuando utilizan los fondos de los préstamos para solucionar situaciones personales y dificultades económicas temporales. Dichas dificultades pueden tener un impacto fuerte en los ingresos de los hogares pobres que tienen menos activos para hacer frente a situaciones imprevistas.

ran en competencia entre sí y en base a objetivos, políticas, límites y controles distintos⁵.

El asunto del sobreendeudamiento apunta a la necesidad de que los mercados crediticios cuenten con mecanismos de información sobre todos sus usuarios. También sugiere la necesidad de que las entidades que otorgan crédito a las microempresas cuenten con oficiales de crédito adecuadamente entrenados, así como con mecanismos especializados de control interno. Además, pone de relieve la importancia de contar con un marco regulatorio y de supervisión diferenciado que aborde con eficacia los riesgos particulares de las microfinanzas. Sólo de esta manera será posible generar la confianza de los depositantes y de los potenciales financiadores comerciales que, al fin de cuentas, son los que sustentarán la eventual participación del sistema financiero en el financiamiento de la microempresa en el largo plazo.

Las tendencias de la industria microfinanciera

Los supervisores bancarios en toda la región y, de hecho, en todo el mundo, actualmente experimentan presiones crecientes para emplazar las microfinanzas dentro del marco regulatorio del sistema financiero. En algunos países, esta dinámica es consecuencia del trabajo de muchos años realizado por instituciones sin fines de lucro que, con el apoyo de instituciones donantes y organismos internacionales, han hecho esfuerzos por desarrollar tecnologías de financiamiento para microempresas y posteriormente han participado en la creación de entidades financieras especializadas en este negocio. En otros países, esta dinámica responde a iniciativas netamente comerciales, vinculadas en muchos casos a intermediarios tradicionales que, forzados por la competencia en los mercados establecidos y atraídos por los niveles superiores de rentabilidad y crecimiento mostrados por entidades microfinancieras, intentan incursionar en el mercado microempresarial.

Estas dos tendencias—el crecimiento rápido de las fundaciones sin fines de lucro y la participación creciente de los intermediarios financieros tradicionales—significan que, tarde o temprano, los supervisores bancarios deberán enfrentar el tema de las microfi-

nanzas. Por una parte, fundaciones sin fines de lucro maduras y rentables solicitan con frecuencia cada vez mayor la licencia para operar como intermediarios supervisados, como una manera de recaudar fondos en los mercados financieros y captar depósitos del público. Por otro lado, los intermediarios financieros establecidos muchas veces enfrentan obstáculos y problemas regulatorios cuando tratan de atender a este segmento del mercado. Estas tendencias generan dos presiones diferentes para ajustar el marco regulatorio: primero, facilitar la *actividad* de la concesión de microcrédito y, segundo, regular adecuadamente a las *entidades* involucradas o especializadas en esta actividad.

La presión para la reforma regulatoria frecuentemente se manifiesta en la arena política. En particular, las fundaciones microcrediticias sin fines de lucro han adoptado un rol cada vez más activo en la promoción de reformas legales para facilitar las microfinanzas. Por ejemplo, en algunos países la presión para ajustar el marco regulatorio de las microfinanzas ha conducido a la creación de nuevos tipos de instituciones financieras precisamente con el propósito de permitir que las fundaciones microcrediticias sin fines de lucro se transformen en intermediarios que puedan recaudar fondos en los mercados financieros y captar depósitos del público. Desafortunadamente, en algunas ocasiones esto puede ser una respuesta de alto perfil para un problema que se resolvería con un enfoque regulatorio más modesto.

Hasta la fecha, se han creado 11 tipos diferentes de entidades financieras en América Latina con el propósito total o parcial de facilitar las microfinanzas. Dichas entidades se encuentran en Bolivia, Brasil, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela. A excepción de los casos de Bolivia y Perú, que son dos países reconocidos por poseer los marcos regulatorios para microfinanzas más avanzados de la región, la creación de estas instituciones es demasiado reciente como para generar suficiente experiencia o un historial sólido. En lo que se refiere a estos dos países, el marco regulatorio de Bolivia suele considerarse algo más exitoso que el de Perú.

La mayoría de las 11 instituciones están estructuradas como sociedades anónimas, en concordancia con la práctica general de permitir que sólo las cooperativas y las sociedades anónimas operen como intermediarios que aceptan depósitos. No obstante,

⁵ En Nicaragua, por ejemplo, operan 285 organizaciones que conceden microcrédito, muchas de las cuales operan en condiciones de altos costos administrativos, altas tasas de interés activas y una dependencia significativa de recursos provenientes de donaciones.

existen algunas excepciones. En Perú, por ejemplo, las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito son propiedad absoluta de las municipalidades, aunque actualmente muchas están explorando la privatización. El caso de Honduras ofrece otra excepción interesante a la regla. En este país, una ley promulgada en 2001 permite que las fundaciones sin fines de lucro adquieran licencias y operen como intermediarios financieros y a la vez mantengan su estructura jurídica original. Este arreglo altamente inusual es único entre todos los países de América Latina y el Caribe.

Algunas de estas instituciones no sólo han sido útiles para promover las microfinanzas sino hasta han sido necesarias. En otros casos, sin embargo, la creación del nuevo tipo de entidad financiera parece haber sido prematura o ha sido diseñada de manera imperfecta. En estos últimos, es probable que las reformas tengan un impacto más débil en el financiamiento disponible para los microempresarios.

Hay dos situaciones en donde podría ser conveniente crear un nuevo tipo de institución para facilitar la transformación de fundaciones no lucrativas en intermediarios financieros supervisados. Primero, si el nivel de capital mínimo para las entidades existentes (bancos y financieras) es muy elevado, esto podría impedir, o al menos demorar, que fundaciones maduras y bien administradas se conviertan e ingresen en el sistema financiero formal. Segundo, si el tipo de institución con el nivel de capital mínimo menor (la financiera) está muy limitado en la clase de operaciones que puede realizar — en particular en el área de la movilización de depósitos— carece de atractivo para aquellas fundaciones no lucrativas que desean ingresar en el sistema financiero formal⁶. En estos casos se tendría que cambiar estas limitantes o crear un nuevo tipo de institución que permita la formación de entidades especializadas en base a fundaciones sin fines de lucro. Cabe enfatizar que si no hay fundaciones

Tabla 1.4 Entidades financieras creadas para facilitar el microcrédito

Año	País	Nombre	Forma jurídica	Propietarios
1980	Perú	Caja Municipal de Ahorro y Crédito—CMAC	Empresa Municipal	Municipalidades
1992		Caja Rural de Ahorro y Crédito—CRAC	Sociedad Anónima	Personas naturales y jurídicas
1994		Entidad de Desarrollo a la Pequeña y Microempresa EDPYME	Sociedad Anónima	Personas naturales y jurídicas
1995	Bolivia	Fondo Financiero Privado—FFP	Sociedad Anónima	Personas naturales y jurídicas
2000	Brasil	Sociedad de Crédito para el Microempresario—SCM	Sociedad Anónima	Personas naturales y jurídicas
2000	El Salvador	Sociedad de Ahorro y Crédito—SAC	Sociedad Anónima	Personas naturales y jurídicas
2000	Venezuela	Banco de Desarrollo Especializado en Microcrédito—BEM	Sociedad Anónima	Personas naturales y jurídicas, municipalidades, bancos, el Estado
2001	Honduras	Organización Privada de Desarrollo Financiero—OPDF	Entidad privada sin fines de lucro	No hay propietarios, solamente fundadores
2001	México	Sociedad Financiera Popular—SOFIPO	Sociedad Anónima	Personas naturales y jurídicas. Máximo 10% cada una.
2001		Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo—SOCAP	Cooperativa	Personas naturales. Máximo 3% cada una.
2001	Panamá	Banco de Microfinanzas—BMF ^(a)	Sociedad Anónima	Todas las personas que pueden ser accionistas de un banco

Fuente: Elaboración propia basada en los informes de caso y la encuesta del proyecto.

Nota: (a) La cartera de estos bancos debe estar compuesta en no menos del 75% por la suma de los créditos menores del 3% del patrimonio; el 25% restante puede ser concedido en créditos sujetos a los límites crediticios de los bancos comerciales (cada préstamo hasta 50% del patrimonio).

Tabla 1.5 Tipos de instituciones especializadas en microcrédito

País	Entidad	Depósitos	Capital mínimo (US\$)	Relación de solvencia	Capital mínimo Bancos/Financieras (US\$)
Bolivia	FFP	Ahorro, plazo	820.000	10%, igual que los bancos	Bancos: 7.500.000 Financieras: no hay
Brasil	SCM	No	53.000	16,6%, mayor que los bancos y financieras (11%)	Bancos: 6.500.000 Financieras: 2.600.000
El Salvador	SAC	Ahorro, plazo	2.850.000 1.140.000 ^(a)	12%, igual que los bancos	Bancos: 11.400.000 Financieras: no hay
Honduras	OPDF	Ahorro, plazo	60.000	16,6%, mayor que los bancos y financieras (10%)	Bancos: 6.000.000 Financieras: 1.200.000
México	SOFIPO SOCAP	Plazo ^(b)	45.000	8–11% (más capital, menor relación), mayor que los bancos (8%)	Bancos: 19.000.000
Panamá	BMF	Vista, ahorro, plazo	3.000.000	8%, igual que los bancos	Bancos: 10.000.000 Financieras: no hay ^(c)
Perú	CMAC CRAC EDPYME	Ahorro, plazo Ahorro, plazo No ^(d)	236.000	9%, igual que los bancos	Bancos: 5.200.000 Financieras: 2.600.000
Venezuela	BEM	Vista, ahorro, plazo	2.370.000	12%, igual que los bancos	Bancos: 19.800.000 Bancos de Desarrollo: 5.700.000

Fuente: Elaboración propia basada en los informes de caso y la encuesta del proyecto.

Notas: (a) Se aplica este requerimiento menor si la entidad presta únicamente a micro y pequeños empresarios y capta ahorros únicamente de sus prestatarios. La microempresa está definida como un negocio con menos de 10 empleados o con menos de US\$ 5.700 en ventas mensuales. La pequeña empresa está definida como un negocio con 10 a 50 empleados o con ventas mensuales de entre US\$ 5.700 y US\$ 57.000.

(b) SOFIPO y SOCAP están sujetas a un régimen modular operativo con base en su capital. Las entidades con capital mayor a US\$ 7.500.000 operan de manera similar a los bancos.

(c) Hay financieras en Panamá pero no son supervisadas por la superintendencia y no se les permite movilizar ahorros.

(d) Todas las entidades especializadas se encuentran sujetas a un régimen modular operativo con base en su capital mínimo. Las EDPYMEs pueden captar depósitos de ahorro y plazo cuando acceden al módulo 1 que, entre otras condiciones, requiere de un capital de alrededor de un millón de dólares.

grandes y maduras que estén dispuestas a transformarse en intermediarios financieros, es evidentemente prematuro crear un nuevo tipo de institución para este efecto.

Por consiguiente, si el nivel de capital mínimo para las financieras es razonable (esto es, si es inferior a US\$3 millones) y si se les permite movilizar no sólo depósitos a plazo sino también ahorros, entonces

realmente no hay razón para crear un nuevo tipo de institución para fomentar el microcrédito. Y si las financieras no pueden movilizar ahorros, entonces la primera alternativa debería ser que se considerara la posibilidad de cambiar esa restricción, en vez de crear un tipo de institución totalmente nuevo. Una proliferación innecesaria de instituciones carece de valor, ya que hace más arduo el trabajo de los supervisores⁷.

⁶ En algunos países latinoamericanos las operaciones permitidas para las sociedades financieras son tan limitadas que es imposible ofrecer servicios de microfinanciamiento a través de las mismas. En Guatemala, por ejemplo, las financieras no pueden movilizar depósitos de ahorro y sólo pueden otorgar préstamos de mediano a largo plazo. Como la capacidad para captar ahorros es una de las motivaciones principales para la conversión de ONGs, y como los micropréstamos usualmente tienen un plazo de entre 3 y 12 meses, la financiera guatemalteca carece de atractivo para las entidades que desean prestar servicios de microfinanciamiento.

⁷ En ocasiones la mala fama de las sociedades financieras en algunos países latinoamericanos ha sido mencionada como una razón para crear una nueva forma institucional para las fundaciones no lucrativas que desean convertirse en intermediarios financieros formales. Sin embargo, si la reputación de las financieras está severamente perjudicada, podría ser mejor proponer la sustitución de ese tipo de institución y crear una forma institucional que sea suficientemente flexible para incorporar tanto las actividades tradicionales de las financieras como las microfinanzas.

Entre las 11 instituciones que han sido creadas en la región, la de Bolivia y la de El Salvador parecen ser las más justificadas y equilibradas por las razones siguientes: (a) cumplen con el rol de sociedad financiera y entidad microfinanciera, evitando así una proliferación de instituciones (tal como ha ocurrido en Perú); (b) se les permite movilizar depósitos del público; (c) tienen niveles mínimos de capital que exigen una cierta fortaleza financiera pero permiten la transformación de fundaciones sin fines de lucro; y, (d) son creadas como sociedades anónimas que, aunque lejos de ser perfectas, siguen siendo la forma institucional que provee la mejor serie de balances y contrapesos en términos de gobernabilidad.

El diseño y la justificación de las otras 9 instituciones son menos convincentes. En algunos casos los capi-

tales mínimos parecen ser excesivamente bajos para asegurar que las entidades monten una operación sostenible; en otros casos, no se permite que las entidades movilicen ahorros, por lo que cabe preguntar qué sentido tiene que éstas sean supervisadas.

Por ejemplo, los niveles de capital mínimo para las instituciones creadas en México, Honduras, Brasil y Perú son considerablemente bajos, y en los casos de Brasil y Perú no se les permite captar depósitos. El caso de Honduras también es excepcional por otra razón: es el único ejemplo en donde se permite que fundaciones sin fines de lucro operen como intermediarios financieros (captando ahorros), y a su vez mantengan su condición legal como fundaciones. En Venezuela, los altos niveles de capital requerido para bancos, junto a la ausencia de un tipo de institución con un nivel menor de capital

Casilla 1.1 Por qué las ONGs no deben captar depósitos del público

La mayor parte de las organizaciones no gubernamentales que otorgan microcréditos en los países de la región están organizadas como asociaciones o fundaciones sin fines de lucro constituidas de conformidad con las disposiciones de los códigos civiles.

Al contrario de las sociedades comerciales, las asociaciones y fundaciones rigen su funcionamiento de conformidad con sus propios estatutos, elaborados en un marco de la más amplia discrecionalidad jurídica. Por ejemplo:

- a) Las fundaciones y asociaciones no tienen propietarios en el estricto sentido de la palabra, sino que tienen fundadores que pueden o no haber contribuido con recursos económicos para la puesta en marcha de la entidad.
- b) Es común que éstas sean gobernadas por un directorio y que sean administradas por un gerente o director-gerente. El directorio es nombrado por la asamblea de fundadores o también puede estar constituido por los mismos. El número de miembros del directorio y la periodicidad de sus reuniones son variables; la legislación lo deja al arbitrio de cada entidad.
- c) Su marco operativo les permite realizar una amplia gama de operaciones que fácilmente pueden crear una distracción para el manejo de depósitos, entre éstos: i) ejecución, promoción y apoyo de proyectos vinculados al desarrollo, así como educación y promoción de sectores populares, pobres o marginados; ii) desarrollo de servicios de promoción y educación técnica; iii) asesoría a comunidades en el campo del desarrollo comunal; iv) concesión de financiamiento reembolsable y no reembolsable a sectores sociales deprimidos.

En cuanto a su extinción o disolución, los códigos civiles solamente contemplan la liquidación voluntaria de estas entidades por las causas establecidas en sus estatutos, o la liquidación forzosa cuando realicen actos contra el orden público.

Esta amplitud de forma y objetivos en la conducción de sus operaciones hacen de la forma jurídica de asociación o fundación un mecanismo idóneo para la administración de recursos y bienes destinados a fines culturales, sociales, educativos, y benéficos en sectores pobres o marginados. Sin embargo, estas mismas características también hacen que éstas sean profundamente inadecuadas para captar depósitos del público, incluyendo depósitos de los pobres y/o marginados.

Fuente: Elaboración propia.

(por ejemplo, una sociedad financiera), significan que la nueva institución microfinanciera llena un vacío importante. Sin embargo, hay pocas fundaciones en Venezuela que son suficientemente maduras o exitosas para transformarse en este nuevo tipo de institución. En Panamá, la creación de una nueva institución fue fomentada y justificada por los altos niveles de capital exigidos de los bancos comerciales; sin embargo, otra opción podría haber sido que se permitiera que las financieras existentes (que actualmente no son supervisadas y no pueden movilizar ahorros) solicitaran licencias para convertirse en intermediarios supervisados que movilizan ahorros.

En México, la creación de nuevas instituciones forma parte de un esfuerzo para consolidar el gran número de formas institucionales que existen actualmente en el sistema financiero. Es una iniciativa única en el sentido que también trata con las microfinanzas a través del lente de las cooperativas de ahorro y crédito (cooperativas financieras).

Las cooperativas financieras desempeñan un rol protagónico en el microcrédito a nivel de América Latina, en vista de que entre un 20% y un 40% de su cartera, es decir, entre unos US\$ 825 y US\$ 1.650 millones, se otorga a microempresarios. A pesar de tener en algunos casos volúmenes operativos superiores a los de bancos y financieras, las cooperativas en muchos países sólo están sujetas a la legislación y supervisión del cooperativismo en general, junto con miles de cooperativas productivas, comerciales, de transporte, educación y salud. Por tanto, las prácticas regulatorias y de supervisión de la mayoría de los países de la región las colocan en un virtual vacío regulatorio. Dado que en muchos lugares el vínculo original entre los miembros y la cooperativa se está diluyendo o está desapareciendo del todo, esta falta de atención regulatoria es difícil de justificar⁸. Si no hay un vínculo genuino entre la cooperativa y sus miembros, debe ser tratada como cualquier otra entidad financiera que capta ahorros. Es decir, debe ser regulada y supervisada

Tabla 1.6 Elementos para la autorregulación de fundaciones sin fines de lucro especializadas en microcrédito

Áreas	Objetivos centrales	Medio
Disciplinas administrativas	Nombramiento de directores Atribuciones y responsabilidades de los directores Fianzas a ser ofrecidas por gerentes y oficiales de crédito	Estatuto Social
Disciplinas operativas y financieras	Límites a gastos por servicios no financieros Especialización en créditos Determinación y conservación del patrimonio Montos máximos de riesgos operativos	Estatuto Social
	Reglas de contabilidad prudentes y transparentes Contabilización de subsidios recibidos vía tasas de interés y donaciones en efectivo y en especie	Normas de Contabilidad
	Reconocimiento oportuno del riesgo crediticio	Adopción de las normas del sistema financiero
Controles internos	Auditoría interna Control de gestión de crédito	Estatuto Social y Manual de Organización y Funciones
Controles externos	Auditoría externa Divulgación pública de información financiera	Adopción de las normas del sistema financiero

Fuente: Elaboración propia.

⁸ En este contexto, los socios de la mayoría de las grandes cooperativas de la región carecen de un vínculo, o éste es tan tenue que en la práctica es inexistente y por esta razón es que se producen las grandes ausencias en las juntas de asociados. La sola presentación de un documento de identidad concede, en muchos casos, la calidad de asociado. Dado que los aportes no se remuneran y los depósitos rinden una tasa fija como en las demás entidades financieras, es poco el interés de participar en las decisiones clave como la elección de miembros de los consejos y la aprobación de los resultados, y mucho menos en el control societario. Es decir que en la práctica la gran mayoría de los "socios" no son más que clientes de la cooperativa.

por la misma autoridad que supervisa los bancos y sociedades financieras.

No obstante, dado su gran número y su estructura inusual de gobierno, la regulación y supervisión de las cooperativas financieras es un gran desafío para las autoridades supervisoras. Tomando en cuenta además que normalmente éstas no son consideradas como un riesgo sistémico para el sector financiero, la mayoría de los supervisores bancarios prefieren que las cooperativas de ahorro y crédito sean supervisadas por otros organismos. Sin embargo, hasta la fecha la supervisión delegada de cooperativas no ha funcionado efectivamente en América Latina. Además, los supervisores deben entender que su intervención también se justifica en base del riesgo sistémico de las cooperativas en muchos países. Tomando en cuenta el número de depositantes y prestatarios que dependen de estas instituciones, la quiebra de una de éstas puede afectar a decenas de miles de personas, la mayoría de quienes disponen de medios muy limitados para hacer frente a la pérdida de sus ahorros o su fuente de crédito.

Por las razones mencionadas, los supervisores deben estudiar con mayor detalle la manera de abordar el tema de las cooperativas, esfuerzo que se ha hecho en países tales como Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Jamaica, México y Paraguay. Aunque es probable que éste sea el comienzo de una tendencia mayor en la región, la implementación de estos marcos aún se encuentra en proceso. Encontrar modelos efectivos para regular y supervisar las cooperativas de hecho constituye uno de los desafíos principales para los supervisores de la región.

Finalmente, cabe enfatizar que las fundaciones crediticias no lucrativas no deberían estar sujetas a la supervisión del Estado, ya que se financian con donaciones y no con depósitos del público. Para estas entidades es preferible aplicar un esquema de “autorregulación” orientado a fortalecer los mecanismos de gobernabilidad⁹, especializar sus operaciones alrededor de la actividad crediticia y propiciar el control externo por parte de acreedores y donantes. Este esquema debe contar con información financiera fidedigna y comparable, basada en principios contables aplicables a las entidades financieras y la partici-

pación de auditores externos independientes y con experiencia. La incorporación de estos elementos en la vida cotidiana de las fundaciones se haría a través de la modificación de su pacto social y sus estatutos, las normas de contabilidad, los manuales de organización y funciones, y mediante la adopción de las normas existentes para las entidades financieras.

Los rasgos distintivos de las microfinanzas

No sólo la importancia y el crecimiento de las microfinanzas en toda la región justifican la atención que los supervisores deberían conceder a las mismas. También se justifica por el perfil de riesgo único de las entidades que operan en el microcrédito, el cual deriva de rasgos distintivos en cuatro áreas principales: (a) estructura de propiedad y composición accionaria, (b) características de los clientes, (c) características de los productos, y (d) tecnología crediticia. Los rasgos distintivos de las microfinanzas y el perfil de riesgo único derivado de los mismos significan que los supervisores bancarios deben adaptar el marco regulatorio y sus prácticas de supervisión a fin de poder controlar las entidades dedicadas a esta actividad.

El rasgo distintivo en términos de propiedad surge del hecho de que las entidades especializadas en microfinanzas usualmente son dominadas por la fundación no lucrativa que las creó. Los inversionistas orientados hacia las ganancias suelen constituir una minoría, si es que los hubiera, y en muchos casos las agencias de ayuda internacional son accionistas importantes. Esta situación da lugar a algunas debilidades institucionales, ya que (a) entre los accionistas hay poco interés intrínseco en presionar por la eficiencia y rentabilidad y (b) los accionistas no poseen la misma capacidad que los inversionistas comerciales para responder de inmediato a una demanda de pago de capital. Los supervisores deben estar conscientes de estas debilidades estructurales y deben desarrollar regulaciones y prácticas para mitigarlas, incluyendo mecanismos estrictos de investigación de

⁹ Los problemas típicos de gobernabilidad en las fundaciones incluyen los siguientes: (a) la excesiva concentración de facultades, inclusive administrativas y en la gestión diaria por parte del Directorio; (b) la carencia de un adecuado marco de delimitación de funciones de los demás órganos institucionales; (c) la ausencia de mecanismos formales de control societario; (d) la falta de un régimen de responsabilidades aplicable al Directorio y a los órganos ejecutivos; (e) la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas por la gestión desarrollada; y (f) la carencia de normas de prudencia y de dispersión en el manejo de sus riesgos.

antecedentes al conceder licencias a estas entidades especializadas en microcrédito.

Los rasgos distintivos de los clientes, los productos y la tecnología crediticia están relacionados entre sí. Más específicamente, el producto y la tecnología crediticia son fundamentalmente un resultado de las características de los clientes del microcrédito. Tal como se explicaba anteriormente, los clientes de microcrédito normalmente no cuentan con el ingreso estable de un asalariado, con garantías reales registrables o con estados financieros formales. Por ello, la tecnología crediticia para el microcrédito presenta notorias diferencias con el crédito corporativo, donde se evalúa el crédito en función de información financiera formal y garantías reales registrables, y con el crédito de consumo para asalariados o rentistas, donde la evaluación se centra en la estabilidad de los ingresos permanentes del solicitante.

En el microcrédito se trata de aplicar una tecnología que sustituye las tecnologías tradicionales de la banca comercial y que se ajusta a las características y a las necesidades del grupo meta. La tecnología microcrediticia se basa fundamentalmente en el análisis de la capacidad de pago del cliente (a

través de visitas) con base en el flujo de caja de su unidad socioeconómica (empresa-familia) y la sustitución de las garantías tradicionales por un sistema de incentivos que estimula la voluntad de pago del prestatario.

Las características de los clientes y la lógica de la tecnología crediticia moldean el producto: los préstamos son pequeños, típicamente de corto plazo y con tasas de interés elevadas. Son pequeños y de corto plazo porque esto es lo que los clientes piden, y porque ello permite que las instituciones estructuren los incentivos de repago alrededor de la posibilidad de obtener préstamos mayores y a más largo plazo en el futuro. Las altas tasas de interés son necesarias para cubrir los costos elevados de la tecnología crediticia, ya que es costoso realizar visitas a los clientes y manejar una cartera de préstamos pequeños que son renovados con frecuencia.

Como resultado de los rasgos distintivos del microcrédito, es único el perfil de riesgo de las entidades microfinancieras¹⁰.

Primero, como consecuencia de su estructura descentralizada y la estrecha relación entre los

Tabla 1.7 Rasgos distintivos de las microfinanzas

Categoría	Operaciones bancarias tradicionales	Microcrédito
Propiedad y gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Accionistas institucionales e individuales maximizadores de ganancias • Toma de decisiones centralizada 	<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente accionistas institucionales sin fines de lucro • Toma de decisiones descentralizada
Características de los clientes	<ul style="list-style-type: none"> • Diversas empresas formales y personas individuales asalariadas • Los clientes están aislados a nivel geográfico 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresarios de bajos ingresos con negocios familiares rudimentarios y documentación formal limitada • Los clientes se encuentran en un área geográfica específica
Metodología crediticia	<ul style="list-style-type: none"> • Garantías y documentación formal • Los incentivos salariales constituyen la menor parte de la compensación del oficial de crédito 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de carácter y flujo de caja a través de inspecciones en el lugar • Los incentivos salariales constituyen la mayor parte de la compensación del oficial de crédito
Característica del producto	<ul style="list-style-type: none"> • Monto más alto • Plazo más largo • Tasa de interés más baja • Repago mensual 	<ul style="list-style-type: none"> • Monto más bajo • Plazo más corto • Tasa de interés más alta • Repago semanal o bisemanal

Fuente: Jansson (2001).

¹⁰ Para una discusión sobre el perfil de riesgo de las entidades microfinancieras se puede consultar a la publicación de Staschen (1999).

clientes y los oficiales de crédito, las entidades microfinancieras tienen un riesgo gerencial pronunciado. La calidad de la cartera y el desempeño general de las entidades dependen de manera decisiva de la capacidad y del profesionalismo de los oficiales de crédito, así como de su esquema salarial de incentivos.

Segundo, las carteras microempresariales están atomizadas y, a la vez, geográficamente concentradas. En gran medida también carecen de garantías, lo que constituye un aspecto negativo una vez que los préstamos entran en mora.

Tercero, el perfil de riesgo de las entidades microfinancieras es impactado por la estructura de costos del microcrédito que, básicamente, consiste en costos iniciales elevados (debido a la evaluación en el sitio de los clientes potenciales) cubiertos por tasas de interés elevadas. Esto significa que, una vez que los préstamos entran en mora, el impacto en el ingreso neto de las entidades microfinancieras será mucho más rápido y mucho más drástico que para los bancos y otras instituciones financieras con clientelas y tecnologías convencionales.

Cuarto, las altas tasas de interés significan que las entidades microfinancieras son muy sensibles a límites sobre las tasas de interés que puedan cobrar a sus clientes. Un límite general basado en las tasas de los bancos convencionales puede fácilmente y significativamente trastornar las operaciones de las entidades microfinancieras.

Quinto, la utilización de préstamos futuros como mecanismo para incentivar un buen comportamiento crediticio implica que las entidades microfinancieras están expuestas a un cierto riesgo de liquidez, ya que la incapacidad (aunque sea transitoria) de renovar préstamos podría influir en el repago de clientes actuales.

Finalmente, tal como se mencionó anteriormente, existen importantes temas de propiedad y gobernabilidad que afectan el perfil de riesgo y complican la supervisión de las entidades microfinancieras.

Este perfil de riesgo único significa que los supervisores deben concentrarse en la prevención con una intensidad aun mayor que lo usual. Deben establecer estándares regulatorios y prácticas de supervisión que les permitan identificar y abordar, desde el prin-

cipio, los problemas en las instituciones microfinancieras, mucho antes de alcanzar un nivel de crisis. También deben dedicar un esfuerzo adicional al análisis de la calidad técnica y la capacidad financiera de la administración y los propietarios de estas instituciones.

La tecnología microcrediticia

El primer paso en regular y supervisar en forma efectiva y apropiada a las entidades que operan con microcrédito, los supervisores deben entender los detalles de la tecnología crediticia. Cualquier modificación regulatoria o cambio en las prácticas de supervisión deben basarse en gran medida en las características de esta tecnología microcrediticia, las cuales en esencia giran alrededor de cuatro temas básicos: (a) el análisis microcrediticio, (b) el uso de garantías, (c) la graduación del cliente y (d) el seguimiento de la morosidad.

El análisis microcrediticio

El primer elemento en el análisis microcrediticio consiste en elaborar los estados financieros de la unidad socioeconómica, a fin de evaluar el flujo de ingresos y egresos de la unidad de riesgo (empresa-familia) en su conjunto. A diferencia de las formas tradicionales de evaluación, la recopilación de los datos necesarios es realizada por el oficial de crédito responsable mediante visitas a la empresa y a la vivienda de la familia. Esta información sirve de base para estimar la capacidad de pago del solicitante y, posteriormente, para fijar el monto del crédito y adecuar el plan de pagos al flujo de caja del cliente.

El segundo elemento en el análisis microcrediticio es la aplicación de métodos que permitan estimar la voluntad de pago o el carácter del prestatario. Para tal efecto, el oficial de crédito recopila información sobre el entorno social y económico del prestatario, a fin de apreciar su credibilidad, en especial en lo que se refiere al cumplimiento de sus compromisos de pago. Las fuentes de información más importantes en este contexto son los vecinos, los proveedores y los clientes, además de las administraciones de mercados o los dirigentes de asociaciones gremiales, cuyas opiniones permiten apreciar con nitidez las cualidades morales del solicitante. El oficial de crédito procesa toda esta información usando métodos

estandarizados e información de centrales de riesgos (si las hubiere), lo cual permite reducir costos.

El monto del crédito se calcula como una proporción de la diferencia entre activos y pasivos (monto del patrimonio) declarados por el solicitante, y el cronograma de amortizaciones en función del flujo de caja elaborado. Sobre la base de este análisis, el oficial de crédito presenta la propuesta ante el comité de créditos, el cual se reúne en la sucursal que corresponda o en la casa matriz de la entidad financiera especializada (dependiendo del monto del crédito solicitado). Esta descentralización de la decisión crediticia permite reducir los altos gastos administrativos y asegura un trámite más ágil de las solicitudes.

Las técnicas mencionadas contribuyen a resolver el problema de la carencia de información sobre la situación económica de las microempresas y constituyen, además, un primer paso en la solución del problema de la falta de garantías. Dentro de este contexto, un esquema de remuneraciones por resultados obtenidos es un incentivo fundamental que permite mejorar la calidad y la productividad del trabajo de los oficiales de microcrédito. Así, éstos perciben un sueldo fijo relativamente bajo, al cual se suman cada mes, como un incentivo adicional, bonificaciones en función de los resultados de su cartera de créditos. Las bonificaciones no sólo se basan en el número y volumen de créditos otorgados y vigentes, sino también en la calidad de la cartera del oficial de crédito. De esta forma, dichas modalidades de remuneración contribuyen a prevenir manipulaciones e ineficiencias en su trabajo¹¹.

Por otra parte, la variedad de responsabilidades de los oficiales de crédito puede provocar una cierta familiaridad con los clientes. Por tanto, los oficiales de crédito son permanentemente supervisados por los encargados de cada sucursal, quienes a su vez dependen de las gerencias de crédito. El rol de los encargados de sucursales resulta fundamental para apoyar a los oficiales en los casos difíciles de morosidad.

El uso de garantías

El hecho de que los pequeños y microempresarios carezcan de las garantías usualmente exigidas por los

bancos tradicionales no significa que una tecnología adaptada a estas circunstancias prescinda totalmente de aquellas. Las entidades microfinancieras muchas veces exigen la presentación de garantías, aunque su función no sea la cobertura de posibles pérdidas en casos de incobrabilidad. Las garantías constituyen más bien un instrumento de presión sobre el prestatario, con el cual la institución subraya la seriedad del compromiso. Por ello, como formas de garantía se exigen bienes del negocio y/o de uso doméstico (que han sido identificados por el oficial de crédito en la visita al domicilio o local de trabajo), cuya pérdida supondría para el prestatario costos de reposición elevados. Para montos mayores las entidades toman en garantía bienes muebles e inmuebles que se inscriben en los registros públicos de propiedad¹².

Sin embargo, cabe tener presente que el mecanismo descrito, que viene a sustituir las garantías bancarias tradicionales, es complementario a otros dos mecanismos: el principio de la graduación del cliente y el sistema de seguimiento de la morosidad.

La graduación del cliente

El principio de la graduación del cliente se basa en el hecho de que los pequeños o microempresarios están interesados en un acceso permanente al crédito. Este interés permite que la entidad microfinanciera implemente sistemas de incentivos que otorguen al cliente un trato preferencial para futuros préstamos como premio al reintegro puntual de un crédito. El trato preferencial normalmente incluye la posibilidad de obtener un préstamo de manera más rápida y un aumento gradual del monto prestado, así como acceder a la oferta de créditos en condiciones más favorables en cuanto a la tasa de interés y los plazos de amortización.

Si bien el mecanismo de graduación ha demostrado ser muy eficaz para incentivar el repago de créditos, las entidades enfocadas en el microcrédito deben tener presente los riesgos relacionados con el aumento del endeudamiento de sus clientes. Esto es particularmente importante en aquellos países donde los microempresarios tienden a ser clientes de varias entidades financieras a la vez. En estos casos, podría ser difícil determinar el endeudamiento total de los

¹¹ Cabe señalar que en algunos países existen leyes laborales que impiden establecer remuneraciones diferenciales por resultados.

¹² Esto subraya la importancia de formalizar las microempresas y sus activos principales y mejorar el funcionamiento de los registros públicos de la propiedad, a fin de incrementar las posibilidades para ofrecer garantías y reducir los costos de transacción.

clientes, lo que a su vez podría conducir a aumentos inapropiados en los montos de los préstamos.

El seguimiento de la morosidad

En el microcrédito, desde el trámite de la solicitud hasta el seguimiento del cobro del crédito, casi toda la responsabilidad recae en una misma persona: el oficial de crédito. Esto significa, entre otras cosas, que el seguimiento de los casos de morosidad no está a cargo de un departamento especial, sino que queda en manos del propio oficial de crédito. Esta medida tiende a desalentar casos de morosidad o de manipulación de las solicitudes en favor del solicitante, inclusive desde la misma fase de análisis y tramitación. Además, esta clara adscripción del oficial de crédito al cliente mejora las relaciones con el mismo y reduce los gastos de evaluación y administración a la hora de concederle un nuevo préstamo.

La tecnología crediticia descrita incluye el seguimiento estricto de los casos de morosidad, lo cual se

inicia al día siguiente del incumplimiento de un pago en vista del corto plazo de los créditos y la alta frecuencia del pago de las cuotas (especialmente en los primeros créditos). Por tanto, el oficial de crédito se pone en contacto con el prestatario moroso y le advierte del riesgo que supone para él la continuación en la demora del pago. Si pese a ello el cliente aún sigue sin cancelar su crédito, se procede a incrementar gradualmente la intensidad de la medida, la que en último caso supone la ejecución de las garantías y la exclusión permanente de su acceso al crédito en la entidad. Es decisivo para el éxito de la tecnología crediticia la aplicación rigurosa de las medidas descritas.

En este punto cabe resaltar la importancia de contar con un régimen procesal y un sistema judicial eficiente, así como la existencia de centrales de riesgos donde registrar el monto y la situación de pago de los créditos. La disponibilidad de tales sistemas e instrumentos crea un incentivo adicional para el repago de un crédito, ya que facilita el monitoreo y la ejecución de los contratos.

Tabla 1.8 Las tecnologías individual y grupal

Tecnología grupal	Tecnología individual
A nivel de los clientes	
(a) Se concede crédito con la condición de que los clientes se garanticen mutuamente en forma solidaria.	(a) Acepta cualquier tipo de colateral, incluso la prenda simbólica, lo que posibilita créditos a personas comparativamente pobres.
(b) Los clientes del grupo actúan como fuente de apoyo, de consejo y respaldo.	(b) Se libera a los clientes del problema de la formación del grupo solidario y de los costos de su mantenimiento, incluso de la posibilidad de que sean responsables por las deudas de otros.
(c) La garantía solidaria asegura el crédito sin necesidad de garantías reales. Es muy accesible para gente pobre.	(c) Los créditos pueden ser ajustados a la necesidad y capacidad de cada individuo, en términos de oportunidad, monto y plazo.
A nivel de las entidades de crédito	
(a) La garantía solidaria es un fuerte incentivo al repago. Es más fácil evaluar al cliente, ya que el propio grupo realiza una evaluación previa.	(a) La combinación de la garantía prendaria simbólica junto con garantías personales puede ser muy efectiva para el repago.
(b) El costo administrativo es más bajo para llegar al mismo número de prestatarios, dada la externalización parcial de los costos.	(b) La entidad conoce mejor a los clientes cuando los oficiales de crédito hacen una evaluación más detallada de su actividad y su capacidad de pago.
	(c) Es más fácil crecer con los mejores clientes, sin que exista una restricción impuesta por el financiamiento al grupo.

Fuente: *Elaboración propia.*

Variaciones en la tecnología microcrediticia

Aunque hay ciertas características esenciales que definen el microcrédito, también hay algunas variaciones importantes respecto a la manera en que está otorgado. Por ejemplo, en ambientes o segmentos con poca competencia se utilizan, con buenos resultados, algunas tecnologías crediticias que organizan grupos de prestatarios que se garantizan mutuamente con incentivos para el autocontrol del grupo. Con esta tecnología la entidad microfinanciera delega en los prestatarios organizados algunas de las funciones típicas de un prestamista, con el fin de reducir costos operativos y llegar a los clientes más pobres. A la vez, las tecnologías grupales (denominadas “grupos solidarios” y “banca comunal”) tienen algunos elementos en común con la tecnología individual, incluso el escalonamiento de los créditos, el seguimiento estricto de los atrasos y la remuneración por resultados concedida a los oficiales de crédito¹³.

Por otro lado, las cooperativas de ahorro y crédito aplican en la mayor parte de los casos una tecnología crediticia en la cual primero se incorpora el socio y

se van realizando aportes y depósitos. Es decir, primero demuestra capacidad de ahorro y disciplina financiera. Tras transcurrir cierto tiempo, el socio es elegible para recibir un crédito en función del monto de sus ahorros y del cumplimiento de los demás elementos típicos de un crédito tradicional.

Las variaciones en la tecnología crediticia implican que los supervisores deben realizar un esfuerzo mayor para entender los procesos crediticios de las entidades que operan con microcrédito. Esto también significa que los supervisores no deberían tratar de determinar o estandarizar los detalles del proceso crediticio interno de estas entidades, ya que podría impedir que desarrollen prácticas apropiadas para las poblaciones a quienes atienden. Los supervisores, sin embargo, deben asegurar que las entidades microfinancieras posean los procesos y controles internos para minimizar los riesgos crediticios y operacionales de estas actividades.

¹³ El Banco Solidario de Bolivia, la entidad latinoamericana pionera más conocida en el financiamiento a la microempresa, ha sustentado su crecimiento en créditos grupales. Este banco dominó el mercado en Bolivia hasta mediados de los años noventa cuando otras fundaciones de microcrédito comenzaron a convertirse en Fondos Financieros Privados (expuesto anteriormente). Estas entidades entraron en el mercado microempresarial con tecnologías crediticias basadas en el crédito individual y comenzaron a competir en forma reñida con BancoSol. Las tendencias en Bolivia durante los últimos años han inclinado la balanza a favor de la tecnología individual, lo que se refleja en otros países de la región. Actualmente la mayoría de las entidades microfinancieras exitosas utilizan esta tecnología. Sin embargo, el crédito grupal sigue siendo una opción importante, en particular para llegar hasta los clientes más pobres y para introducir nuevos clientes en la entidad financiera.

II PRINCIPIOS PARA LA REGULACIÓN DEL MICROCRÉDITO ■ ■ ■



asta ahora, mucha atención se ha prestado a la creación de nuevos tipos de entidades financieras para promover la transformación de fundaciones microcrediticias no lucrativas en intermediarios financieros. Sin embargo, el primer paso, y posiblemente el más importante para crear un

marco regulatorio para las microfinanzas, consiste en diseñar regulaciones apropiadas para *la actividad misma de concesión de microcrédito*. Estas regulaciones, que incluyen entre otras la clasificación de cartera, provisiones, castigos, garantías y reprogramación, deben basarse en las características particulares del microcrédito como actividad y producto financiero.

Dado que esta normativa se refiere al microcrédito como actividad y producto, significa que será aplicable a todas las entidades supervisadas que se dedican al microcrédito, independientemente de que si están constituidas como bancos, financieras, cooperativas o cualquier otro tipo de institución supervisada. Dicha normativa asegurará que todo intermediario financiero interesado pueda otorgar este tipo de préstamos en forma eficiente y, a la vez, estar sujeto a estándares efectivos y uniformes para reconocer los ingresos, gastos y riesgos derivados de esta actividad. Este tipo de normativa es importante no solamente para entidades especializadas en microcrédito, sino también para bancos y financieras convencionales que desean participar en esta actividad.

Como regla general, la técnica normativa en materia de microfinanzas requiere de principios simples que sean de fácil cumplimiento, que posteriormente

puedan ser revisados y que no restrinjan la iniciativa y creatividad de las entidades que operan en microcrédito. Por estas razones, los conceptos rectores para regular el microcrédito deberían ser la flexibilidad, la simplicidad y la automaticidad. El microcrédito requiere de una flexibilidad regulatoria en las tasas de interés, garantías y procesos crediticios internos; simplicidad en la documentación requerida de los clientes y en la recuperación de las garantías; y automaticidad en la clasificación de la cartera, las provisiones y los castigos. Juntas, estas reglas básicas proveen espacio para la innovación, reducen los costos regulatorios del cumplimiento y someten el

Temas—Capítulo II

Definición del microcrédito	31
Intereses	33
Transparencia contractual	34
Garantías	35
Moneda de contratación	37
Proceso crediticio interno	38
Documentación del cliente	39
Definición de mora	41
Clasificación de cartera	43
Reprogramación	44
Provisiones	45
Castigo de créditos	47
Recuperación legal	49
Ponderación de riesgo del microcrédito	51

microcrédito a un reconocimiento estricto de ingresos, gastos y riesgos.

La implementación de un marco regulatorio para el microcrédito es facilitada por una definición previa y clara del mismo, ya que esto permite al supervisor aplicar regulaciones específicas para estas operaciones. En resumen, se recomienda que el microcrédito sea definido como un crédito de bajo monto otorgado a personas naturales o jurídicas cuya fuente principal de ingresos está constituida por las ventas provenientes de la realización de actividades empresariales de producción y comercialización de bienes y servicios. Para que la definición se pueda

aplicar con facilidad es necesario incluir un monto absoluto que funcione como un primer determinante para clasificar la operación como un microcrédito¹⁴.

Una falta de tratamiento regulatorio diferenciado para el microcrédito puede tener distintas consecuencias, dependiendo de las normas de cada país. Si los microcréditos son tratados como créditos corporativos pueden considerarse, a pesar de estar al día en sus pagos, en categorías de más alto riesgo y pueden estar sujetos a mayores provisiones por carecer de garantías reales y de estados financieros. Además, la clasificación como préstamo comercial

Casilla 2.1 Buenas prácticas crediticias

1. El precio y destino de las operaciones de crédito son de exclusiva competencia y responsabilidad de las entidades financieras y de sus directivos.
2. Antes de conceder un crédito, las entidades financieras deben cerciorarse razonablemente que el solicitante del crédito está en capacidad de cumplir sus obligaciones en la forma, condiciones y dentro del plazo del contrato.
3. Las entidades financieras deben conceder sus créditos solamente en los montos y plazos necesarios para realizar las operaciones a cuya financiación se destinan.
4. Los fondos prestados deben ser desembolsados al deudor en forma adecuada a la finalidad del crédito.
5. Los fines de los créditos deben estar consignados en los contratos respectivos, y en donde debe estipularse que si la entidad financiera comprobare que los fondos hubieren sido destinados a fines distintos de los convenidos, sin que hubiere mediado previo acuerdo con la entidad financiera, ésta podrá dar por vencido el plazo del préstamo.
6. La amortización de los créditos concedidos deben adaptarse a la naturaleza de la operación y a la capacidad de pago del deudor.
7. Las tasas de interés que hayan sido fijadas en los contratos de crédito no podrán ser modificadas unilateralmente por las entidades financieras.
8. Los créditos que concedan las entidades financieras deberán ser adecuadamente respaldados y asegurados con garantías, incluso personales, dentro de las variedades y los márgenes contemplados reglamentariamente, los que deben ser expresamente considerados en las respectivas políticas, manuales y procedimientos.
9. Si el deudor proporcionase datos falsos, la entidad financiera podrá dar por vencido el plazo del préstamo y exigir judicialmente el cumplimiento de la obligación.
10. Las entidades financieras deben asegurar que sus operaciones activas y pasivas guarden entre sí la necesaria correspondencia, a fin de evitar descalces en los plazos, tasas de interés y monedas de contratación.

Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ Otra alternativa es crear una categoría especial de pequeños créditos comerciales, la cual podría servir para la mayoría de los créditos microempresariales. Sin embargo, no cambia el hecho de que esta categoría necesitaría reglas diferenciadas en las áreas tratadas en este capítulo.

puede implicar requisitos de documentación excesivos e inadecuados para los clientes en el contexto del crédito microempresarial. Esta suerte de penalidad podría desincentivar a las entidades reguladas, tanto a colocar en el microcrédito como a reportar a las centrales de información. Por otro lado, si los préstamos microempresariales son clasificados como préstamos de consumo, las provisiones en caso de mora suelen ser excesivamente bajas. Esto envía una señal errónea a las entidades que otorgan microcréditos al alentar la falta de disciplina en la investigación y el monitoreo de los clientes.

Como cualquier otra operación crediticia, los microcréditos deben ajustarse a los principios de una sana práctica crediticia, de acuerdo a sus características particulares. No todas las legislaciones bancarias explicitan los principios que rigen a la banca profesional y mucho menos a la microcrediticia, ya que dan por sobreentendido que los cimientos son ampliamente conocidos a nivel internacional.

Definición del microcrédito

Recomendación

El microcrédito debe definirse según los siguientes parámetros: a) es otorgado por una entidad financiera a una persona natural, o jurídica, o grupo de prestatarios, cuya fuente principal de ingresos proviene de la realización de actividades empresariales de producción, comercialización de bienes o prestación de servicios; b) no necesariamente cuenta con documentación o registros formales de respaldo sobre los ingresos y la capacidad de pago del solicitante ni con garantías reales registradas; y c) típicamente es otorgado sobre la base del carácter (disposición a repagar) del solicitante y a partir de un análisis del flujo de caja combinado de su negocio y de su hogar.

Además, es útil fijar un monto absoluto que delimita la definición y corresponde al monto más allá del cual normalmente no habrá micropréstamos basados en este tipo de análisis de carácter y análisis simples de flujos de caja. Más bien, para préstamos superiores a este monto, debe otorgarse mayor importancia a la obtención de estados financieros, garantías reales registradas y a otros elementos más

tradicionales de mitigación de riesgos, en vista de los mayores riesgos que representan los préstamos mayores. El monto exacto depende del nivel económico de cada país y en el contexto latinoamericano variaría entre US\$ 5.000 y US\$10.000.

Dado lo anterior, una definición apropiada del microcrédito podría ser la de “crédito no mayor a US\$ 7.500 concedido a un prestatario, sea persona natural o jurídica, o a un grupo de prestatarios con garantía mancomunada o solidaria, destinado a financiar actividades de producción, comercialización o prestación de servicios, cuya fuente principal de pago la constituye el producto de las ventas e ingresos generados por dichas actividades, debidamente acreditados”.

La definición de microcrédito debería ser utilizada por el supervisor para establecer directrices apropiadas para la documentación de los préstamos, garantías, definición de la mora, clasificación de la cartera, provisiones, reprogramaciones y castigos.

Justificación

La recomendación se plantea desde una óptica de técnica bancaria, donde lo que interesa de manera fundamental es la fuente de pago de una operación crediticia (que son los ingresos de un negocio) y el hecho de que la entidad que opera con microcrédito utilice procedimientos adecuados para que sus propios oficiales de crédito puedan llegar a determinar la disposición y capacidad de pago del microprestatario en base a observación e indagación.

La definición sugerida implica la conveniencia de que la normativa prudencial aplicable y el enfoque de los supervisores bancarios respecto del microcrédito hagan un deslinde de las definiciones de microempresa contenidas en las legislaciones tributarias o del sector social. También se debe hacer una clara diferenciación del crédito de consumo, cuya naturaleza y características de análisis de riesgo son distintas y se basan en la confirmación documental, por parte de un tercero, de la estabilidad del salario.

Por otra parte, tampoco es pertinente definir al microcrédito en base a las características socioeconómicas de los microempresarios o pequeños prestatarios, tales como el monto de sus activos (incluyendo activos fijos o no), sus ventas o ingresos, o el número de sus trabajadores (formales o

informales). Ello complicaría innecesariamente a las entidades financieras y a los entes de supervisión, ya que estas variables no necesariamente reflejan niveles de riesgo crediticio ni son fáciles de medir, salvo en forma aproximada. Además, la definición aquí sugerida conlleva un elemento de estabilidad jurídica puesto que no está sujeta a los eventuales cambios que por razones políticas puedan introducirse cada cierto tiempo en las definiciones legales de microempresa o microempresario. Además, la definición anotada es amplia y no excluyente, pues puede incluir a todo negocio unipersonal o familiar, con o sin empleados, que opera en pequeña escala, con frecuencia en el sector informal, y cuya fuente de ingresos está constituida por las ventas de bienes o servicios, y no por un ingreso estable como lo tendría, por ejemplo, una familia del sector asalariado.

Ejemplos

En Bolivia, Perú y Colombia se han logrado importantes avances, aún perfectibles, en cuanto a la definición del microcrédito y a su diferencia con el crédito de consumo. En Paraguay se está considerando crear un régimen especial para microcréditos, lo cual también posibilita un tratamiento prudencial diferenciado.

BOLIVIA

La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) define como “microcrédito” al crédito concedido a un prestatario, sea persona natural o jurídica, o a un grupo de prestatarios con garantía mancomunada o solidaria, destinado a financiar actividades en pequeña escala, de producción, comercialización o prestación de servicios, cuya fuente principal de pago la constituye el producto de las ventas e ingresos generados por dichas actividades, debidamente acreditados. Se establece que la aprobación de estos créditos debe estar “respaldada por una verificación y análisis de la situación financiera del (los) prestatario(s); este análisis deberá demostrar la capacidad de pago de los prestatarios, considerando sus posibilidades reales de honrar la garantía solidaria y mancomunada asumida, ante la eventualidad de mora o falencia de uno o más de sus codeudores. Dicho análisis incluirá, necesariamente, la consulta a la

Central de Información de Riesgos de la SBEF y otras fuentes de información crediticia”¹⁵.

El manual de la SBEF, a su vez, define como “crédito de consumo” al préstamo concedido a una persona natural a un plazo e intereses pactados, destinado a financiar la adquisición de bienes de consumo o al pago de servicios, amortizable en cuotas sucesivas y cuya fuente principal de pago es el salario de la persona. Dentro de esta definición se incluyen las tarjetas de crédito concedidas a personas asalariadas.

PERÚ

La Superintendencia de Banca y Seguros estipula que los microcréditos son aquellos financiamientos directos e indirectos destinados a actividades de producción, comercio y servicios de personas naturales o jurídicas, cuyos activos, sin considerar bienes inmuebles, no son superiores a los US\$ 20.000 y su endeudamiento total con el sistema no excede dicha suma¹⁶. Entre los microcréditos se incluyen a aquellos otorgados a través de tarjetas de crédito, *leasing* y otras formas de financiamiento.

Cuando se trata de personas naturales, éstas deben tener como fuente principal de ingresos la actividad empresarial, y no pueden ser consideradas en esta categoría las personas cuya principal fuente de ingresos es el trabajo asalariado. Según el reglamento, los créditos de consumo son definidos como aquellos créditos que se otorgan a las personas naturales para atender el pago de bienes y servicios no relacionados con una actividad empresarial.

COLOMBIA

La Superintendencia Bancaria ha definido el microcrédito como un crédito otorgado a microempresas cuyo saldo de endeudamiento con la respectiva entidad no supera veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes (US\$ 2.890). Por *microempresa* se entiende toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, dedicada a actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, cuya planta de personal no supere diez (10) trabajadores y sus activos totales sean inferiores a quinientos un (501) salarios mínimos legales mensuales vigentes¹⁷.

¹⁵ Manual de Recopilación de Normas de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras-SBEF (Título V, Capítulos II y III).

¹⁶ Reglamento para la Evaluación y Clasificación del Deudor y la Exigencia de Provisiones de la Superintendencia de Banca y Seguros (Capítulo 1, Sección 1.2).

¹⁷ Circular Externa 050 de octubre de 2001 de la Superintendencia Bancaria.

Intereses

Recomendación

Las entidades financieras deben estar facultadas para fijar libremente las tasas de interés que pueden cobrar en sus microcréditos; sin embargo, no deben estar facultadas para modificar las tasas de interés de manera unilateral.

Además, si se ha definido el microcrédito como una operación distinta, ésta debe tener su propia estadística de tasas de interés a fin de que se aprecie el impacto de los mayores gastos operativos en que se incurre en este tipo de operaciones. Si el país opera con límites a la tasa de interés máxima que pueden cobrar las entidades financieras, tal estadística permitiría aplicar un techo de interés diferenciado que no perjudique tanto al microcrédito. Lo mejor, obviamente, sería no tener ninguna restricción en cuanto a la tasa de interés.

Justificación

La naturaleza y las características del microcrédito implican que la tasa de interés que cobran las entidades financieras tiene que ser superior a la que aplican a otros tipos de créditos, fundamentalmente a causa de los mayores costos operativos por unidad prestada en que se incurre en créditos de pequeño monto. Por esta razón, las tasas máximas vinculadas a leyes de usura son inapropiadas y contraproducentes para un desarrollo adecuado de los servicios microcrediticios.

Sin embargo, para evitar abusos, es necesario que en los respectivos contratos de crédito se establezca la metodología para calcular y aplicar las tasas de interés y se especifiquen los medios para mantener informado al prestatario, de una manera sencilla, acerca de lo que tiene que pagar a la entidad financiera. Esto es particularmente importante, ya que los clientes de microcrédito suelen tener niveles limitados de educación y de experiencia bancaria.

Ejemplo

COLOMBIA

Durante los últimos años las entidades microfinancieras en Colombia han soportado una presión constante derivada de un límite restrictivo de la tasa de interés. Esto ha dificultado sus esfuerzos para llegar a clientes más pequeños y, en algunos casos, ha amenazado la sobrevivencia de las instituciones. Aunque las normas que determinan el límite al

Casilla 2.2 Límites a la tasa de interés

En el marco de la liberalización de los sistemas financieros, la mayoría de los países de la región ha eliminado los controles de la tasa de interés y ha dejado la fijación de su nivel a las fuerzas del mercado. Sin embargo, se aprecia que en algunos países de la región todavía existen limitaciones en cuanto a la tasa de interés para las entidades financieras formales (ver tabla 2.1). Adicionalmente, en muchos países los códigos civiles y comerciales limitan lo que todas las demás entidades (incluyendo las fundaciones no lucrativas y las personas individuales) puedan cobrar por intereses.

Tabla 2.1 Países con límites de la tasa de interés para entidades formales

País	Tipo de regulación	Base de cálculo	Valor actual	¿Deben incluir comisiones y demás costos del crédito?
Colombia	Tasa de usura	1,5 veces el promedio de las tasas que están cobrando los bancos en créditos ordinarios de libre asignación	38% ^(a)	Sí
Ecuador	Tasa legal máxima	Nivel nominal	18%	No
Paraguay	Tasa de usura	50% por encima del promedio de los créditos de consumo de bancos comerciales	76% nominal 60% real	Sí
Uruguay	Tasa legal máxima	75% sobre el promedio del mercado		Sí

Fuente: Elaboración propia basada en la encuesta del proyecto.

Nota: (a) Para los microcréditos se permite cobrar hasta un 7,5% adicional.

cobro de intereses existen desde hace muchos años en Colombia, recién a partir del año 1999 se convirtieron en una limitante en el mercado financiero a raíz del cambio de metodología para calcular el interés bancario corriente, la cual fue promovida por la Superintendencia Bancaria.

Estas restricciones de las tasas de interés provienen de los códigos penal, civil y comercial, en los cuales se define como delito de usura el cobro de intereses equivalentes a 1,5 veces el interés cobrado por los bancos (con cierta variación entre los códigos). Para los efectos de estos límites, la Ley 45 de 1990 estableció que también se consideran como intereses los honorarios, comisiones y sumas pagadas por concepto de servicios vinculados directamente con el crédito. La única excepción a esta regla la constituyen las comisiones de tarjeta de crédito de acuerdo con lo definido por la Junta Monetaria. Cabe señalar que, según el Código Penal, el cobro de intereses de usura conduce a una pena de 6 meses de prisión y a la imposición de una multa pecuniaria.

Los problemas surgieron en marzo de 1999, cuando el Gobierno Nacional, en vista de la persistencia de los elevados niveles de las tasas de interés, decidió tratar de bajarlas utilizando los límites de usura. Con este propósito, se incluyeron en el cálculo de la tasa referencial los créditos preferenciales, que evidentemente son los de mayor volumen y menores costos operativos. No se incluyó dentro del cálculo el otro extremo del mercado, es decir, la tasa de las tarjetas de crédito. El efecto de este cambio fue un descenso dramático de la tasa certificada, la cual bajó entre 12 y 14 puntos porcentuales.

Este descenso en la tasa referencial hizo prácticamente imposible que las entidades microfinancieras pudieran mantener sus operaciones. Después de acciones de cabildeo y de la consulta extensa con el poder legislativo, se logró cierto alivio con la aprobación de la Ley 590 de 2000 que, expedida con el propósito de promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, estableció que las entidades financieras podrían cobrar honorarios y comisiones hasta por un monto equivalente al 7,5% anual anticipado sobre el valor de los créditos menores de 25 salarios mínimos (US\$ 2.980). Durante el mismo año, la Superintendencia también introdujo algunas modificaciones en la fórmula de la tasa referencial, lo que proporcionó un alivio adicional. Sin embargo, aun con estos cambios, las

entidades financieras que operan con microcrédito continúan bajo una gran presión para cubrir el costo de sus operaciones.

Transparencia contractual

Recomendación

Dado que las entidades financieras que operan con microcrédito atienden en forma masiva a personas de menores ingresos y nivel educacional limitado, la regulación debe exigir la observancia estricta de normas de equidad, transparencia, información y justicia contractual para estos tipos de operaciones. Esto tiene el propósito de evitar contingencias por demandas judiciales derivadas de cláusulas leoninas y también por abuso de posición contractual. Se debe asegurar que los microprestatarios puedan conocer de manera sencilla los elementos que se incluyen en la tasa de interés—la forma de su cálculo y, en el caso del cobro de tasas variables, el uso de una tasa de referencia no influenciada por la entidad. En este sentido, los contratos de crédito deben ser acompañados de cartillas explicativas que establezcan, en un lenguaje simple, los derechos y obligaciones de ambas partes. Cuando se exijan fondos o depósitos compensatorios (o pagos de aportaciones en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito), estos aspectos deben incluirse en el cálculo del costo efectivo del microcrédito y deben ser informados a los clientes.

Justificación

Los clientes de las entidades microfinancieras se encuentran entre los más expuestos y vulnerables en las sociedades latinoamericanas. Muchas veces su educación formal es escasa y su experiencia con el sistema financiero formal es limitada. Como resultado, las normas y los estándares que aumentan la transparencia y la justicia contractual tenderán a beneficiarlos más que a los clientes más sofisticados. Por el contrario, los estándares inadecuados podrían motivar y finalmente exponer a las entidades financieras a una acción legal promovida por clientes insatisfechos. Aunque este tipo de problemas no necesariamente amenaza la solvencia de las entidades, sí amenaza la imagen y la confianza de las mismas al nivel local, nacional y regional.

En algunos países se han podido apreciar graves cuestionamientos relativos a la falta de claridad y transparencia contractual en la actividad microcrediticia. Estos cuestionamientos se refieren a que se aduce que los contratos de créditos, en algunos casos, no contienen ni reflejan de manera precisa e inequívoca las obligaciones y derechos de las partes contratantes. En otros países se incorporan cláusulas y condiciones carentes de equidad, cobros aleatorios exorbitantes y/o facultades de decisión e interpretación unilateral, con notoria preeminencia a favor de la entidad crediticia y en desmedro del prestatario. Asimismo, se ha notado la falta de información e ilustración al prestatario sobre los verdaderos alcances y consecuencias que se derivan del correspondiente acto jurídico contractual. Esta falta de información se ha calificado como una actitud consciente por parte de la entidad prestamista.

Ejemplo

La situación descrita se ha visto en algunos países (como Bolivia y Colombia) y ha traído como consecuencia no sólo la reticencia de los deudores individuales a cumplir con sus obligaciones frente a la entidad financiera sino, además, ha propiciado la organización de éstos en “sindicatos de deudores”. Estos grupos han criticado y cuestionado de manera muy dura las deficiencias en la contratación, catalogándolas de prácticas abusivas y generando con ello falsas expectativas que impulsan la cultura del no-pago. Por otro lado, algunas organizaciones privadas y aun algunas agencias oficiales de defensa del consumidor han observado estas prácticas, con lo que se corre el riesgo no sólo de que sean asumidas como argumentos de defensa en juicio sino que inclusive pudieran ser acogidas por las autoridades jurisdiccionales, con sus presumibles consecuencias.

BOLIVIA

La capacidad para establecer libremente las tasas de interés es crucial para las microfinanzas. Sin embargo, en Bolivia las altas tasas de interés de las financieras de consumo han generado una crisis que ha dado lugar a la aparición de varios “sindicatos de deudores”, que exigen ampliaciones de plazos, reprogramaciones, condonaciones de intereses penales y otros conceptos, desistimiento de juicios, retiro de presiones por parte de las empresas

cobradoras, e incluso condonaciones totales de los montos adeudados¹⁸. A estas agrupaciones se están afiliando personas que no pueden pagar sus deudas con bancos, mutuales, fondos financieros privados, cooperativas de ahorro y crédito y organizaciones no gubernamentales.

Los reclamos más frecuentes de los pequeños prestatarios están relacionados con: a) el cobro indiscriminado de intereses y de los gastos para lograr un diferimiento de pago, b) la incautación indebida de sus bienes, c) la falta de entrega de contratos, d) el uso de letreros y pintado de paredes con leyendas denigrantes en sus domicilios y e) el amedrentamiento de familiares.

Durante 2001 las protestas de los pequeños deudores bolivianos llegaron a concentrar numerosas personas por más de 40 días en la ciudad de La Paz. Los deudores, procedentes de todo el país, tomaron las calles, violentaron instalaciones de bancos e incluso tomaron por la fuerza las instalaciones de la Superintendencia y retuvieron a su personal por 10 horas.

Además de tener conflictos con las entidades financieras, algunos pequeños prestatarios han encontrado problemas con su propio “sindicato de deudores”. Entidades oficiales (Superintendencia de Bancos y ciertas prefecturas) han recibido denuncias de engaños a los asociados a quienes se les estaría cobrando ciertas sumas de dinero con la promesa de lograr la condonación de sus deudas, por lo que se han iniciado investigaciones sobre presuntas estafas.



Garantías

Recomendación

La regulación debe disponer que cada entidad financiera establezca el monto de crédito a partir del cual exigirá de sus clientes garantías reales registradas y/o una documentación formal sobre sus actividades. El microcrédito requiere de esta flexibilidad dado que las garantías normalmente consisten en el patrimonio general del deudor y su reputación

¹⁸ Entre dichos “sindicatos” se encuentran la Asociación Nacional de Pequeños Prestatarios, la Asociación de Pequeños Prestatarios Solidarios en Mora, la Organización de Deudores en General y el Bloque de Defensa del Deudor.

debidamente comprobados (garantía quirografaria); en los bienes muebles e inmuebles que éste específicamente señale de su activo (sujetos o no a registro); o en la garantía personal de un tercero.

Es pertinente señalar que las entidades microfinancieras exitosas de la región típicamente exigen una garantía real registrada (vehículos, inmuebles) a partir de montos superiores a entre US\$ 5.000 a US\$ 10.000, por lo cual la flexibilidad regulatoria debería, como mínimo, ser ligada a este monto (o a la definición del microcrédito, si ha sido establecida). En el caso de créditos concedidos con prendas no registradas, los respectivos contratos deben detallar las características de los bienes, su valor declarado, su ubicación, la actuación del deudor como depositario y la aceptación de ser entregados en garantía del crédito.

Justificación

Por lo general, las garantías utilizadas en el microcrédito son prendas de bienes no sujetos a registro y bienes personales que no dan la misma seguridad que las garantías reales registrables. Los microcréditos que se conceden sin que medien garantías prendarias registradas o hipotecarias deben ser respaldados por garantes personales (microempresarios o no) adecuadamente evaluados en su actividad y flujo de caja, o por alguno de los bienes del negocio y/o de uso doméstico declarados por el prestatario. No obstante que estos bienes no constituyen una fuente de recuperación del crédito (dados los costos asociados a su valuación, registro y adjudicación y a su reducido valor probable de mercado), conllevan un alto simbolismo de presión de cobro por el valor que tienen para el cliente, razón por la cual sus características deben quedar claramente establecidas en el respectivo contrato de crédito.

La falta de garantías ejecutables influye en las tasas de interés relativamente elevadas. De ahí la necesidad de mejorar los registros públicos de la propiedad mueble e inmueble para facilitar el uso y la gama de distintos bienes como garantía de créditos; esto permitiría el acceso de los microprestatarios a otros productos crediticios de menor costo.

Ejemplo

PERÚ

En los últimos años la modernización de los re-

gistros y la simplificación administrativa en Perú han determinado la reducción significativa del costo de constituir garantías y sus plazos, facilitando con ello el desarrollo del pequeño crédito.

Actualmente, las garantías hipotecarias se pueden constituir en tres días como garantías flotantes, que respalden hasta por una suma dada todos los financiamientos que la entidad de microcrédito otorgue al prestatario. Para una hipoteca por US\$ 5.000 se debe pagar al Registro Público US\$ 30 (6 por mil del valor de la hipoteca) más US\$ 0,68 (2 soles) al notario por la legalización de cada firma. Para generar el gravamen se inscribe directamente el contrato de préstamo, sin necesidad de extender una escritura pública ante notario. Como costos adicionales se deben incluir los US\$ 50 a 75 que cobra un tasador inscrito en el Registro de Peritos Tasadores para emitir un informe de valuación, acompañado de fotografías; asimismo, los US\$ 14,40 que cobran los Registros por la copia literal de dominio y el certificado registral inmobiliario. En general, los problemas legales de la constitución de la hipoteca son resueltos en un día por el abogado de la entidad microfinanciera. En total la tramitación de un crédito con garantía hipotecaria puede demorar una semana en los casos normales y hasta dos cuando se presentan dificultades en su formalización.

A pesar de su modernización, el empleo de la garantía hipotecaria en Huancayo está limitado porque sólo el 30% de las pequeñas y microempresas tienen títulos saneados. En su lugar, la prenda vehicular es muy utilizada por la gran difusión de la propiedad de vehículos en muchas pequeñas y microempresas, y por la facilidad de ejecutar estas garantías. La modernización del registro, el alto grado de formalización de la propiedad, la facilidad de embargo y el amplio y dinámico mercado de vehículos usados facilitan la reposición y el remate de los mismos. Para constituir la prenda vehicular se debe suministrar el certificado de libertad de gravámenes (costo US\$ 7,20), pagar el costo de tasación del vehículo (US\$ 14,40) e inscribir el contrato de préstamo en el respectivo Registro del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (US\$ 7,20 hasta US\$ 28,40, según el valor del vehículo), trámite que demora tres días. De esta forma, se han reducido de manera significativa los costos de transacción ligados a la constitución de este tipo de garantías.

Moneda de contratación

Recomendación

La normativa prudencial debe permitir que los contratos de microcrédito se denominen en la moneda con la que opera el microempresario según su actividad, bien sea en moneda nacional o en moneda extranjera. En consecuencia, las entidades que operan con microcrédito deben adecuar sus fuentes de fondeo a la moneda en la que operan sus clientes o, en su caso, tomar las coberturas cambiarias respectivas. Adicionalmente, la contratación en moneda distinta a la nacional deberá adecuarse a las normas generales sobre la posición cambiaria y el manejo de divisas establecidas para el sistema financiero.

Justificación

Las entidades financieras deberán contemplar que su riesgo aumenta cuando no consideran la moneda con la que opera el microempresario y cuando su política de fondeo se desvincula de la naturaleza de la demanda crediticia.

En ocasiones se considera que todo está en orden si una entidad microfinanciera (o un banco) ha obtenido préstamos en dólares y también los otorga en dólares. Aunque de hecho es necesario que las entidades financieras hagan corresponder la moneda de su activo y pasivo, esto no es suficiente para evitar problemas de descalces. En particular, la entidad financiera no debería otorgar préstamos en dólares a personas que no venden sus bienes y servicios a nivel internacional, tal como lo hicieron muchas entidades financieras en Asia entre 1997 y 1998. La tasa de mora de estos clientes puede aumentar en forma drástica (y de hecho lo hizo) después de una devaluación seria.

El aumento de la mora ocurre porque los prestatarios finales encuentran que el costo de sus préstamos en dólares se dispara al convertirlo a moneda local, mientras que los precios de lo que ellos producen aumentan con mayor lentitud. Si estos clientes hubieran trabajado en el sector expuesto al mercado internacional (productos para exportación o que compiten con la importación) su situación probablemente habría sido mucho mejor. Esto se debe a que los precios en moneda local de los productos

exportados tienden a aumentar en una devaluación, compensando de esta manera la carga financiera local de sus préstamos contratados en dólares.

La estrategia apropiada para una entidad financiera, entonces, es otorgar préstamos en moneda extranjera a aquellos que trabajan en el sector dirigido al mercado internacional, y en moneda nacional a aquellos que trabajan en el sector dirigido al mercado nacional. Esta práctica sólida debería ser reforzada por la regulación antes recomendada.

Ejemplos

BOLIVIA

La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia establece en su artículo 35 la facultad de las entidades financieras de realizar sus operaciones en diferentes monedas, estableciendo que “las entidades financieras bancarias están facultadas para realizar operaciones pasivas, activas, contingentes y de servicios financieros, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera”.

Esta facultad, que se ejerce de manera irrestricta por parte de las entidades financieras salvo el cumplimiento de normas básicas sobre calce de operaciones activas y pasivas, ha hecho que la dolarización de las operaciones del sistema bancario, incluso las de las entidades microfinancieras, alcance al 95% de la cartera y al 92% de los pasivos, no obstante que sólo un pequeño porcentaje de los clientes del sistema financiero tiene ingresos en dólares. Por tanto, el sistema es altamente sensible a *shocks* externos, como se viene evidenciando por los efectos de las recientes crisis en los mercados emergentes.

Tabla 2.2 La moneda de contratación y el costo de los microcréditos

País	En moneda nacional	En US\$
Bolivia	Poco usual	28%–36%
Colombia	40%–60%	No se utiliza
Paraguay	75%–79%	Poco usual
Perú	56%–138%	26%–36%

Fuente: Elaboración propia basada en los informes de caso.

COLOMBIA

En Colombia las operaciones activas de crédito pueden ser realizadas en moneda local o extranjera, dependiendo de que si la entidad está autorizada como intermediario del mercado cambiario. Sin embargo, las normas cambiarias aplicables a los intermediarios establecen que los recursos obtenidos de financiaciones en moneda extranjera sólo pueden destinarse a las operaciones de crédito en moneda extranjera expresamente autorizadas¹⁹. Considerando que muchas entidades microfinancieras se endeudan en dólares a través de financiamiento del exterior, la regla descrita puede volverse en un limitante importante en su esfuerzo por mantener el calce apropiado de sus operaciones pasivas y activas.

PERÚ

En Perú el marco legal vigente permite que las empresas financieras otorguen créditos en moneda nacional o extranjera, estipulando solamente que debe existir una correspondencia adecuada entre los plazos y monedas de sus operaciones pasivas y activas. También estipula que se podrán realizar ambos tipos de operaciones en moneda nacional reajutable en relación al índice de precios al consumidor, consignándose en los respectivos contratos después de la cifra correspondiente la frase Valor Adquisitivo Constante²⁰.

Proceso crediticio interno

Recomendación

La regulación debe establecer que las entidades financieras que operan con microcrédito cuenten con manuales y políticas escritas en donde se expliciten los controles ejercidos en los diversos niveles de la organización para propósitos de aprobación, administración y cobranza de los microcréditos e incluso para el control de los propios oficiales de crédito. Dichos controles deben dejar evidencias de su ejecución tanto en las carpetas de crédito como en los demás registros que señale el manual de crédito. Aunque los controles deben ser precisos, no es recomendable regular o intentar predefinir el proceso crediticio interno.

Justificación

En vista de las características particulares de la tecnología microcrediticia y de la necesidad de adaptarlas constantemente a las necesidades de los clientes, es importante que las entidades que operan con microcrédito tengan la flexibilidad necesaria para diseñar procesos crediticios internos apropiados. Sus mecanismos de control deberían diseñarse de forma tal que tomen en cuenta las características particulares de la tecnología microcrediticia y que mitiguen los riesgos que surgen a raíz de la misma.

De hecho, las entidades microfinancieras exitosas cuentan con mecanismos sofisticados de administración y control interno diferentes a los de otros tipos de crédito. Los controles difieren desde la forma en que se custodian las carpetas de crédito y se realiza el seguimiento a los clientes (incluyendo consultas periódicas a centrales de riesgos sobre el endeudamiento de los clientes), hasta la manera cómo los oficiales y funcionarios de nivel medio son remunerados en función del desempeño de sus respectivas carteras crediticias.

Cabe señalar que tradicionalmente las cooperativas de ahorro y crédito han basado su concesión crediticia en el ahorro sistemático previo. Esto no sólo representa la acumulación gradual de recursos que servirán de garantía, sino que, en el caso de personas no asalariadas, constituye un mecanismo a través del cual estas entidades evalúan su capacidad para generar excedentes. Esta evaluación se hace de forma análoga y a un costo menor, aunque en un proceso más lento, que la tecnología microcrediticia basada en la recolección de datos por un agente de crédito y la concesión inmediata del crédito. Las experiencias cooperativas muestran que no siempre da buenos resultados la búsqueda del crecimiento acelerado de la cartera de personas sin un salario fijo, si esto significa dejar de lado la práctica sana del ahorro previo en favor de otro enfoque de negocios.

Ejemplos

Las autoridades de supervisión en Bolivia y Perú han tomado medidas deliberadas para permitir que las instituciones financieras puedan desarrollar y aplicar procesos crediticios adecuados cuando atienden a las microempresas.

¹⁹ Resolución Externa 8 de 2000 de la Junta Directiva del Banco de la República.

²⁰ Art. 178 y 240 de la Ley General del Sistema Financiero y de Sistema de Seguros y Orgánica de la SBS (Ley No 26702).

BOLIVIA

Según la normativa de la Superintendencia, las carpetas de los créditos por un monto inferior a los Bs 500 mil (unos US\$ 80 mil), ya se trate de clientes comerciales, hipotecarios de vivienda, de consumo o microcréditos, no requieren incluir información de carácter formal y legal que es típica del accionar de los grandes emprendimientos económicos.

En efecto, la Superintendencia estipula que las entidades que operen con microcréditos y otros créditos hasta el monto mencionado, deberán mantener “la información que establezca su propia tecnología crediticia”²¹, la cual deberá considerar como mínimo:

- 1) Carpeta(s) de crédito, físicas o en medios magnéticos, para cada prestatario o grupo prestatario, conteniendo la información requerida en los manuales de crédito de la propia entidad.
- 2) Manuales de crédito que expliquen la tecnología crediticia y el detalle de la documentación requerida para la correcta aplicación de la misma, incluyendo: a) descripción de la estructura organizativa del área de créditos y del área encargada del control interno de la actividad crediticia, y el manual de funciones del personal; b) identificación de los prestatarios y de los responsables de la aprobación de sus créditos; c) detalle de la documentación que los responsables de la aprobación de los créditos deben analizar antes de emitir la aprobación respectiva (entre esta documentación deben constar los criterios de elegibilidad de los prestatarios y el tipo, monto, plazo, tasa de interés y garantías del crédito en función de las características del prestatario); d) detalle de la documentación que debe ser generada para evidenciar la administración y seguimiento de los créditos, así como la documentación requerida para evidenciar la existencia y aplicación de mecanismos pertinentes de control interno; e) detalle de la información que debe ser generada para evidenciar las gestiones de cobro, tanto por la vía administrativa como por la vía judicial, para cada tipo o modalidad de crédito; y, f) descripción de las políticas para la constitución de provisiones para créditos incobrables y para el castigo de créditos irrecuperables.

PERÚ

Para facilitar la colocación de créditos a la microempresa, la Superintendencia de Banca y Seguros ha establecido que los intermediarios podrán prescindir de algunos de los requisitos documentales exigidos y están facultados para elaborar en forma conjunta con el cliente indicadores mínimos que permitan determinar la capacidad de pago para el cumplimiento de la obligación. A su vez, la Superintendencia ha determinado que los intermediarios deberán presentarle las políticas y procedimientos aprobados para el otorgamiento de los créditos a la microempresa, incluyendo el detalle de los requisitos documentales mínimos exigidos a los clientes²². La Superintendencia podrá solicitar la inclusión de información complementaria y deberá ser notificada acerca de las modificaciones de política relativas a la exigencia de presentación de información mínima.

Documentación del cliente

Recomendación

La documentación formal exigida por la normativa a las entidades financieras para la concesión de crédito a un microempresario debe ser mínima y estar referida a la constancia de la verificación de la identidad del cliente y de su domicilio. Naturalmente, esta información debe estar acompañada de la información generada por el oficial de crédito de la entidad financiera, conforme a lo establecido en su propia tecnología crediticia, incluyendo la verificación de los pasivos del cliente a través de la consulta a una central de riesgos u otros medios.

No obstante, y en atención a las características de los microempresarios, las entidades financieras no deben ser obligadas a exigir a éstos constancia del cumplimiento de sus obligaciones tributarias o estados financieros. Asimismo, debe procurarse la existencia de un régimen legal especial para los contratos de menor cuantía que no exija formalidades que retrasen o encarezcan la operación, tales como la participación de un abogado o notario público y la inscripción registral del contrato, excepto cuando la

²¹ Recopilación de Normas para Bancos y Entidades Financieras de la Superintendencia, Título V, Capítulo I, Sección 9.

²² Circular SBS B-2000-98 y Resolución No. 572-97, Capítulo I, Sección 2.1.

operación caiga en mora y la entidad financiera decida hacerla exigible por la vía judicial.

Justificación

Una de las características del microcrédito es que el deudor carece de información financiera formal sobre su negocio; normalmente no lleva una contabilidad (por ejemplo, solamente usa una libreta de anotaciones) y, por ende, no tiene estados financieros ni flujos de caja. En este contexto, las cuentas sobre la unidad familiar y el negocio no están separadas.

Por lo tanto, las entidades financieras que otorgan microcrédito recopilan, desde un inicio y de buena fe, la información sobre las actividades comerciales y el entorno familiar del cliente. De allí que las diversas tecnologías microcrediticias exitosas basen la decisión de conceder un crédito en función de entrevistas, visitas oculares, uso de referencias de acreedores y vecinos, y de la limitada documentación que es entregada por el cliente potencial, tanto de su negocio como de su hogar (unidad familiar)²³.

Seguidamente, el agente de crédito analiza la información obtenida y asigna valor a los bienes, establece el monto de las acreencias a través de la consulta a una central de riesgos u otros medios y, por diferencia, determina el monto del patrimonio del solicitante. Paralelamente, calcula las necesidades de caja para comprar mercaderías y cubrir las necesidades del hogar, el flujo de caja por la venta de bienes o servicios y, por diferencia, determinar los fondos disponibles para pagar a los acreedores. En base a esta información prepara los estados financieros y flujos de caja proforma, con la finalidad de determinar y proponer al comité de crédito el monto del crédito y el esquema de amortizaciones en función del patrimonio y del saldo de caja disponible.

Ejemplos

BOLIVIA

En el caso de la Caja Los Andes, el formulario de análisis para el otorgamiento del primer crédito a un microempresario incluye la siguiente información:

1. Datos de la unidad socioeconómica
 - Datos personales del solicitante
 - Datos del cónyuge o codeudor

- Bienes de la unidad familiar y tiempo de residencia
 - Datos de la unidad familiar, incluyendo dependientes, gastos familiares e ingresos fuera del negocio
2. Datos generales de la microempresa
 - Actividad, localización, antigüedad, número de empleados y otros
 - Características de la comercialización/producción
 - Condiciones de venta
 - Niveles de producción
 - Condiciones de compra
 - Costos de personal
 3. Situación financiera
 - Elaboración del balance general y estimación del patrimonio familiar
 - Cálculo de los ingresos y egresos mensuales y estimación del saldo disponible de la unidad familiar
 4. Consulta a la central de riesgos de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras

PERÚ

La Circular SBS B-1931-92 de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) define la información mínima requerida para el otorgamiento del crédito y la clasificación de los deudores, incluyendo la documentación que debe incluirse en la respectiva carpeta. Sin embargo, estos requisitos corresponden a las necesidades del crédito comercial destinado a empresas formales que cuentan con una amplia serie de documentos y registros formales que generalmente no están disponibles en las microempresas. De ahí que, para facilitar las colocaciones de microcrédito, la SBS haya establecido que los intermediarios podrán prescindir de algunos de los requisitos documentarios exigidos, facultándoles para elaborar en forma conjunta con el cliente indicadores mínimos que permitan determinar la capacidad de pago para el cumplimiento de la obligación. A su vez, la SBS ha determinado que los intermediarios deberán presentar a la SBS las políticas y procedimientos aprobados para el otorgamiento de los microcréditos, incluyendo el detalle de los requisitos documentarios mínimos exigidos a los clientes²⁴. La SBS podrá solicitar la inclusión de información complementaria y deberá ser informada en lo relativo a las modificaciones de

²³ A diferencia del crédito de consumo, donde se analiza únicamente la unidad familiar, y del crédito comercial, donde sólo se analiza el negocio.

²⁴ Circular SBS B-2000-98 y Resolución No. 572-97, Capítulo I, Sección 2.1.

política en cuanto a la exigencia de presentación de información mínima.

De esta forma, el marco regulatorio vigente ha reconocido las diferencias entre las colocaciones comerciales y las orientadas a la microempresa, flexibilizando significativamente los requerimientos de información y documentación de estas últimas. De esta manera se reducen los costos operativos de otorgar un gran número de pequeños préstamos y se eliminan exigencias de documentación que podrían dificultar enormemente el acceso de las microempresas al financiamiento. Al mismo tiempo, el organismo supervisor revisa las políticas adoptadas por cada intermediario para la evaluación y documentación de los préstamos a través de sus exámenes de la calidad de la cartera y de sus visitas a los prestatarios.

Algunas entidades que operan con microcrédito (sobre todo las entidades ligadas a la banca de consumo) solicitan a sus clientes microempresarios la presentación de su inscripción tributaria y las últimas declaraciones de impuestos. Sin embargo, los intermediarios peruanos no están obligados a verificar si sus microprestatarios cuentan con un número del Registro Único del Contribuyente ni tampoco controlar si se encuentran al día en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. La verificación tributaria constituye, más bien, un elemento de la evaluación de la capacidad de pago e historial de cumplimiento del cliente.

Es importante diferenciar claramente entre las funciones de la evaluación crediticia y el control del cumplimiento tributario. Este último debe ser realizado por el organismo competente en base a sus propias herramientas de supervisión y no debería ser delegado a los intermediarios financieros. Vale destacar que la mayoría de las entidades que operan con microcrédito prefieren que el oficial de crédito estime directamente la capacidad de pago del cliente y verifique el récord crediticio en la Central de Riesgos, ya que muchas veces no son confiables las informaciones suministradas por las microempresas a las autoridades tributarias.

También resulta relevante agregar que en Perú los contratos de préstamo no requieren la participación de un notario público para legalizar las firmas. Sólo se requiere dicho trámite para la inscripción de garantías en los registros públicos. En promedio, un notario cobra entre US\$ 0,85 y US\$

1,42 por legalizar una firma, por lo que no constituye un costo prohibitivo para los clientes microempresarios.

COLOMBIA

En Colombia, aunque la Superintendencia Bancaria no ha tomado medidas específicas para simplificar los requerimientos de documentación para el microcrédito, el marco regulatorio contiene algunas estipulaciones que podrían facilitar la concesión de estos tipos de créditos.

La Superintendencia define que la información mínima exigible es aquella que la entidad considere necesaria para determinar la capacidad de pago y solvencia económica de los deudores potenciales. Además, establece que los solicitantes de crédito presenten una copia del documento de identidad, referencias bancarias, estados financieros, declaración de la renta y certificación positiva de una central de riesgos. Sin embargo, la Superintendencia Bancaria ha aclarado que las personas no asalariadas no están obligadas a declarar renta por sus condiciones patrimoniales. También ha aclarado que no es procedente exigir la presentación de balances certificados por contador público, excepto en los casos en que sea obligatorio llevar la contabilidad, de las personas que tienen la calidad de comerciantes según el artículo 10 del Código de Comercio.

Definición de mora

Recomendación

Dadas las características del microcrédito, las entidades deben reconocer de manera automática el riesgo de estos créditos frente a la posibilidad de mora. En tal sentido, la normativa debe establecer una clara definición de la mora, atraso o incumplimiento en el pago de un crédito, señalando que al día siguiente en que se incumple con el pago de un microcrédito o una cuota de un microcrédito: a) el saldo total del crédito debe ser registrado como crédito vencido, b) se debe suspender la generación de ingresos por intereses hasta que sean efectivamente percibidos, y c) se deben previsionar o revertir los intereses por cobrar en un plazo no mayor de 90 días.

La definición de la mora debe incluir también pautas sobre reprogramaciones, previsiones y castigos de créditos morosos.

La fijación de plazos y períodos de amortización de los microcréditos debe dejarse a la entera libertad y responsabilidad de las entidades financieras.

Justificación

La importancia de contar con normas contables estrictas para el reconocimiento de la mora, particularmente en el caso del microcrédito, radica en que éstas obligan a la administración de las entidades financieras a ejecutar de manera inmediata las acciones de cobro pertinentes²⁵. Por otra parte, la definición adecuada de la mora permite, además, realizar el monitoreo oportuno de la situación real de cada entidad microcrediticia y del mercado en conjunto, dado que a nivel de cada entidad:

- (a) Se reconoce oportunamente el riesgo del microcrédito vía la suspensión en la generación de ingresos por intereses, el provisionamiento del capital prestado y la previsión o reversión de los intereses contabilizados como ingresos pendientes de cobro.
- (b) Se establece a partir de qué día un crédito debe darse de baja de los libros (castigo), ya sea previo proceso judicial o en forma directa cuando lo amerite el bajo monto individual de los créditos.
- (c) Se calcula de manera más realista y ajustada el nivel de su cartera atrasada, ya que el ocultamiento de la mora es mucho más impactante en una cartera de microcrédito que en una cartera comercial (que, entre otros, cuenta con garantías para la mayoría de sus préstamos).

Y dado que a nivel del sistema financiero:

- (d) Se computa la mora sobre criterios objetivos que faciliten su comparación a nivel de todas las entidades.
- (e) Se facilita el seguimiento del monto y el comportamiento de pago de los prestatarios a nivel del país.

- (f) Se crean condiciones para una sana competencia.

Ejemplos

A continuación se muestran dos ejemplos del tratamiento de la mora. Las normas bolivianas son ejemplos de buena práctica en esta área, mientras que las de Paraguay deberían ser fortalecidas.

BOLIVIA

El manual de cuentas para bancos y entidades financieras de la Superintendencia establece que a partir del día siguiente del vencimiento de un crédito o una cuota, el saldo total se registra como crédito atrasado y se suspende el ingreso por intereses. A los treinta días de atraso, el crédito se registra como crédito vencido y, a los noventa, los intereses devengados no cobrados durante la vigencia del crédito son trasladados a una cuenta de orden de productos en suspenso, con cargo a gastos.

Adicionalmente, la Superintendencia establece que “para el caso de créditos pagaderos en cuotas, la mora se cuenta desde el día de vencimiento de la cuota atrasada más antigua de acuerdo al cronograma original de pagos y se considera como vencido el saldo total de la operación, hasta el día en que ésta sea puesta totalmente al día, tanto en capital como en intereses. Los créditos que no tengan una fecha de vencimiento se considerarán en mora desde su origen. Los créditos que se destinen a cancelar otros créditos sin que exista un nuevo análisis de la capacidad de pago del prestatario, de forma que quede demostrada la capacidad de cumplir con las nuevas condiciones pactadas, se considerarán vencidos desde la fecha en la cual entró en mora el crédito original o el crédito originado en la última reprogramación realizada correctamente”²⁶.

PARAGUAY

En el caso de Paraguay, la Superintendencia ha establecido que el ingreso por intereses se suspende al día siguiente del vencimiento de un crédito pagadero en una sola cuota de capital e intereses. Sin embargo, en los créditos pagaderos en cuotas, la suspensión opera a partir del momento en que alguna de ellas complete más de 60 días de atraso en el pago²⁷.

²⁵ Con la finalidad de permitir al prestatario ponerse al día en su plan de pagos o de proceder a su castigo en vista de la imposibilidad de cobro y la falta de garantías como fuente de repago.

²⁶ Recopilación de Normas para Bancos y Entidades Financieras de la Superintendencia (Título V, Capítulo I, Sección 1, Art. 3).

²⁷ Resolución BCP No. 8, Acta 252 del 30 de diciembre de 1996.

Este sistema, además de permitir la generación de ingresos por concepto de operaciones en que el cliente ha incumplido con su obligación en los plazos estipulados, introduce un elemento de distorsión en las negociaciones crediticias entre las entidades financieras y sus clientes. Considerando que un crédito pagadero en un solo vencimiento tiene desventajas en cuanto al reconocimiento de los ingresos contables del intermediario, las entidades financieras tenderán a obligar a sus prestatarios a utilizar la modalidad por cuotas, aunque ello no siempre se ajuste a sus necesidades.

PERÚ

El tratamiento de los intereses sobre créditos vencidos está establecido en la Resolución SBS 357-2000 de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). La norma indica que los intereses sobre créditos comerciales vencidos y refinanciados por más de 15 días no se registran como ingresos, contabilizándose solamente como intereses en suspenso. En el caso de los créditos a microempresas, de consumo e hipotecarios, los intereses se tienen que contabilizar como intereses en suspenso a partir de los 30 días de vencidos. Los intereses de microcréditos que caen en mora se previsionan a partir de los 8 días en mora.

Clasificación de cartera

Recomendación

Al igual que otros tipos de créditos, la cartera microcrediticia se debe clasificar permanentemente en categorías de mayor a menor riesgo de recuperabilidad. La particularidad del microcrédito radica en que los criterios para la clasificación deben ser objetivos—el número de los días de mora del crédito y el número de reprogramaciones—y que se aplican con mayor rigidez que en otros tipos de crédito. Como regla general, los microcréditos deben considerarse en la categoría de máximo riesgo a los 90 días de mora o la tercera reprogramación.

Para la debida aplicación de este mecanismo, las entidades financieras deben contar con sistemas de información que les permitan la clasificación automática de su cartera de microcréditos.

Justificación

Dado que la cartera de microcrédito está compuesta de miles de operaciones, cada una de ellas insignifi-

Tabla 2.3 Clasificación de un crédito de US\$ 1.000 (según el número de días de morosidad)

Categoría	Bolivia ^(a)	Perú ^(b)	Colombia ^(c)	Paraguay ^(d)
1	Hasta 5 días	Hasta 8 días	Hasta 30 días	Hasta 60 días
2	Entre 6 y 30 días	Entre 9 y 30 días	Entre 31 y 60 días	Entre 61 y 120 días
3	Entre 31 y 60 días	Entre 31 y 60 días	Entre 61 y 90 días	Entre 121 y 180 días
4	Entre 61 y 90 días	Entre 61 y 120 días	Entre 91 y 180 días	Entre 181 y 360 días
5	Más de 90 días	Más de 120 días	Más de 180 días	Más de 360 días

Fuente: Elaboración propia basada en los informes de caso.

Notas: (a) Bolivia: el microcrédito está definido como un tipo de crédito en particular. En las categorías 3, 4 y 5 también se clasifican los créditos con 1, 2 y 3 reprogramaciones, respectivamente.

(b) Perú: el crédito a la microempresa está definido como un tipo de crédito en particular.

(c) Colombia: el microcrédito está definido como los créditos otorgados a empresas cuyo saldo de endeudamiento con la respectiva entidad no supera 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (US\$ 2.890). Por microempresa se entiende toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, cuya planta de personal no supere diez (10) trabajadores y sus activos totales sean inferiores a 501 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

(d) Paraguay: no existe una definición especial para microcréditos. Existe una subcategoría de deudores comerciales denominada “pequeños deudores comerciales” con obligaciones menores al 4% y 3% del capital mínimo de los bancos y financieras, respectivamente. Como se mencionó anteriormente, la Superintendencia se encuentra en proceso de proponer una categoría especial para los microcréditos bajo el rubro general de préstamos comerciales.

cante desde un punto de vista de riesgo individual, resultaría antieconómico clasificarlas como se hace con un crédito comercial, tomando en cuenta las ventas y los flujos de caja del deudor, su capacidad de servicio de la deuda y su endeudamiento total en el sistema financiero. Por ello, es mejor optar por un procedimiento simple pero rígido a través del cual los microcréditos se clasifican rápidamente de una a otra categoría, las cuales usualmente son cinco. Por otro lado, se trata de operaciones de plazo relativo corto (incluso con pagos semanales) y por eso se debe reducir el tiempo necesario para llegar a la categoría de máximo riesgo. Cabe señalar que los citados 90 días es un parámetro utilizado por las entidades microfinancieras líderes de la región. Adicionalmente, dado el alto riesgo de los créditos reprogramados, se debe considerar que dichos créditos se clasifiquen en una categoría de más alto riesgo que la categoría indicada por su número de días de mora.

Por otro lado, existen entidades que presentan riesgos altos no solamente al nivel de operaciones individuales sino en sus propias políticas de concesión y administración de créditos, o que por ejemplo, tienen una clientela altamente endeudada en otras entidades financieras. Es difícil reconocer estos riesgos en la clasificación automática de créditos individuales, por lo cual los supervisores deben usar otros instrumentos, tales como la evaluación de tecnologías crediticias y la imposición de previsiones genéricas.

Ejemplo

Las prácticas más prudentes para la clasificación de los microcréditos han sido establecidas por las superintendencias bancarias de Bolivia y Perú, países donde precisamente el microcrédito está más difundido (ver tabla 2.3).

Reprogramación

Recomendación

La normativa prudencial aplicable al microcrédito debe prever mecanismos rigurosos para el tratamiento de las eventuales reprogramaciones que las entidades financieras efectúan, dado que por lo general conllevan un mayor riesgo de recuperación. Por

ello, una reprogramación no debe tratarse como un crédito vigente en la contabilidad ni en la constitución de previsiones. Aun si el cliente ofrece garantías adicionales, habría que seguir tratando el crédito como no vigente dado el alto costo de ejecución de las garantías de microempresas en relación con su valor. Por el contrario, no debe considerarse como reprogramado sino como vigente un cliente que, encontrándose al día en sus pagos, obtiene de la entidad un nuevo crédito o una ampliación del crédito vigente (représtamo) respaldado con un análisis que evidencie una mayor capacidad de pago por efecto de un mayor volumen de negocios.

La normativa debe también establecer que las entidades financieras cuenten con sistemas de información que permitan a la gerencia identificar y controlar las reprogramaciones de créditos, habida cuenta que éstas se aprueban, formalmente o de hecho, de manera descentralizada en sus agencias y sucursales. Asimismo, los créditos reprogramados deben ser reportados a la central de riesgos del ente supervisor.

Justificación

Dado que la mora representa el elemento fundamental para reconocer el riesgo de las operaciones microcrediticias y siendo las garantías prácticamente inexistentes o muy costosas de ejecutar, las reprogramaciones deben considerarse como operaciones de alto riesgo. El hecho de que la reprogramación puede ser utilizada como mecanismo para dilatar la conformación de previsiones y, por ende, el reconocimiento de pérdidas por incobrabilidad, da justificación adicional para el monitoreo estricto de esta práctica.

Ejemplos

En los países latinoamericanos la normativa sobre créditos reprogramados generalmente no es muy rigurosa. Esto se puede apreciar en los casos de Colombia, Paraguay y Perú. Un tratamiento más estricto para todos los créditos reprogramados sería recomendable, incluso para los microcréditos.

COLOMBIA

La Superintendencia Bancaria define como crédito reestructurado aquel con respecto al cual se ha celebrado un negocio jurídico que tenga como objeto o efecto la modificación de cualquiera de las condi-

ciones pactadas originalmente en beneficio del deudor²⁸. La reestructuración de un crédito puede darse antes o después de su vencimiento. En principio, implica darle al crédito una calificación de mayor riesgo, aunque la calificación puede mejorar cuando se mejoren las garantías constituidas, cuando el estudio demuestre que las condiciones del deudor lo ameritan y cuando los flujos de ingresos del deudor o del proyecto permitan concluir que los pagos podrán ser atendidos. En general, los créditos reestructurados podrán mejorar su calificación a la siguiente categoría de menor riesgo cuando el deudor se encuentre al día en el servicio de la deuda y haya cancelado por lo menos dos cuotas desde la reestructuración. Si el crédito reestructurado se pone en mora, debe volver de inmediato a la calificación que tenía antes de la reestructuración si ésta es de mayor riesgo y, en consecuencia, la entidad deberá hacer las provisiones correspondientes y suspender la causación de intereses, ajuste en cambios y otros ingresos cuando fuere el caso.

PARAGUAY

La Superintendencia de Bancos ha definido los “créditos renovados” como la simple modificación del plazo; “los refinanciados”, como la modificación debida al pago previo de un porcentaje de la deuda; y “los reprogramados”, como la modificación con un alivio financiero para el deudor a través de una reducción de la tasa de interés, extensión del vencimiento, variación del importe de la cuota, etc., acordes con el flujo de caja del cliente²⁹. También el Banco Central de Paraguay estableció que las refinanciaciones y reestructuraciones podrán mejorar la clasificación del crédito cuando a) el cliente haya pagado los intereses vencidos y amortizado al menos el 10% de la obligación sin mediar nueva financiación, b) se realice como resultado de una nueva evaluación de crédito considerando el negocio y la capacidad de pago, c) el valor presente estimado con la tasa de interés de la deuda, de los pagos futuros estipulados, sea igual o superior al estimado de la deuda original, es decir, que exista alivio financiero para la entidad deudora mediante, por lo menos, una significativa reducción de la tasa de interés que mejore las probabilidades de repago y d) los planes de reestructuración de las operaciones del deudor aseguren prudentemente su viabilidad futura³⁰.

PERÚ

La Superintendencia de Banca y Seguros considera como refinanciado un crédito de cualquier modalidad en el que se hayan generado variaciones de plazo y/o monto del contrato original, que obedecen a dificultades en la capacidad de pago del deudor. Estas variaciones pueden haberse generado antes o después del vencimiento del préstamo. Toda operación refinanciada deberá ser sustentada en un reporte de crédito, debidamente documentado y analizado. Los intereses, comisiones y otros cargos de los créditos refinanciados se deberán contabilizar por el método de lo percibido.

Previsiones

Recomendación

La regulación debe establecer que la cartera de microcréditos cuente con provisiones específicas y genéricas suficientes para cubrir el riesgo de incobrabilidad. Cuando no existan normas contables prudentes para devengar y castigar intereses por operaciones en mora, deben provisionarse también los intereses devengados. Las provisiones específicas deben ser calculadas por cada entidad como porcentajes sobre el saldo contable de cada microcrédito de acuerdo a su clasificación, sin considerar el valor de realización de las garantías en vista del alto costo de ejecución de las garantías en relación a su valor.

El porcentaje de previsión para cada categoría puede ser el mismo que se aplica a los otros tipos de crédito (comercial, consumo, vivienda), siendo pertinente que la categoría de menor riesgo (Categoría Normal, 1 ó A) tenga el 1% de previsión para reflejar que cualquier préstamo puede tener riesgo de incobrabilidad y que la categoría de mayor riesgo (Categoría Pérdida, 5 ó E) tenga el 100% de previsión. Aunque los porcentajes de provisionamiento podrían ser los mismos para microcréditos que para otro tipo de préstamos, el número de días de mora requeridos para cada categoría de provisionamiento debería ser, tal como se discutió en la sección ante-

²⁸ Circular Externa SB 100 de 1995.

²⁹ Circular SB No. 108/99 del 30 de marzo de 1999.

³⁰ Resolución del Banco Central de Paraguay No. 8 del 30 de diciembre de 1996.

rior, mucho menor para microcréditos que para préstamos más grandes.

El supervisor bancario también debe estar facultado para disponer la constitución de provisiones genéricas (más allá del 1% o más de previsión para los préstamos de la categoría A) cuando determine un riesgo global derivado de la aplicación de una inadecuada tecnología microcrediticia o de un riesgoso endeudamiento total de los clientes de una entidad financiera.

Justificación

Es necesario que las entidades que conceden microcrédito constituyan provisiones para reconocer oportunamente el riesgo de pérdida en dicha cartera de crédito. Si bien es importante definir el porcentaje de las provisiones específicas, un aspecto fundamental es determinar la base contra la cual se aplica dicho porcentaje: a) sobre el saldo contable del crédito, es decir, el saldo de capital más intereses por cobrar, o b) sólo sobre el saldo de capital, lo que implica establecer paralelamente que los intereses por cobrar se provisionen o revertan. Bajo ninguna circunstancia se deben utilizar las cuotas como la base contra la cual se aplican las provisiones, ya que implicaría un reconocimiento insuficiente del monto en riesgo.

Por su parte, la facultad del supervisor de disponer la conformación de provisiones genéricas se hace más necesaria en tanto haya más competencia entre

las entidades que ofrecen microcrédito, ya que dicha competencia puede influir en un relajamiento de las políticas, prácticas y controles y eventualmente en un sobreendeudamiento del conjunto o una parte de la clientela.

También vale la pena notar que no es recomendable establecer un régimen que obligue a las entidades financieras a constituir provisiones mayores para los préstamos contratados a tasas de interés superiores a la media del mercado (lo que podría ser visto como una aproximación al riesgo del crédito). Un régimen de este tipo discriminaría fuertemente al microcrédito dado que la alta tasa de interés es más bien un reflejo de los altos costos administrativos que algún riesgo extraordinariamente alto.

Ejemplos

Bolivia, Perú, Colombia y Paraguay han establecido niveles de provisiones muy similares (ver tabla 2.4). Sin embargo, como se aprecia a continuación, el esquema de Bolivia ofrece un tratamiento mucho más prudente para los microcréditos morosos, ya que para dichos créditos no se deduce el valor de la garantía antes de establecer las provisiones. Perú, al igual que Colombia y Paraguay, permite descontar el valor de las garantías antes de establecer el monto de la previsión, lo cual relativiza la automaticidad de la clasificación y puede dejar a las entidades microfinancieras sin suficientes provisiones, dado el costo considerable que

Tabla 2.4 Régimen de provisiones específicas de microcréditos (en porcentajes)

Categoría	Bolivia ^(a)	Perú ^(b)	Colombia ^(c)	Paraguay ^(d)
1	1	1	0	0
2	5	5	1	1
3	20	25	20	20
4	50	60	50	50
5	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia basada en los informes de caso.

Notas: (a) Bolivia: porcentaje aplicado sobre el saldo de capital ya que los intereses no cobrados tienen que revertirse a los 90 días de no pagada una cuota. No se considera el valor de las garantías.

(b) Perú: porcentaje aplicado sobre el saldo de capital e intereses. La existencia de garantías preferidas (hipotecas y prendas) permite que los porcentajes se reduzcan a la mitad (excepto Categorías 1 y 5) y de garantías preferidas de muy rápida realización como depósitos y valores a un 25% (excepto Categoría 1 que bajan a la mitad y Categoría 5 que se mantiene en 100%).

(c) Colombia: existe una previsión general del 1% del total de la cartera bruta. Los porcentajes se aplican para todo tipo de crédito sobre el saldo de capital, excepto en créditos para consumo que se hacen sobre capital e intereses y créditos comerciales y de vivienda clasificados en la categoría 2. Los porcentajes se aplican a la diferencia entre el valor del crédito y hasta el 70% del valor de la garantía.

(d) Paraguay: porcentaje aplicable también a créditos de consumo sobre el capital e intereses, pudiéndose deducir el valor de realización de las garantías reales y bancarias.

podría suponer la ejecución de las garantías. En el caso de Perú, los problemas se derivan de una definición imprecisa del microcrédito, que al estar basado en un límite de créditos de US\$ 20.000 admite tanto microcréditos como pequeños créditos comerciales, cuyo tratamiento en cuanto a clasificación y previsiones debería ser distinto.

BOLIVIA

Las entidades financieras bolivianas que operan con microcréditos, créditos hipotecarios de vivienda y créditos de consumo deben constituir previsiones específicas en función de la morosidad y la reprogramación de créditos y, además, previsiones genéricas cuando su actividad crediticia presente otros “factores de riesgo de incobrabilidad”. Para la aplicación de las previsiones genéricas la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras ha establecido los siguientes parámetros:

1. Si se descubre que el diseño o implementación de las tecnologías crediticias es inadecuado, la entidad financiera debe constituir una provisión genérica por el monto que resulte mayor de:
 - a) El 3% sobre el saldo de la cartera, cuando la entidad no cuente con adecuadas tecnologías crediticias, políticas para la reprogramación de créditos y sistemas de información para la administración y el control interno; o
 - b) El 1% por cada 10% de irregularidades detectadas en las operaciones que conforman la muestra aleatoria de créditos revisados en la inspección anual de la Superintendencia. Dichas irregularidades pueden ser desviaciones o incumplimientos con las propias políticas crediticias y procedimientos establecidos y/o con sanas prácticas de otorgamiento y administración de créditos, como por ejemplo, la falta de: i) verificación domiciliaria y laboral y ficha de datos actualizada, ii) comprobación de la fuente de ingresos y la estimación razonable de la capacidad de pago, iii) verificación de los antecedentes de pago de deudas en entidades del sistema financiero y con otros acreedores, iv) verificación de los antecedentes de pago del garante y existencia de su documentación básica y de su fuente de ingresos, v) verificación, cuando corresponda, de la existencia de garantías perfeccionadas, su adecuada valorización y de las medidas adoptadas para su protección.

2. En el caso de riesgo de contagio:

Se debe considerar un monto equivalente a la provisión que sería requerida si se reclasificara a los microprestatarios comunes que deben un monto mayor a otra entidad y están calificados en categorías de mayor riesgo por parte de éstas. Sin embargo, cuando la Superintendencia encuentra que las irregularidades descritas anteriormente superan el 20% de la muestra, la entidad debe constituir una provisión genérica por el monto que representaría reclasificar a todos estos clientes a la peor calificación que tienen en el sistema.

Castigo de créditos

Recomendación

Las entidades financieras deben dar de baja del activo, en forma mensual, a los microcréditos que hayan cumplido 360 días de estar totalmente provisionados, sin necesidad de cumplir, por razón de costos, con los trámites y requisitos exigibles a los créditos comerciales.

La norma sobre castigos debe incluir la forma como se debe dar aviso a las centrales de riesgos o burós de crédito sobre los castigos efectuados, las circunstancias a considerar para la rehabilitación de los deudores castigados y la obligatoriedad de clasificar en la categoría de pérdida a un crédito concedido a una persona que detente créditos castigados.

Justificación

Se establece en un año el tiempo en que un microcrédito debe permanecer totalmente provisionado como un plazo razonable de espera en el cual un microempresario puede recomponer su crédito o puede entregar bienes en calidad de pago. La periodicidad mensual para registrar los castigos, a ser aplicada simultáneamente por todas las entidades, evita reducciones repentinas en el monto de la cartera morosa o el uso de este procedimiento para manipular el índice de morosidad como consecuencia de políticas aceleradas de castigos.

A su vez, la operación de una central de riesgo permite al supervisor publicar información sobre la

Tabla 2.5 Requisitos contables y legales para el castigo de un (micro)crédito

	Aprobación del Directorio	Comprobación de incobrabilidad	Morosidad mayor a ... días	Que el crédito esté 100% provisionado
Bolivia				✓
Colombia (SIB)	✓			✓
Colombia (SES) ^(a)	✓			
Costa Rica				✓
Ecuador	✓	✓	1.080	✓
El Salvador			4.380 sin garantía 8.760 con garantía	
Guatemala		✓	31	
Honduras	✓	✓		✓
Jamaica	✓		365	✓
México		✓		
Nicaragua	✓	✓		✓
Panamá	✓	✓		
Paraguay		✓	360 (crédito hasta US\$ 950) 720 sin garantía real 1.080 con garantía real ^(b)	✓
Perú (SIB)	✓			✓
Perú (Fenacrep) ^(a)	✓	✓		✓
Rep. Dominicana (SIB)		✓	720 sin garantías reales 1.080 con garantías reales	✓
Rep. Dominicana (AIRAC) ^(a)	✓		360	
Uruguay			720	
Venezuela	✓	✓		

Fuente: Elaboración propia basada en la encuesta del proyecto.

Notas: (a) Ente dedicado a la supervisión de las cooperativas.

(b) En Paraguay también se puede castigar antes de los plazos en caso de: (i) inhibición general de vender y gravar bienes inscritos en el Registro Público respectivo sobre el deudor de la entidad financiera; y (ii) haber sido declarado en quiebra.

cartera de microcréditos castigada (y sus eventuales recuperaciones) a fin de que sea posible evaluar y comparar el récord histórico de colocación de cada entidad. El hecho de que todas las entidades estén sujetas al mismo régimen de castigo de créditos garantiza dicha comparabilidad.

Las normas sobre castigos sirven también para segregarse en el mercado crediticio a los clientes incumplidos en tanto no se rehabiliten³¹. Si bien no

se puede prohibir a las entidades financieras otorgar créditos a personas reportadas a una central de riesgos como clientes castigados, es posible establecer que en esta eventualidad las entidades consideren al cliente en la categoría de pérdida, hagan un 100% de provisiones sobre el monto prestado y que no generen ingresos por intereses. De esta manera se conserva una herramienta de presión para los deudores incumplidos y se promueve la depuración del mercado crediticio.

³¹ Para el efecto, los datos sobre la cancelación de créditos a una central de riesgos deben diferenciar la forma en que se pagó el crédito: por el mismo cliente, por el fiador o por una tercera persona, por el castigo del crédito o por la adjudicación de la garantía.

Ejemplo

BOLIVIA

La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia (SBEF) ha tenido el cuidado de precisar, a través de la normativa, que el castigo de las obligaciones de los prestatarios no extingue ni afecta los derechos de las entidades financieras de ejercer las acciones legales para la recuperación de las acreencias. Esto se debe a que en el pasado deudores poco escrupulosos habían argumentado ante las autoridades judiciales la prescripción o inexistencia de sus obligaciones por efecto del castigo contable. La SBEF también ha establecido que el castigo de créditos cuyos saldos son iguales o mayores al equivalente del 1% del patrimonio de la entidad financiera debe contar con la autorización previa del Directorio u órgano equivalente y ser puesto en conocimiento de la Junta General Ordinaria de Accionistas u órgano equivalente, como parte del informe de la gestión.

Los prestatarios cuyos saldos adeudados se encuentren en mora y previsionados en su totalidad por más de un año necesariamente deberán ser castigados contra las provisiones constituidas y traspasados a cuentas de orden. No obstante, de acuerdo al criterio de las entidades financieras, los prestatarios en mora y previsionados en su totalidad podrán ser castigados antes del año. En ambos casos, deberán contar con la documentación siguiente:

1. Informe del abogado a cargo de la causa sobre la situación y estado del cobro judicial, acompañando copias, testimonios, edictos, providencias, resoluciones, sentencias y cualquier otro documento de las actuaciones que evidencie que no se logró embargo de bienes ni retención de fondos o valores, o que los fondos o valores obtenidos han resultado insuficientes para recuperar totalmente el crédito.
2. Informe del área de control de riesgo crediticio sobre la situación del deudor, conteniendo saldos de capital e intereses adeudados, previsión específica constituida, garantías y opinión sobre el grado de recuperabilidad.
3. Declaración Jurada del Síndico referente a que los créditos a castigar no son vinculados a la propiedad, dirección, gestión o control de la entidad financiera.
4. Acta de sesión del directorio donde conste haber

tomado conocimiento del castigo del crédito o haberlo autorizado.

Recuperación legal

Recomendación

Si bien las normas prudenciales de algunos países establecen plazos para el inicio de las acciones judiciales de recuperación de créditos que presentan una mora significativa, este tipo de normas no debe aplicarse a los microcréditos dados los costos asociados a la interposición de las demandas y a los plazos procesales de los distintos tipos de juicios de recuperación. Este aspecto se cubre en parte con la existencia de la norma sobre castigo de créditos antes reseñada.

En todo caso, es recomendable promover esquemas alternativos de recuperación de deudas, tales como el arbitraje.

Justificación

Los tiempos y costos asociados con la recuperación por la vía judicial hacen poco factible la recuperación legal de los créditos de menor cuantía. El poco dinámico funcionamiento de los sistemas judiciales de los países de la región, incluyendo las tasas judiciales para interponer las demandas y los montos de los honorarios que cobran los abogados (muchas veces relacionados a aranceles fijos) significa que esta opción existe en realidad sólo para los créditos grandes. En la mayoría de los casos de microcrédito, la relación costo-beneficio sería demasiada alta para justificar la recuperación judicial de los bienes puestos en garantía. Aunque los problemas de recuperación de créditos no se van a resolver mediante una norma del ente supervisor, se deben buscar maneras de minimizar los gastos administrativos que incurren las por entidades que operan con microcrédito.

Ejemplos

PERÚ

En sus gestiones de cobranza judicial CREAM Arequipa utiliza los juicios ejecutivos y ordinarios, empleando los primeros con mayor frecuencia por su rapidez, ya que en promedio demoran seis meses

si el deudor no emplea recursos dilatorios y hasta dos años si el abogado del prestatario hace uso de todos los mecanismos legales para retardar el proceso. Por su lado, los juicios ordinarios se emplean para la ejecución de garantías y pueden resolverse en tres meses, en el mejor de los casos, y en dos o tres años si el deudor emplea todos los resquicios legales. Se estima que esta posibilidad es utilizada por la mitad de los deudores.

Los costos de los procesos son generados por las tasas judiciales y los honorarios legales. Así, por ejemplo, en Arequipa un juicio de ejecución de garantías para una deuda de US\$ 3.000 genera costos al cliente por una suma de US\$ 357, incluyendo las tasas judiciales por interponer la demanda (US\$ 8,35) y por el remate (US\$ 83,60), los seis avisos de remate a ser publicados en el periódico (US\$ 57,63), la propina al secretario del juzgado para la notificación del remate (US\$ 7,20), así como los honorarios del abogado (US\$ 100). Para deudas pequeñas estos trámites resultan en una carga pesada para el prestatario debido a la estructura de las tasas judiciales, que son iguales para los juicios por deudas entre US\$ 857 y US\$ 20.807, y de los honorarios legales, que también serían muy semejantes para deudas de dichos montos.

BOLIVIA

La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras establece que las acciones judiciales deberán ser iniciadas a más tardar a los 91 días de la fecha en que entró en mora un prestatario, a menos que se cuente con una autorización para su postergación por un plazo máximo de 90 días adicionales, emitida por el nivel competente superior al que aprobó el crédito. Dicha autorización deberá ser puesta en conocimiento del Directorio u órgano equivalente y constar en la carpeta del deudor en forma de: a) el monto del crédito, b) la antigüedad de la mora, c) el motivo y plazo de postergación de la ejecución, d) el nivel de autorización, nombres y firmas, y e) la fecha de sesión de directorio³².

Sin embargo, para el caso de pequeños créditos, incluyendo microcréditos, se establece que la entidad financiera podrá, en base a un estudio de costo-beneficio, optar por las acciones extrajudiciales de cobranza, desestimando la iniciación de acciones judiciales contra aquellos prestatarios con endeudamiento igual o menor al monto que establezca el

directorio u órgano equivalente de cada entidad financiera.

Las dos modalidades procesales que pueden adoptar las entidades financieras que operan con microcrédito para una eventual ejecución de sus créditos son el proceso ejecutivo y el proceso coactivo, cuyos costos no son significativamente diferentes para este nivel de operaciones. La Superintendencia ha estimado que los costos de ejecución de un crédito superan los US\$ 700 aún en los casos en que los deudores no aplicaran excepciones, ya que de lo contrario el costo puede subir significativamente. Por tal motivo, casi todas las entidades financieras que operan con microcrédito han establecido como política no ejecutar por la vía judicial créditos con saldo menor a los US\$ 1.000 o su equivalente. El tiempo implícito en este proceso es totalmente impredecible, dependiendo esto también de la premura que tenga el acreedor y de los gastos adicionales en que esté dispuesto a incurrir.

Según la Superintendencia de Bolivia, los altos costos están asociados con la extensa y excesiva lista de pasos y requerimientos contemplados en estos procesos:

- 1) Compra de timbres judiciales para el inicio de demanda;
- 2) Compra de valores y papeles para dictarse auto intimatorio;
- 3) Formulario para el embargo y llenado del mismo;
- 4) Citación personal con auto intimatorio;
- 5) Solicitud para citación por cédula;
- 6) Auto que dispone la citación por cédula;
- 7) Citación por cédula con auto intimatorio;
- 8) Solicitud de notificación por edicto;
- 9) Auto que autoriza la notificación por edicto;
- 10) Publicación de edictos (3);
- 11) Memorial de presentación de edictos;
- 12) Práctica del embargo;
- 13) Acta de conciliación;
- 14) Respuesta de excepciones;
- 15) Solicitud de sentencia;
- 16) Papel sellado para sentencia;
- 17) Notificación de sentencia;
- 18) Solicitud de citación por cédula;
- 19) Auto que dispone la citación por cédula;
- 20) Citación por cédula con auto intimatorio;
- 21) Solicitud de notificación por edicto;
- 22) Auto que autoriza la notificación por edicto;
- 23) Publicación de edictos (3);
- 24) Memorial de presentación de edictos;
- 25) Solicitud de ejecutoría;
- 26) Ejecutoría;
- 27) Solicitud de medidas previas al remate;
- 28) Auto y oficio disponiendo medidas previas;
- 29) Certificado de Derechos Reales;
- 30) Certificado

³² Recopilación de Normas para Bancos y Entidades Financieras de la Superintendencia, Título V, Capítulo I, Sección 5, Art. 1.

catastral; 31) Certificado de impuestos; 32) Avalúo; 33) Memorial de presentación y solicitud de remate; 34) Auto disponiendo remate; 35) Oficios para publicación, 36) Publicación de edictos; 37) Pago de honorarios de notario; 38) Solicitud de segundo remate, 39) Auto disponiendo segundo remate, 40) Oficios para publicación; 41) Publicación de edictos, 42) Acta de adjudicación; 43) Testimonio de adjudicación; 44) Pago de impuestos de transacciones; 45) Inscripción en Derechos Reales.

Ponderación de riesgo del microcrédito

Recomendación

Los microcréditos deben ser considerados por las entidades financieras como activos con una ponderación de riesgo del 100%. No es recomendable predefinirlos como de alto riesgo y penalizarlos con una mayor ponderación sólo por el hecho de ser créditos concedidos bajo tecnologías no tradicionales o por estar contratados a tasas de interés superiores al promedio de las operaciones de la banca comercial.

Justificación

No hay estudios que sugieran que los créditos microempresariales son intrínsecamente más riesgosos que otros tipos de préstamos. De hecho, se podría argumentar lo contrario, al menos en teoría. Ya que para la mayoría de clientes microempresariales son escasas las alternativas de obtención de crédito y otros servicios financieros, su relación con la institución microfinanciera adquiere una gran

importancia para ellos. Si se les corta el servicio por mala conducta, lo típico es que ya no tengan a dónde acudir. Por consiguiente, no estaría fuera de lugar asumir que, si todo sigue igual, los clientes microempresariales harán un mayor esfuerzo por cumplir con sus compromisos financieros.

Por supuesto, no todo sigue exactamente igual. Los clientes microempresariales suelen ser pobres y por lo general carecen de posibilidades de ahorro para hacer frente a las crisis familiares u otras emergencias inesperadas. Ello derivaría en un aumento del riesgo respecto al crédito microempresarial y podría contrarrestar la influencia positiva sobre la ética de pago descrita en el párrafo anterior.

No queda claro si las recesiones económicas en general afectan más severamente a la microempresa que a las empresas mayores. Si la fuente de los problemas la constituyen los flujos de capital volátiles, las grandes compañías de hecho resultarán más afectadas que las pequeñas, ya que las primeras suelen financiarse a sí mismas, por lo menos parcialmente, en el extranjero o en moneda extranjera. Las empresas mayores también se exponen en forma más directa a los cambios en las condiciones comerciales del país, ya que tienden a importar y exportar mercancías. Aunque las dificultades económicas en última instancia llegarán hasta las microempresas, pareciera que éstas de alguna manera están protegidas de dichos problemas, en particular cuando los mismos surgen a partir de la posición del país en los mercados internacionales y de su relación con los mismos.

El hecho de que los micropréstamos muchas veces no están respaldados por garantías convencionales, o que, si lo están, éstas no pueden ser ejecutadas rentablemente, no es razón para exigir una ponderación de riesgo más severa. Este problema se puede tratar a través del provisionamiento más estricto.

III PRINCIPIOS PARA LA REGULACIÓN DE LAS ENTIDADES QUE OPERAN CON MICROCRÉDITO ■ ■ ■



Las autoridades de supervisión bancaria no solamente deben establecer un marco regulatorio apropiado para el microcrédito, sino también deben adaptar el marco institucional para las entidades que se dedican a esta actividad. Este marco, que entre otras debe incluir normas sobre objeto social,

control societario, capital mínimo, operaciones permitidas y endeudamiento no comercial, se aplicaría a la entidad como tal y, por lo tanto, es distinto de aquel que se aplica a la concesión de micropréstamos como actividad/producto. La existencia de un reglamento particular para las entidades que operan con microcrédito está justificada por sus características particulares, ya que su estructura organizativa y de propiedad genera riesgos y debilidades que les son propios.

Sin embargo, la aplicación de un marco diferenciado se ve complicada por la gran variedad de entidades financieras dedicadas, en mayor o menor grado, a la concesión de microcréditos:

- (a) bancos comerciales con una parte de sus carteras en microcréditos
- (b) sociedades financieras con una parte de sus carteras en microcréditos
- (c) bancos comerciales especializados al 100% en microcréditos, usualmente creados a través de la transformación de fundaciones sin fines de lucro
- (d) sociedades financieras especializadas al 100% en microcréditos, usualmente creadas a través de la transformación de fundaciones sin fines de lucro
- (e) cooperativas con una parte de sus carteras en microcréditos
- (f) nuevas formas jurídicas creadas específicamente para que las fundaciones de microcrédito sin fines de lucro puedan transformarse con mayor facilidad en intermediarios financieros supervisados (tal como se expuso en el Capítulo 1).

En vista de la gran diversidad de entidades financieras que operan con microcrédito, los supervisores no pueden aplicar el mismo marco institucional a todas las entidades por igual. Dichas entidades difieren ampliamente en cuanto a sus características de propiedad, estructura organizativa y perfiles de riesgo en general. Por ejemplo, no tiene sentido que una sociedad financiera, originada en una fundación sin fines de lucro y especializada al 100% en el microcrédito, reciba el mismo trato que un banco comer-

Temas—Capítulo III

Forma jurídica y objeto	55
Propiedad	58
Control societario	60
Dirección y gerencia	62
Control interno	65
Capital mínimo	66
Relación de solvencia	67
Especialización crediticia	71
Operaciones permitidas	73
Distribución de excedentes	76
Ámbito y horarios	77
Operaciones con partes relacionadas	79
Endeudamiento	81
Crédito externo no comercial	82
Inversión en activos fijos y acciones	83

cial que sólo se dedica parcialmente a esta actividad. La diferencia es aun mayor en el caso de las cooperativas, las cuales poseen algunos rasgos de propiedad y gobernabilidad verdaderamente únicos.

La aplicación de las regulaciones sugeridas en este capítulo es más sencilla cuando se trata de nuevos tipos de instituciones creados específicamente para fundaciones sin fines de lucro que desean convertirse en intermediarios financieros supervisados. En estos casos, las recomendaciones no sólo son totalmente apropiadas, sino también se pueden implementar con facilidad a través de la ley y las regulaciones que crean y definen el nuevo tipo de institución. Sin embargo, tal como se expuso en el Capítulo I, la creación de formas institucionales de este tipo sólo se justifica bajo ciertas circunstancias.

En teoría, la mayoría de las regulaciones propuestas en esta publicación también debería ser aplicable en su totalidad a financieras y bancos plenamente especializados en microfinanzas. Sin embargo, en este caso la implementación de las regulaciones es algo más problemática. No tiene sentido renovar todo el marco existente para bancos o financieras sólo porque algunos de ellos se especializan en el microcrédito. Más bien, en vista de que hasta la fecha la mayoría de las financieras y los bancos totalmente especializados en esta área han sido creados mediante la transformación de fundaciones sin fines de lucro, la solución es que, en el momento que la nueva entidad obtiene su licencia, el supervisor exija que sus artículos de incorporación incluyan las limitaciones y recomendaciones sugeridas en este capítulo.

En el caso de los bancos y financieras convencionales que sólo se dedican al microcrédito en pequeña escala, la implementación de estas regulaciones no sólo supone un desafío sino también su justificación teórica. Es evidente que sería impropio regular aspectos generales, tales como la adecuación patrimonial, la concentración de límites crediticios y las operaciones permitidas, sólo en base al hecho de que la institución dedica parte de sus recursos al microcrédito. Sólo si la institución se dedica sustancialmente al microcrédito comienza a aplicar la mayoría de las regulaciones sugeridas. Por consiguiente, la implementación tendría que ser parcial y gradual. En estos casos, el supervisor tendría que negociar con las entidades, caso por caso, cualquier modificación que se considere justificada.

En lo referente a la manera de regular las entidades financieras dedicadas a las microfinanzas, los principios giran en torno a la diversificación de activos y ponen particular énfasis en los aspectos de gobernabilidad y control interno. En tal sentido, aspectos como la forma jurídica, el control societario y las responsabilidades de directores y gerentes adquieren preponderancia para precautelar la estabilidad y solidez de cada entidad. Además, tal como se expuso en el Capítulo II, debe cuidarse que todas las entidades dedicadas al microcrédito operen bajo una regulación única y exigente en cuanto al reconocimiento oportuno del riesgo crediticio.

Los mismos principios generales también aplican a las cooperativas, aunque las recomendaciones específicas en ocasiones son diferentes como resultado de los rasgos particulares de gobernabilidad de estas organizaciones. En resumen el marco regulatorio para las cooperativas debe poner particular énfasis en paliar los problemas de gobernabilidad y conflictos de interés que surgen de factores relacionados con su naturaleza asociativa: (a) un capital variable debido a la libre afiliación y retiro de los socios; (b) la tendencia a tener un número reducido de asociados con una influencia desproporcionada en la elección de los administradores de la cooperativa y, por tanto, en la asignación del crédito; (c) la falta de incentivos comparables a los que tienen los inversionistas comerciales para contratar personas competentes para un manejo profesional de la institución; y (d) la carencia de tipificación penal y la actuación laxa del Poder Judicial para penalizar infracciones de lesa banca y contra el interés público. Además, las cooperativas operan en un ámbito geográfico mucho más restringido que los bancos, de manera que gozan de menos diversificación de riesgos, tanto en sus carteras de préstamos como en sus fuentes de fondeo (depósitos locales)³³.

En este escenario, el marco regulatorio para las cooperativas debe contemplar un esquema mínimo de obligaciones y facultades de los diferentes órganos de gobierno, el cual debe incluir la separación de funciones entre el consejo de administración y la gerencia de la entidad. En casos de cooperativas grandes, la regulación también debe asegurar que la aprobación de los préstamos sea realizada por personal profesionalmente capaz y no por comités de crédito conformados por voluntarios. Además, el marco regulatorio y de supervisión

³³ Para una discusión más profunda de las características particulares de las cooperativas, así como sus implicancias para la regulación y supervisión de las mismas, se pueden consultar a Richardson (2000b) y Poyo (2000).

para las cooperativas debe establecer un sistema de contabilidad uniforme, de manera tal que el reconocimiento de la mora, los ingresos y las provisiones se realicen según criterios uniformes. Esto permitirá el funcionamiento adecuado de un sistema de seguimiento en base a indicadores financieros de alerta temprana.

Las grandes diferencias de tamaño y propósito entre las cooperativas, además de su gran número en muchos países de América Latina y el Caribe, invariablemente conducen a la pregunta de qué cooperativas deberían ser reguladas y supervisadas. Es evidente que las cooperativas grandes deben estar sujetas al marco de las prácticas establecidas de regulación y supervisión, ya que el vínculo entre éstas y sus miembros frecuentemente es débil, que representan a un gran número de depositantes y que algunas podrían clasificarse legítimamente como riesgos sistémicos en el sentido convencional de la palabra. Son las cooperativas pequeñas las que constituyen un reto más difícil para el supervisor, dado que son tan numerosas y sólo constituyen una muy pequeña porción de los depósitos del sistema financiero.

Como muchas cooperativas pequeñas también movilizan ahorros, podría argumentarse que deberían ser supervisadas como cualquier otra institución que acepta depósitos³⁴. Sin embargo, en la práctica esto muchas veces no es realista, ya que los costos de supervisión serían inmanejables debido al gran número de cooperativas. Otra alternativa podría ser prohibir la movilización de depósitos a las cooperativas pequeñas no reguladas, pero esto podría dejar a las comunidades rurales sin servicios de crédito y ahorro. Por último, el supervisor podría delegar la supervisión de las cooperativas pequeñas en alguna otra entidad (usualmente otra entidad gubernamental o la federación de cooperativas), pero esto por lo general significa una calidad de supervisión baja debido a la falta de personal capacitado y/o conflictos de interés dentro del supervisor delegado³⁵. La delegación tampoco asegura que al final de cuenta no sea el supervisor bancario que tendrá que responsabilizarse por los eventuales problemas del sector.

A esta situación se le debe sumar el hecho de que las cooperativas generalmente resisten la regulación y supervisión del supervisor bancario por dos razones

principales. Primero, temen que las regulaciones propuestas no estén lo suficientemente adaptadas a las características y circunstancias particulares de las cooperativas y que, por lo tanto, impongan requerimientos irrazonables e irrealistas. Segundo, algunas cooperativas se opondrán a que su multiactividad sea limitada en favor de una especialización financiera, lo cual es un prerrequisito para que el supervisor realice una regulación y una supervisión efectivas. La tradición de brindar no sólo servicios financieros sino también aquellos relacionados con la salud y la educación está profundamente arraigada en el movimiento cooperativista.

Según las consideraciones aquí expuestas, el tema de las cooperativas es, dentro del área de las microfinanzas, uno de los más complicados y difíciles que los supervisores afrontan en la actualidad. El presente trabajo aporta soluciones para algunos de los aspectos técnicos del tema, pero las decisiones importantes se toman en un nivel más político dadas la capacidad organizativa de las cooperativas y la posible necesidad de ajustar la ley aplicable en materia de cooperativas.

En vista de las diferencias considerables entre las cooperativas y las entidades financieras incorporadas, este capítulo y el siguiente separan las recomendaciones para estos dos tipos de entidades, permitiendo así que las recomendaciones sean más justas y precisas.

Forma jurídica y objeto

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La regulación debe exigir que las entidades financieras especializadas en microcrédito se organicen como sociedades anónimas o como cooperativas. Estas entidades no deben dedicarse a actividades distintas a la intermediación financiera, como por ejemplo asistencia técnica, capacitación o prestación de servicios sociales. Tampoco se debe permitir la inclusión de fundaciones sin fines de lucro en el sistema financiero supervisado, en vista

³⁴ Las cooperativas que operan sólo con aportes no remunerados con una renta fija no deben ser objeto de una supervisión prudencial.

³⁵ Bolivia y Ecuador son ejemplos de países que se han decidido por la primera opción, mientras que México, Paraguay y Perú lo hicieron por la segunda. Para una discusión de los casos de Bolivia y México se pueden consultar a Trigo (2000) y Vargas Durán (2000).

de que sus importantes debilidades institucionales les hacen impropias para captar depósitos del público (ver Capítulo I para discusión).

Entidades microfinancieras. La regulación debe contemplar mecanismos para que las asociaciones o fundaciones rentables que cuenten con recursos patrimoniales suficientes, tecnologías microcrediticias eficientes (clientes, personal y sistemas) y directivos de comprobada solvencia moral puedan participar en la creación de sociedades anónimas. Éstas deben contar con la concurrencia de inversionistas estratégicos, institucionales o privados, que provean los mecanismos societarios de control y los recursos frescos necesarios para completar el capital mínimo en efectivo. Asimismo, deben operar sin restricciones de ámbito geográfico.

Cooperativas de ahorro y crédito. La normativa prudencial debe exigir la especialización financiera de las cooperativas y limitar el financiamiento de sus actividades sociales o comunitarias a los excedentes líquidos de ejercicios anteriores. Esta separación de actividades financieras y no financieras, que en algunos casos podría requerir la creación de una nueva cooperativa, se ve necesaria para facilitar la supervisión de las mismas³⁶. Al igual que a todas las demás entidades financieras, a las cooperativas se les debe permitir operar con microcrédito, siempre y cuando estén sujetas al marco regulatorio para esta actividad.

Justificación

Entidades microfinancieras. Si bien es cierto que muchas de las entidades microfinancieras en un inicio han operado como organizaciones sin fines de lucro y sociedades de personas al amparo de los códigos civiles, la sociedad anónima es una forma jurídica de organización empresarial más apropiada para el ejercicio de la actividad de intermediación financiera. La sociedad anónima permite atraer a depositantes y acreedores de carácter comercial. Además, permite su venta o su recapitalización por terceros en caso de eventuales crisis, sin que por ello se deba modificar su pacto social de constitución o cambiar su naturaleza jurídica. El régimen de propiedad, gestión y reparto de excedentes de las sociedades anónimas dan incen-

tivos para maximizar la eficiencia operativa y los controles societarios internos. De igual forma, es posible la extinción y liquidación de las sociedades anónimas como sociedades de capitales por mandato de la autoridad administrativa, extremo que es negado para las sociedades de personas en algunos países de la región.

Cooperativas de ahorro y crédito. La gran ventaja de las cooperativas de ahorro y crédito es que mediante la concesión de un voto a cada propietario/miembro de la cooperativa se implementa un mecanismo que ayuda a asegurar que los servicios ofrecidos coincidan con lo que desea la mayoría de los miembros de la comunidad. Por el contrario, una corporación podría responder únicamente a los deseos de unos cuantos accionistas acaudalados³⁷.

Por otro lado, la debilidad de las cooperativas tiene que ver con el hecho de que son instituciones sin fines de lucro que distribuyen la propiedad entre muchas personas y cuyo consejo de administración carece de inversionistas que buscan generar ganancias y que examinan minuciosamente la administración para asegurarse que ésta opere con la mayor seguridad, eficiencia y rentabilidad posibles. Además, la participación de muchas cooperativas en servicios comunitarios no financieros tiende a dificultar el manejo profesional de la parte financiera, debido a la insuficiente especialización del personal y la falta de contabilización de costos e ingresos por separado. Por lo tanto, las cooperativas de ahorro y crédito requieren de un régimen que las enfoque en la actividad financiera, incentive la eficiencia operativa y fortalezca los controles internos y societarios.

Ejemplos

BOLIVIA

En Bolivia, país que tiene uno de los sectores cooperativos más variados de América Latina, las cooperativas de ahorro y crédito se constituyen al amparo de la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC) del 13 de septiembre de 1958. Según se estipulaba en el artículo 24 de la LGSC, que luego fue derogado en 1996, las cooperativas de ahorro y crédito eran aquellas organizadas con el objeto de proporcionar a sus socios recursos económicos a un interés nunca supe-

³⁶ Si por alguna razón se permite la multiactividad en las cooperativas supervisadas por la superintendencia de bancos, se les debe exigir una contabilidad separada y un patrimonio específico que apalanque y asegure la sección de ahorro y crédito, ya que en la actualidad el patrimonio de la entidad está cubriendo tanto los riesgos de la actividad financiera como los inherentes a las otras actividades que desarrolla.

³⁷ Por ejemplo, en las entidades corporativas los accionistas pueden decidir si desean elevar el nivel de prestación de servicios de la institución financiera para atender a una clientela más adinerada, ya que esto podría parecer más rentable.

rior al estipulado legalmente en el mercado bancario. El mismo artículo señalaba que dichas cooperativas desarrollarían una política de inversiones para facilitar el financiamiento de los programas de vivienda para clases trabajadoras, transformando el ahorro monetario en ahorro inmobiliario.

Este artículo 24 fue derogado dentro del marco de la nueva Ley de Bancos y Entidades Financieras (LBEF) de 1993. La LBEF es una ley que, a diferencia de la Ley General de Bancos existente desde 1928, se orienta a regular la intermediación financiera, los servicios financieros y la captación de recursos del público, independientemente de la forma jurídica de la entidad financiera. En este sentido, el ámbito de la LBEF abarca a varios tipos de entidades financieras:

- (a) bancos
- (b) empresas de servicios financieros: arrendadoras, factoraje y almacenes de depósito.
- (c) cooperativas de ahorro y crédito y mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda.
- (d) otras entidades financieras no bancarias

En diciembre de 1996 se emitió el Decreto Supremo 24439, mediante el cual se reglamentaron ambas leyes y se crearon dos tipos de cooperativas:

- (a) las cooperativas de ahorro y crédito abiertas, cuyas operaciones de ahorro son realizadas con sus socios, el público y con entidades financieras, nacionales o extranjeras; estas cooperativas se constituyen de acuerdo a la LGSC como entidades especializadas o de objeto único bajo el régimen de “responsabilidad limitada”, pero requieren licencia de funcionamiento de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y sujetan sus operaciones y actividades a la LBEF y otras leyes aplicables al sistema financiero.
- (b) las cooperativas de ahorro y crédito cerradas, que realizan operaciones exclusivamente con sus socios y se rigen por las disposiciones de la LGSC y los reglamentos de operación y control dictados por el Instituto Nacional de Cooperativas. No están autorizadas para captar depósitos pero, a través de reglamentos recién emitidos por la Superintendencia, tienen la posibilidad de ofrecer libre disponibilidad a los aportes que superan el mínimo requerido por la cooperativa.

Las cooperativas de ahorro y crédito abiertas se dividen en cuatro categorías, según el capital mínimo con que cuenten al momento de solicitar su licencia de funcionamiento. A las cooperativas con mayor capital se les permite un mayor rango de operaciones. A su vez, el Decreto 25703 del 11 de marzo de 2001 modifica el marco institucional de las cooperativas cerradas, dividiéndolas en “comunales” y “laborales”, según exista o no un vínculo concreto entre los socios e, implícitamente, una fuente de repago de sus créditos definida y relativamente segura a través de descuentos en planilla.

En consecuencia, el ámbito operativo de las cooperativas bolivianas es sumamente variado, existiendo cuatro categorías para las cooperativas abiertas y dos más para las cooperativas cerradas. Las cooperativas abiertas más grandes tienen el ámbito operativo más amplio y están orientadas a funcionar como intermediarios financieros plenos, dotados de las mismas facultades fundamentales que los bancos comerciales. En el otro extremo, las cooperativas cerradas, tanto laborales como comunales, están orientadas a ser entidades de ámbito muy restringido, no solamente en el tipo de operaciones que pueden realizar sino en su propia estructura societaria, tipo de clientes y volumen operativo.

PERÚ

La Ley General del Sistema Financiero en su artículo 282 establece que, además de los bancos y financieras, podrán realizar actividades de intermediación financiera un conjunto de entidades especializadas en microcrédito, incluso las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRACs), las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMACs), las Empresas de Desarrollo de la Pequeña y Microempresa (EDPYMEs) y las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Salvo las cooperativas, estas entidades están organizadas bajo las normas de las sociedades anónimas con un capital mínimo inicial de alrededor de US\$ 236.000 millones. Las CMACs y CRACs están facultadas para captar depósitos de ahorro y a plazo.

Asimismo, la ley peruana ha previsto un esquema modular para que estas entidades especializadas puedan ampliar gradualmente el marco de sus operaciones. Esto les permite, entre otros, captar depósitos en custodia y emitir tarjetas de crédito y débito al contar con un capital equivalente a los US\$ 1,3 millones; captar depósitos a la vista sin sobregiros, participar en el canje de cheques y emitir bonos al contar con US\$ 2,6 millones; y, captar

depósitos a la vista con sobregiros al contar con US\$ 5,2 millones de capital.

Propiedad

Recomendación

Entidades microfinancieras. La regulación debe requerir que los accionistas fundadores de las entidades microfinancieras sean sujetos al análisis individual de solvencia moral y económica requerido a todo accionista de entidades financieras. Para el caso de entidades creadas con base en personas jurídicas sin fines de lucro o en las cuales existe un porcentaje mayoritario de accionistas institucionales, la regulación debe establecer que el supervisor evalúe y eventualmente rechace aquellas solicitudes en las que la estructura patrimonial no garantice un equilibrado control societario y una adecuada orientación empresarial.

La regulación o, a falta de ésta, el correspondiente plan de negocios de la nueva entidad, debe prever que en el mediano plazo se cuente con la presencia de inversionistas privados con una participación accionaria que les permita, cuando menos, tener capacidad de veto en las grandes decisiones societarias. La regulación también debe establecer que los estatutos de las entidades sin fines de lucro que participen en el capital de entidades microfinancieras y los contratos con sus financiadores claves contemplen la facultad de adquirir acciones de empresas con fines de lucro.

Cooperativas de ahorro y crédito. La regulación debe asegurar que la membresía de una cooperativa de ahorro y crédito esté compuesta por personas físicas (naturales) que se organizan con el propósito de solventar una evidente ausencia de adecuados servicios financieros. También se puede permitir la participación de otras cooperativas a medida que existan normas para evitar los posibles conflictos de interés que se pueden generar en ese tipo de estructuras.

Justificación

Entidades microfinancieras. La naturaleza de la intermediación financiera, un negocio altamente apalancado donde la ley debe proteger a numerosos

pequeños acreedores de las decisiones de los propietarios, exige que las entidades financieras tengan un patrimonio estable y que sus accionistas cuenten con solvencia moral, capacidad financiera y un claro propósito de hacer negocios en el largo plazo. Por esta razón es conveniente analizar la calidad y naturaleza de los fundadores de estas entidades, particularmente en el caso de las entidades microfinancieras donde se han producido distintos esquemas de composición accionaria.

Existe la participación de inversionistas privados en las entidades microfinancieras, pero hasta ahora la participación principal se ha producido por entes estatales y municipales, personas jurídicas sin fines de lucro locales y extranjeras, organismos internacionales y agencias de cooperación bilateral. La participación de estas instituciones en una entidad financiera no siempre es compatible con un decidido control societario y una clara orientación empresarial acorde con la responsabilidad de operar con los recursos de los depositantes.

La calidad y las características de los accionistas adquieren importancia crucial cuando una entidad requiere mayores recursos patrimoniales, ya sea porque es exitosa y su crecimiento operativo exige aumentar su capital, o porque está perdiendo y requiere una recapitalización. Un supervisor que no haya considerado la naturaleza y las motivaciones de los inversionistas institucionales podrá verse limitado ante circunstancias como las siguientes:

- (a) Que las autoridades de supervisión no estén en condición de exigir a los gobiernos centrales, estatales y locales el aumento de su participación patrimonial en una entidad financiera. Además, éstos podrían carecer de recursos para cumplir con las exigencias de la supervisión.
- (b) Que los inversionistas institucionales no dediquen el suficiente tiempo y esfuerzo a ejercer su rol de dueño, especialmente si el monto de su inversión es muy pequeño respecto al conjunto de sus operaciones o si dicha inversión ya hubiese sido considerada como un gasto por la autoridad tributaria de su país.
- (c) Que las fundaciones sin fines de lucro, redes de fundaciones y donantes internacionales no tengan la capacidad financiera y administrativa para aumentar su participación accionaria y ejercer mejores controles societarios en el corto plazo.

Adicionalmente, cabe señalar que los estatutos de muchas fundaciones sin fines de lucro, así como sus contratos con financiadores y donantes claves, suelen restringir su participación como accionistas en entidades lucrativas organizadas como sociedades anónimas. Por tanto, durante el trámite de solicitud de autorización de constitución el supervisor debe exigir las modificaciones estatutarias y contractuales del caso.

Por otro lado, los supervisores también tendrían que evaluar las características de la participación de inversionistas privados, que eventualmente pudieran verse tentados a exigir a los administradores una acelerada recuperación del capital invertido o incluso un apartamiento del grupo meta.

Cooperativas de ahorro y crédito. La recomendación de que los socios de las cooperativas sean personas naturales (físicas) se fundamenta en que la participación indiscriminada de cualquier clase de persona en la estructura cooperativa tiende a desvirtuar el espíritu cooperativo y debilitar la entidad. Si participa el sector privado es porque cree que es una forma de apoyar entidades de beneficio social, de tal modo que confunden la actividad solidaria con la actividad asistencialista. Si lo hace el sector público, como los entes territoriales, es porque consideran que los mecanismos que tiene el Estado para hacer su labor no son efectivos y buscan sustituirlos. Si participa una fundación sin fines de lucro, es porque también consideran que a través de ese mecanismo pueden prestar servicios asistencialistas.

También la participación de otras cooperativas (de primer o segundo piso) puede conllevar problemas en forma de conflictos de interés en casos donde las cooperativas ofrezcan o puedan ofrecer servicios al mismo grupo de clientes. Este problema se puede dar en países donde existen cooperativas de segundo piso, cuya función principal es ofrecer servicios a sus cooperativas asociadas. Para evitar un posible conflicto de interés con sus cooperativas socias, el marco regulatorio debe establecer que las cooperativas de segundo piso no ofrezcan servicios a personas naturales sino únicamente a sus cooperativas asociadas.

En relación con el tema de propiedad en las cooperativas, vale mencionar la práctica común de grandes cooperativas de ahorro y crédito de afiliar como socios a sus clientes a través de la adquisición de un monto simbólico de certificados de aportación. Esta práctica surge de la exigencia de la ley de “operar sola-

mente con socios” y no del deseo de incorporar a la vida institucional a genuinos propietarios que participen en las decisiones y el control societario. Por tanto, esto debilita el control que ejercen los socios sobre la cooperativa y aumenta la necesidad de contar con una supervisión profesional e independiente.

Ejemplos

BOLIVIA

Con el fin de promover la creación de entidades no bancarias orientadas a la atención de pequeños y microprestatarios se promulgó en 1995 el Decreto Supremo No. 24000. El decreto autoriza la organización de los Fondos Financieros Privados (FFPs) bajo la forma de sociedades anónimas con un capital mínimo de 630 mil Derechos Especiales de Giro, equivalentes en su momento a un millón de dólares. Estas entidades están sujetas a las mismas reglas de patrimonio que los bancos y pueden realizar una amplia gama de operaciones, incluyendo la captación de depósitos de ahorro y a plazo, y están, al mismo tiempo, sujetas a límites de diversificación de riesgos más estrictos que aquellos correspondientes al sistema bancario.

La constitución de los FFPs está reglamentada mediante la Resolución SB No. 71/96 del 20 de agosto de 1996 que, entre otros, prevé que el inicio del trámite conlleva una audiencia de presentación de información a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF), a partir de la cual corren los días que la Ley establece para cada una de las partes en las distintas etapas del trámite. El reglamento es riguroso en el sentido de que si la SBEF objeta a algún accionista fundador, el expediente quedará invalidado sin posibilidad de reemplazar a dicho accionista. Ello tiene por objeto inducir a los promotores a un análisis cuidadoso de los accionistas fundadores, de modo que desde su inicio cuenten con personas debidamente solventes y de reputación intachable.

Actualmente, existen seis FFPs en operación. De éstos, tres han sido creados por asociaciones y fundaciones sin fines de lucro especializadas en microcrédito. El capital mínimo legal ha sido, en todos los casos, depositado en efectivo en el Banco Central de Bolivia. Posteriormente, se han hecho aportes adicionales de capital en efectivo con fondos provenientes del repago de los créditos por parte de los clientes de la asociación o fundación, a quienes el FFP atiende con nuevos créditos. De esta manera,

simultáneamente se amplía el capital del FFP y se traslada a su cartera únicamente a los buenos clientes.

Dos de los tres FFPs microfinancieros han recibido de sus asociaciones y fundaciones creadoras, quienes dejaron de operar con microcrédito, un apoyo decidido que consiste en el traslado de todo el personal especializado, la infraestructura física e informática, la tecnología crediticia y la clientela. Este apoyo explica el amplio éxito alcanzado hasta la fecha y el reconocimiento nacional e internacional del que vienen siendo objeto. La composición accionaria de estos FFPs incluye, además de las fundaciones sin fines de lucro que los promovieron, a organismos internacionales, bilaterales y a inversionistas privados minoritarios. El tercer FFP está controlado mayoritariamente por cuatro fundaciones no lucrativas promotoras que, a diferencia de los dos anteriores, siguen operando como entidades de microcrédito. Este FFP ha tenido serias dificultades en alcanzar los niveles de eficiencia, calidad de cartera y rentabilidad necesarias para sostenerse a largo plazo.

COLOMBIA

De acuerdo con las leyes 79 de 1989 y 454 de 1998, una cooperativa debe contar, como mínimo, con 20 asociados que cumplan ante las autoridades los requisitos de idoneidad y responsabilidad, con la única condición particular de haberse capacitado en un curso sobre cooperativismo. Cualquier persona natural o jurídica puede participar como asociado en cualquier clase de cooperativa, incluso los municipios, departamentos del Estado y las fundaciones sin fines de lucro. Por las razones anteriormente expuestas, esta participación indiscriminada implica una seria debilidad en el control y la administración de las cooperativas colombianas.

Control societario

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La regulación de las entidades microfinancieras debe establecer que la persona que ejerce la fiscalización interna por cuenta de la junta general de accionistas (síndico, vigilante, revisor fis-

cal o representante de la minoría) cuente con experiencia en la actividad microcrediticia³⁸. Esta persona deberá evaluar la existencia y aplicación de adecuadas políticas de crédito y otros aspectos de la tecnología crediticia e informar de ello a los accionistas. Como muchas entidades microfinancieras tuvieron su origen en fundaciones, también es de importancia clave que el marco regulatorio defina claramente las responsabilidades de los órganos directivos (que representan los intereses de los accionistas) y la administración de la entidad.

Cooperativas de ahorro y crédito. La regulación debe disponer los requisitos de solvencia moral y formación necesarios para ocupar el cargo de miembro de la junta de vigilancia, confiriéndole a ésta la facultad de convocar directamente a la asamblea general en casos de grave infracción a la ley, a la normativa prudencial, a los estatutos o a los acuerdos de la asamblea general en que pudieran incurrir el consejo de administración o la gerencia. Los informes que emita la junta de vigilancia deben ser puestos en conocimiento de la autoridad supervisora, quien podrá adoptar las medidas correctivas o sancionadoras, incluyendo la remoción de los responsables.

Justificación

Entidades microfinancieras. Las legislaciones sobre las sociedades anónimas establecen la existencia de un órgano o persona encargada del control de las decisiones, actividades, cuentas y resultados de la entidad, así como de informar a los accionistas sobre estos temas. Dicha labor cobra especial importancia cuando se trata de entidades de intermediación financiera en las que no sólo se administran recursos de los accionistas sino ingentes recursos de terceros.

Además, es conveniente que la persona responsable por la fiscalización interna cuente con probada experiencia en la actividad microcrediticia, como garantía del eficaz cumplimiento de sus funciones. En forma similar a las exigencias de profesionalismo a los gestores, es necesario que el revisor o controlador cuente con dicha formación, pues en caso contrario su presencia y su labor serán inocuas.

Cooperativas de ahorro y crédito. En el caso de las cooperativas, el órgano de control natural se encuentra establecido en todas las legislaciones cooperativas de la región bajo la forma de consejos o

³⁸ Si la norma actual correspondiente requiere “idoneidad y experiencia” para ocupar este puesto, no se necesita norma adicional alguna ya que dicha expresión abarca las actividades de microfinanzas si es que la entidad las contempla.

juntas de vigilancia. La realidad aconseja que la regulación, además de exigir parámetros mínimos de solvencia moral y de formación profesional a los miembros de dichas juntas o consejos, refuerce sus mecanismos de control y de presencia institucional por la vía de la convocatoria directa a las asambleas generales de asociados.

Asimismo, es indispensable que la autoridad supervisora, a través de un sistema de reportes periódicos por parte de los mencionados consejos o juntas, se mantenga al tanto de dichas situaciones irregulares para poder adoptar de manera oportuna las medidas correctivas o de sanción que cada caso amerite. Las medidas deben comprender, en casos extremos, la remoción o destitución de los responsables. Estas medidas de fiscalización interna constituyen un mecanismo adicional para propiciar la participación e integración de los asociados a la problemática de su cooperativa.

Ejemplos

PARAGUAY

Los requisitos establecidos por la Ley de Cooperativas de Paraguay (N° 438/94) en relación con los miembros de la junta de vigilancia son incompletos y tendrían que ser completados por la Superintendencia de Bancos. La Ley establece que las siguientes personas no pueden participar en la junta de vigilancia:

- (a) Las personas que estén relacionadas con miembros de la junta de vigilancia o del consejo de administración, por parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad.
- (b) Los incapaces de hecho absolutos y relativos.
- (c) Los que actúen en empresas en competencia o con intereses opuestos.
- (d) Los quebrados culpables o fraudulentos; los fallidos por quiebra casual hasta 5 años posteriores a su rehabilitación; los inhabilitados judicialmente para ocupar cargos públicos; los condenados por delitos contra el patrimonio y contra la fe pública; y los condenados.

Dada la importancia de la junta de vigilancia en el control interno de las cooperativas, sería recomendable aplicar un estándar más estricto e incluir como impedimento a:

- (a) Los que ejerzan cargos de directores, gerentes,

síndicos o empleados de otras entidades sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos.

- (b) Los que ejerzan cargo en los poderes del Estado, con excepción de la docencia y las asesorías consultivas o técnicas.
- (c) Los que registren deudas en el sistema financiero en estado de mora o en gestión de cobranza judicial.
- (d) Los directores y funcionarios del Banco Central y la Superintendencia de Bancos.

Además, la normativa no establece el requisito de que los miembros de la junta de vigilancia cuenten con experiencia en el sector financiero. Sobre el particular, cabe recordar que para los directores o síndicos de los bancos y financieras se exige un mínimo de 3 años. Por otra parte, considerando que muchas cooperativas llevan a cabo operaciones de menor complejidad que otros intermediarios, sería recomendable un tratamiento especial para dichas entidades.

La norma a emitir podría incluir la exigencia de que los miembros deben contar con una experiencia mínima de 3 años en el sector financiero. Sin embargo, tratándose de cooperativas con un patrimonio efectivo menor al capital mínimo de las sociedades financieras, la experiencia a acreditar por los directivos podrá ser de un mínimo de 3 años en actividades empresariales o profesionales en sectores diferentes al financiero. En todos los casos, ello deberá ser evaluado por la Superintendencia de Bancos tomando en cuenta la complejidad de las operaciones de las cooperativas de ahorro y crédito.

Finalmente, en razón de la conveniencia de renovar periódicamente la integración del principal órgano de control y, dado que la legislación cooperativa no establece un límite de tiempo máximo para la permanencia de los miembros de la junta de vigilancia, sería recomendable establecer un límite de 4 años para estos cargos en las cooperativas.

COLOMBIA

Las normas que regulan el funcionamiento de las juntas de vigilancia de las cooperativas (establecidas en los artículos 38, 39, 40 de la ley 79 y los artículos 59 y 60 de la ley 454), requieren que sus miembros sean elegidos por la asamblea y que no puedan ser simultáneamente miembros del consejo de administración de la misma cooperativa, ni ser responsables de asuntos de la entidad en calidad de empleado o asesor.

De igual forma, la ley 79 determina que toda cooperativa debe contar con un revisor fiscal que colaborará con el control de la entidad y reportará directamente a los dueños. Los informes de la revisoría sirven a los objetivos de la junta de vigilancia, de la Administración, de la Asamblea de asociados y las entidades de control. En muchos casos la revisoría fiscal incluye dentro de sus reportes temas que son solicitados en norma general por el supervisor. Incluso existen reportes que el revisor fiscal adelanta periódicamente que deben ser enviados a la autoridad supervisora.

Dirección y gerencia

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La regulación debe exigir que, además de solvencia moral, los miembros del directorio (consejo de administración, en el caso de las cooperativas) y la gerencia de las entidades microfinancieras y cooperativas demuestren conocimiento en el manejo de entidades financieras, el microcrédito y del marco de su regulación y supervisión. El supervisor debe tener la facultad de vetar o de requerir la sustitución de aquellas personas que participan en la dirección de dichas entidades sin contar con suficiente experiencia financiera, un nivel jerárquico adecuado o cuya permanencia en el país sea por tiempo limitado³⁹.

Asimismo, la regulación debe separar los roles del directorio y la gerencia a fin de que estén claramente delimitadas las funciones y responsabilidades de cada uno de ellos, así como sus interrelaciones con la asamblea general y, en el caso de las cooperativas, sus interrelaciones con la junta de vigilancia.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La naturaleza de la actividad de prestar pequeñas sumas de dinero requiere de una estructura organizativa diferente a la de las otras actividades crediticias debido a que la mayoría de las

decisiones crediticias se toman en los primeros niveles o, a lo sumo, en los niveles intermedios de la organización. Por lo tanto, el directorio y la gerencia general de las entidades microcrediticias sólo participan en contadas decisiones crediticias, debiendo más bien asumir funciones de control concurrente que no son comunes para estos niveles en otro tipo de entidades financieras. Ello exige conocimientos especializados tanto en materia crediticia (políticas, procedimientos) como en materia de administración de recursos humanos (régimen de incentivos y de controles internos), informáticos y otros.

En atención a lo anterior, el supervisor bancario debe exigir que en los estatutos de las entidades queden claramente plasmadas estas diferencias funcionales de los distintos órganos a fin de no recargar innecesariamente la estructura organizacional y, además, los gastos de dirección, control y supervisión. Por ejemplo, el directorio puede reunirse regularmente cada mes, el gerente general puede cumplir ciertas funciones de oficial de seguimiento de riesgos y el auditor interno puede hacer un seguimiento más estrecho de los deudores vigentes. La precisión de estos requisitos de solvencia moral y técnica y sus correspondientes responsabilidades es especialmente importante en el caso de las entidades microfinancieras, ya que muchas veces estas entidades cuentan con una estructura difusa de propiedad, con la mayoría de las acciones en manos de una fundación sin fines de lucro, una agencia internacional o un accionariado muy fragmentado y sin claras mayorías.

Cooperativas de ahorro y crédito. Es notoria la ausencia de los temas de separación de funciones y responsabilidades de los distintos órganos de la administración en la legislación que rige a las cooperativas en general y en los estatutos de muchas cooperativas de ahorro y crédito en particular. Por ejemplo, es común observar la participación y hasta interferencias de los consejos de administración, ya sea directamente o a través de comités, en la aprobación de créditos que, por su pequeño monto y garantías, claramente correspondería a la gerencia general o a niveles inferiores.

En este sentido, los supervisores deben asegurarse de que los comités de crédito compuestos por voluntarios (que provienen de la membresía de las coope-

³⁹ Este tipo de problemas ha sido observado entre aquellos que representan a organismos internacionales u organismos no lucrativos en las juntas directivas de algunas entidades microfinancieras.

rativas de ahorro y crédito) desempeñen una función apropiada. En las cooperativas pequeñas (con 200 ó 300 socios), estos comités con frecuencia realizan una buena labor en cuanto a las decisiones crediticias. Esto se debe a que los miembros voluntarios con frecuencia poseen mejor información sobre el riesgo de sus consocios prestatarios que un oficial de crédito asalariado.

Sin embargo, al crecer las cooperativas los comités de crédito de voluntarios no pueden conocer personalmente a todos los solicitantes de préstamos. Además, se vuelve poco práctico que el comité de crédito apruebe todos los préstamos dada la gran cantidad de operaciones. En todo caso, los miembros del comité de crédito no poseen los conocimientos especializados de análisis de riesgo que se necesitan cuando ya no es posible un conocimiento personal detallado. Por lo tanto, a medida que las cooperativas crecen en tamaño, los comités de crédito de voluntarios se deberían disolver o deberían asumir la función de examinar al azar si los préstamos cumplen con las políticas y procedimientos de la cooperativa. En lugar del comité de voluntarios, las decisiones en cuanto a préstamos deben ser tomadas por un comité técnico compuesto por oficiales de crédito y gerentes de crédito.

Ejemplos

PERÚ

La Ley General del Sistema Financiero en su artículo 79 establece que el directorio de una entidad financiera deberá estar constituido por no menos de cinco miembros que reúnan los requisitos de idoneidad técnica y moral y sean elegidos por la asamblea general de accionistas. No están facultados para ser directores las personas que, a juicio de la Superintendencia, carezcan de solvencia o idoneidad moral, así como los condenados por delitos dolosos, los directores o gerentes de empresas intervenidas por la Superintendencia o los que hayan resultado administrativamente responsables por actos que hayan merecido sanción (arts. 81 y 92 de la Ley General). Asimismo, no pueden ejercer estos cargos los insolventes, los domiciliados que carezcan de Registro Único de Contribuyentes, los que tengan créditos vencidos por más de 120 días o en cobranza judicial en el sistema financiero o los que participen en forma significativa en empresas que se encuentran en dicha condición.

La ley establece además que los directores, junto con los gerentes, son especialmente responsables en caso de aprobar operaciones y acuerdos reñidos con la ley, omitir la adopción de medidas para corregir las irregularidades, incumplir las disposiciones legales y no suministrar información a la Superintendencia, o suministrarla en forma falsa y omitir la adopción de medidas para garantizar la realización oportuna de auditorías internas y externas.

BOLIVIA

La Ley General de Sociedades Cooperativas, promulgada el 13 de septiembre de 1958, establece en su artículo 93 que el consejo de administración es el órgano directivo y ejecutivo de los planes y normas generales aprobados por la asamblea general “en los términos fijados por la ley reglamentaria”. Sin embargo, esta ley reglamentaria nunca se realizó, por lo que esta necesidad regulatoria por fin se cumplió con un decreto ministerial (No. 24439) que establece que la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) reglamentará las funciones de control y fiscalización de la auditoría interna y los consejos de administración y vigilancia de las cooperativas de ahorro y crédito. Asimismo, el decreto indica que dicha regulación deberá ser incorporada en los estatutos de las cooperativas.

Por su parte, la SBEF a través de su Recopilación de Normas ha establecido varias disposiciones precisas sobre la composición, facultades y responsabilidades del consejo administrativo de las cooperativas.

RECOPIACIÓN DE NORMAS DE LA SBEF (extracto)

Artículo 6

“Los estatutos fijarán el número de integrantes del Consejo de Administración elegidos por Asamblea General de acuerdo a las normas legales y estatutarias. El número de los titulares será impar y no inferior a tres (3) ni mayor a siete (7) miembros más dos (2) suplentes. La Asamblea de Constitución de la Cooperativa, o cuando se produzca una renovación total del Consejo de Administración, elegirá a uno de sus miembros por un año, a la mitad de los miembros restantes por dos años y a la otra mitad restante por tres años, de acuerdo al número de votos obtenidos. En lo posterior, el mandato de los miembros del Consejo de Administración que deben ser renovados, será por tres años.

Ningún miembro del Consejo de Administración podrá ser elegido por más de dos períodos consecutivos, los que deberán ser necesariamente en el mismo consejo. En caso que quisieran postularse para un nuevo período o períodos subsiguientes deberán descansar un periodo no menor de tres años, no pudiendo en este periodo ejercer el cargo de consejeros. En caso de una vacante, ésta será llenada por el suplente que obtuvo mayor votación. El Consejo de Administración elegirá de su seno a un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario. De ser el caso, los demás miembros actuarán como vocales.”

Artículo 8

“Son funciones y atribuciones del Consejo de Administración, sin perjuicio de las demás que le corresponden, conforme a ley:

- (a) Cumplir y hacer cumplir las leyes y su reglamentación, el Estatuto, los reglamentos internos, los acuerdos de la Asamblea General y sus propios acuerdos y disposiciones.
- (b) Dictar los reglamentos que sean necesarios para desarrollar las normas del Estatuto y las políticas aprobadas por la Asamblea General y las relativas al cumplimiento de las facultades y deberes del propio Consejo de Administración.
- (c) Fijar las políticas y aprobar los presupuestos anuales, los planes y programas de administración y de operación, con arreglo a la Ley General de Sociedades Cooperativas, su reglamentación y el respectivo Estatuto.
- (d) Otorgar poderes específicos a los gerentes para la ejecución de operaciones de intermediación financiera, la apertura y manejo de cuentas bancarias y otros actos administrativos.
- (e) Aprobar, en primera instancia, los estados financieros y la Memoria Anual, preparados por la gerencia, los cuales deben contar con el respectivo informe de Auditoría Externa, para someterlos a la Asamblea General.
- (f) Aprobar, en primera instancia, las modificaciones al Estatuto y someterlas a la Asamblea General.
- (g) Convocar a Asamblea General con determinación de la agenda y a elecciones, cuando corresponda.
- (h) Nombrar y remover al Gerente y/o gerentes.
- (i) Conformar y disolver Comités y Comisiones

específicas que sean convenientes para una mejor administración de la Cooperativa.

- (j) Aprobar la participación de la Cooperativa en organismos de integración cooperativa y otras organizaciones afines.
- (k) Aprobar las tasas de interés activas y pasivas.
- (l) Evaluar mensualmente la ejecución presupuestaria y la situación financiera de la Cooperativa en base a parámetros de desempeño financiero establecidos en su plan estratégico. Los acuerdos derivados de esta evaluación deberán constar en acta.
- (m) Aprobar un reglamento para la afiliación incluyendo: aceptación, sanción y exclusión de socios en base a la legislación pertinente, su reglamentación y el Estatuto.
- (n) Las demás atribuciones y funciones que según la Ley General de Sociedades Cooperativas y el Estatuto, no sean privativas de la Asamblea General o de la Gerencia”.

La SBEF también ha establecido un Estatuto Modelo que, entre otros temas, recoge las facultades y responsabilidades del gerente.

ESTATUTO MODELO

(extracto)

Artículo 57.

“El Gerente General es el funcionario ejecutivo de más alto nivel de la Cooperativa, de cuya marcha es responsable ante el Consejo de Administración. Son atribuciones básicas y especiales del Gerente General las siguientes:

- (a) Ejercer la representación administrativa y legal de la Cooperativa, con las facultades que le confiere el Consejo de Administración dentro del marco legal vigente.
- (b) Representar a la Cooperativa en cualquier otro acto, salvo los que por disposición expresa de la Ley General o del presente Estatuto, son atribuciones privativas del Presidente del Consejo de Administración.
- (c) Ejecutar los programas de conformidad con los planes y presupuestos aprobados por el Consejo de Administración.
- (d) Nombrar, promover y cesar a los trabajadores y demás funcionarios, con arreglo a ley.
- (e) Asesorar a la Asamblea General, al Consejo de Administración y al Consejo de Vigilancia pudiendo participar en las sesiones con derecho a voz, sin voto.
- (f) Planificar, organizar y dirigir la adminis-

tración de la Cooperativa, de acuerdo a normas y políticas establecidas por el Consejo de Administración y normas legales vigentes.

- (g) Suscribir con el Contador los estados financieros, en los formatos, plazos, periodicidad y bajo las normas indicadas en el Manual de Cuentas para Bancos y Entidades Financieras de la Superintendencia”.

Artículo 58

“El Gerente General de una Cooperativa, como consecuencia de las atribuciones a que se refiere el artículo anterior, tiene las siguientes facultades de orden administrativo, siempre y cuando cumpla con las normas específicas del Consejo de Administración sobre firmas autorizadas y de acuerdo al registro de firmas:

- (a) Abrir, transferir y cerrar cuentas corrientes bancarias.
- (b) Girar y cobrar cheques.
- (c) Endosar cheques para ser abonados en la cuenta corriente de la Cooperativa.
- (d) Aceptar, girar, renovar, endosar, descontar, cobrar y protestar letras de cambio, vales, pagarés, giros, certificados, pólizas, warrants, documentos de embarque y cualquier otro documento mercantil y civil.
- (e) Afianzar, prestar, avalar, contratar seguros y endosar pólizas.
- (f) Otras...”

Control interno

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La regulación debe establecer la clara responsabilidad de los órganos directivos de la entidad microfinanciera o de la cooperativa de establecer políticas y procedimientos adecuados de control interno y de auditoría interna. Los mecanismos de control interno deben estar claramente establecidos en los manuales organizativos y operacionales y deben incluir las pistas de auditoría necesarias para un adecuado control posterior. Aquellos vinculados con el manejo de la tesorería y la captación de depósitos deben guardar la debida similitud con los de la banca comercial, mientras que los vinculados con la administración de micro-

créditos deben ser altamente especializados en función de su descentralización significativa.

Las políticas y los procedimientos de auditoría interna deben contener, además de las medidas usuales de auditoría de las operaciones bancarias, programas de trabajo especializados en la detección de fraudes vinculados con una administración masiva de microcréditos. Dichos programas deben priorizar las visitas a los prestatarios que, entre otros, permitan detectar eventuales brechas en el diseño o la implementación del control interno.

Cooperativas de ahorro y crédito. La regulación debe asegurar que los mecanismos de control interno aprobados por el consejo de administración estén adecuados a los tipos de servicios financieros que ofrezca la cooperativa, al igual que las políticas de control posterior que establezca y ejecute la junta de vigilancia directamente o a través del auditor interno.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La administración de microcréditos se caracteriza por ser un negocio altamente descentralizado. Esto significa que el agente de crédito, a partir de un conjunto de criterios de calificación de clientes y del diseño de unos productos (monto, plazo, interés, garantías, agilidad y trámites simples), identifica al prestatario, recauda información sobre sus actividades y bienes, investiga sus obligaciones, evalúa su situación financiera y su capacidad de pago, prepara la documentación, propone el crédito, participa en el comité de créditos, da seguimiento a los atrasos y realiza las gestiones de cobro. En muchos casos, él es el único funcionario de la entidad que conoce en persona al prestatario. En este contexto, lo único que normalmente no hace el agente de crédito, por razones de control interno, es aprobar o desembolsar el crédito ni recibir los pagos.

En este sentido, los controles internos que se establezcan deben prever el papel que cada uno de los niveles gerenciales y comités deben ejercer sobre la actividad de los oficiales de crédito, para evitar la familiaridad excesiva entre los clientes y los oficiales de crédito, y entre éstos y sus supervisores. Cabe recordar que de acuerdo a la bibliografía disponible sobre fraudes en entidades microfinancieras y cooperativas, éstos se producen mayormente al nivel de los oficiales de crédito a través de

la creación de deudores ficticios y de la apropiación indebida de pagos.

Ejemplo

Aunque no existe reglamento particular para las entidades microfinancieras, la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) ha considerado importante subrayar el valor del sistema de control interno de cada entidad, que deberá orientarse a asegurar una adecuada organización administrativa, confiabilidad en los sistemas de información, apropiada gestión de riesgos y cumplimiento de las disposiciones legales. Por lo tanto, a través de la Resolución SBS 1040-99, se ha aprobado el Reglamento del Sistema de Control Interno. Dicho sistema incluye como aspectos mínimos una estructura administrativa adecuada establecida en el manual de organización y funciones, un sistema de control de riesgos, y sistemas de información para desarrollar y controlar las operaciones de la empresa, incluyendo las medidas de seguridad y contingencia para la utilización de los sistemas informáticos. El reglamento también indica que los auditores internos deberán evaluar en forma permanente el sistema de control interno, mientras que los externos realizarán esta tarea anualmente, de acuerdo a las disposiciones establecidas por la SBS y las normas internacionales de auditoría.

Capital mínimo

Recomendación

Entidades microfinancieras. El supervisor debe establecer un monto mínimo de capital que debe ser suficiente para respaldar el inicio de operaciones como entidad financiera regulada durante un período de tiempo razonable, como por ejemplo de tres años. Esto significa que debe haber suficiente capital para financiar todos los activos fijos necesarios para operar durante este período de tiempo, tales como local, computadoras y demás equipos, sistemas de software, caja fuerte, mobiliario, etc. El capital también debería cubrir cualquier pérdida que sufra la entidad en las operaciones iniciales. Además, el estudio de factibilidad que presenten estas entidades para solicitar a la Superintendencia una licencia de operación debería mostrar cómo se va a alcanzar la rentabilidad en este mismo período

de tiempo. Dadas estas consideraciones, se esperaría que en la mayoría de países latinoamericanos el requisito de capital mínimo oscile entre US\$ 1 y 3 millones para las formas institucionales especializadas de microcrédito.

El monto de capital mínimo debería ser especificado de una manera tal que su poder adquisitivo no se reduzca por la inflación. Por ejemplo, el monto de capital mínimo puede ser especificado en dólares estadounidenses o como un número de salarios mínimos, o puede ser especificado como un monto en moneda local que es incrementado periódicamente con el movimiento de un índice de precios en la moneda local (por ejemplo, el índice de precios al consumidor).

Cooperativas de ahorro y crédito. El tema de capital mínimo no se aplica tan fácilmente a las cooperativas dado que son entidades preexistentes. Por lo tanto, el nivel de capital mínimo no solamente tiene que basarse en la viabilidad de las operaciones sino, en vista de los recursos limitados del supervisor, también en la cantidad de cooperativas que se verán impactadas por la medida. Además, considerando la dificultad en determinar el capital institucional de las cooperativas, que muchas veces operan bajo normas de contabilidad laxas o imprecisas, el supervisor debe evaluar la posibilidad de basar su límite en el nivel de ahorros, que se mide con mayor facilidad.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La primera y más importante tarea del supervisor es proteger a los depositantes y la integridad del sistema bancario y de pagos. Por tanto, en todo caso el capital mínimo requerido debe ser suficiente para cubrir el costo de los activos fijos necesarios y adicionalmente, cualquier pérdida de operación esperada durante los primeros años de funcionamiento como entidad financiera regulada, de manera que la institución no se vea forzada a suspender operaciones. El capital debe ser aportado por los accionistas de su propio activo neto para evitar que posteriormente sean solicitados en préstamo.

Dado el gran número de cooperativas de crédito y el número creciente de entidades microfinancieras en casi cada país latinoamericano, el supervisor deberá evaluar cuidadosamente el número de entidades que

supervisa en forma directa (aunque podría permitir que su número aumente en el transcurso de los años y también podría controlar un sistema de supervisión delegada para aquellas entidades que no supervisa directamente). A este fin, el supervisor podría aumentar el capital mínimo requerido para operar una entidad microfinanciera regulada o una cooperativa de ahorro y crédito regulada.

El supervisor también podría desear aumentar los requisitos de capital mínimo por otra razón, que es la de mitigar los problemas de riesgo moral. La idea es que accionistas que han puesto en riesgo montos considerables de sus propios recursos serán menos propensos a promover o aceptar operaciones evidentemente riesgosas u otras transacciones financieras imprudentes. Por lo tanto, la Superintendencia podría querer establecer requisitos de capital mínimo suficientemente altos para que la pérdida potencial de este capital impida que los accionistas de la entidad tengan una conducta indeseada. Esta consideración no es pertinente para las cooperativas de ahorro y crédito, ya que la propiedad típicamente se distribuye entre un gran número de pequeños accionistas de tal manera que las personas individuales no poseen grandes cantidades de acciones.

Relación de solvencia

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La regulación debe exigir una adecuación patrimonial (capital a activos ponderados por riesgo) más elevada para las entidades microfinancieras y las cooperativas de ahorro y crédito que para los bancos comerciales. Será más elevada cuando más riesgosas se consideren las entidades microfinancieras y las cooperativas de ahorro y crédito en comparación con los bancos comerciales; una relación razonable podría situarse en el rango de entre el 10% y el 15%.

Cooperativas de ahorro y crédito. Lo preferible sería que la regulación solamente reconozca el capital institucional para la relación de solvencia de las cooperativas de ahorro y crédito. Alternativamente, las acciones de los miembros sólo deberían ser consideradas como parte del capital si éstas son “estabilizadas”. La estabilización de acciones significa que

Tabla 3.1 Los capitales mínimos para entidades microfinancieras

País	Entidad	Capital mínimo (US\$)	Capta?
Bolivia	Fondo Financiero Privado	820.000	Ahorro, plazo
Brasil	Sociedad de Crédito al Microempresario	53.000	No
El Salvador	Sociedad de Ahorro y Crédito	2.850.000 1.140.000 ^(a)	Ahorro, plazo
Honduras	Organización Privada de Desarrollo Financiero	60.000	Ahorro, plazo
México	Sociedad Financiera Popular Sociedad de Cooperativa de Ahorro y Préstamo	45.000	Plazo
Panamá	Banco de Microfinanzas	3.000.000	Vista, ahorro, plazo
Perú	Caja Municipal de Ahorro y Crédito Caja Rural de Ahorro y Crédito Entidad de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa	236.000	Ahorro, plazo Ahorro, plazo No
Venezuela	Banco Especializado en Microfinanzas	2.370.000	Vista, ahorro, plazo

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la encuesta del proyecto.

Nota: (a) Se aplica este requerimiento menor si la entidad presta únicamente a pequeños y microempresarios y capta ahorros únicamente de sus prestatarios. La microempresa está definida como un negocio con menos de 10 empleados o menos de US\$ 5.700 en ventas mensuales. La pequeña empresa está definida como un negocio con 10 a 50 empleados o con US\$ 5.700 a US\$ 57.000 en ventas mensuales.

siempre que la adecuación patrimonial para las cooperativas de ahorro y crédito se acerque a su valor mínimo permitido, los miembros ya no pueden continuar la redención de acciones de la cooperativa de ahorro y crédito, ya sea directamente al cobrarlas o indirectamente al tomar un préstamo automático⁴⁰.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Existen por lo menos tres motivos por los cuales se debería requerir que las entidades microfinancieras y las cooperativas de ahorro y crédito mantengan razones más elevadas de suficiencia de capital que los bancos⁴¹. Estos motivos tienen que ver con gobernabilidad, diversificación y volatilidad de las ganancias.

Gobernabilidad. En general, las entidades microfinancieras en gran medida son propiedad de organizaciones de desarrollo (en especial las entidades donantes y gubernamentales) y de organizaciones no gubernamentales. La presencia de inversionistas privados con fines de lucro es escasa o nula en la base de capital de la mayoría de las entidades microfinancieras. En las cooperativas de ahorro y crédito cada socio tiene un voto, independientemente del número de certificados de aportación que posea. Por lo tanto, en contraste con los bancos, tanto las entidades microfinancieras como las cooperativas carecen de inversionistas motivados por el lucro en sus juntas directivas, los cuales: a) puedan y estén dispuestos a responder con prontitud a las exigencias de capital, con el fin de reemplazar capital perdido y evitar la quiebra; y b) puedan examinar minuciosamente la administración, para asegurarse que ésta opere de la manera más eficiente y lucrativa posible (y se mantenga dentro de un nivel dado de tolerancia de riesgo) y, de este modo, que mantenga un nivel de desempeño financiero lo más constantemente sólido posible.

Diversificación. La mayoría de las entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito constan de una o de unas pocas oficinas, situadas en una región geográfica muy limitada. Por lo tanto, son

muy poco diversificadas geográficamente en su cartera de préstamos y, en el caso de las cooperativas, en sus fuentes de financiamiento, las cuales consisten en gran medida en depósitos locales. En el caso que ocurra un hecho local adverso, estas cooperativas y entidades microfinancieras poco diversificadas pueden sufrir daños financieros graves. En cambio, con mucho mayor frecuencia los bancos son de alcance regional o nacional y, en consecuencia, son más capaces de hacer frente a los choques locales.

Volatilidad de las ganancias. Esta consideración se aplica más a las entidades microfinancieras que a las cooperativas porque las primeras emplean con mucho mayor uniformidad una tecnología de préstamos en la cual los gastos administrativos constituyen un porcentaje elevado de los montos de los préstamos (el 20% o más), mientras que las segundas emplean una tecnología crediticia que es mucho más parecida a la de los bancos comerciales. Gran parte de los gastos administrativos de las entidades microfinancieras ocurre durante la primera parte del ciclo de préstamos, en especial para la captación de nuevos clientes y el análisis de los préstamos. Por tanto, si una parte importante de la cartera de préstamos de una entidad microfinanciera entra en mora, las ganancias de la misma pueden verse gravemente afectadas, ya que la entidad microfinanciera no cobraría las altas tasas de interés cuyo propósito es compensar los elevados gastos administrativos.

En cambio, los bancos comerciales tienen gastos administrativos mucho menores en relación con los préstamos que otorgan, con frecuencia menos del 5% del monto otorgado en préstamo. Si por algún motivo su índice de morosidad aumenta repentinamente, sus ganancias no se reducen tanto como las de las entidades microfinancieras. Esta diferencia aumenta aun más con el hecho de que el banco, por lo general, puede recuperar más de sus pérdidas en concepto de préstamos al vender lo recibido en garantía que lo que puede hacer una entidad microfinanciera, ya que ésta depende mucho más de la información sobre la solvencia moral del prestatario y de sus flujos de caja que de garantías físicas.

⁴⁰ La mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito de América Latina permite que sus miembros tomen préstamos automáticos por hasta el 90% del valor de sus acciones, estando los fondos disponibles de inmediato y sin que sean necesarios análisis de crédito u otros. Generalmente, esto se considera como una forma de cobrar contribuciones en acciones sin tener que pedir las a la cooperativa de crédito y sin que se produzcan demoras por la obligación de respetar períodos de espera (por ejemplo, 60 días).

⁴¹ Cabe señalar que todavía no existen suficientes conocimientos para poder, en base a resultados empíricos, afirmar que las entidades microfinancieras son, en general, más riesgosas que los bancos comerciales.

Basado en la lógica de estos tres argumentos se puede concluir que la relación mínima de solvencia de las entidades microfinancieras y las cooperativas de ahorro y crédito debe ser algo más alta que la de los bancos, por lo menos hasta que la entidad en cuestión muestre un historial de estabilidad y buen manejo. Las regulaciones sobre relación de solvencia que se observan en algunos países—en las cuales la misma relación se aplica a todo tipo de institución financiera—pueden verse como intentos bien intencionados de no penalizar a las entidades microfinancieras ni a las cooperativas de ahorro y crédito exigiéndoles mayores niveles de capital. Sin embargo, en realidad estas regulaciones están erradas porque las entidades microfinancieras y las cooperativas necesitan el capital adicional para protegerse de la mayor posibilidad de insolvencia⁴².

También es posible errar en la otra dirección y exigir una relación demasiado elevada de suficiencia de capital a entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito, limitando así innecesariamente sus actividades de intermediación. Argentina tiene una norma de suficiencia de capital ponderada por riesgo que coloca una carga particularmente onerosa en los que otorgan préstamos a altas tasas de interés. Las ponderaciones de riesgo que se utilizan para determinar la suficiencia de capital se proporcionan en una lista que va hasta siete para préstamos con tasas de interés muy elevadas, lo cual implica exigir capital del 80,5% del monto del préstamo (siete veces más que el requisito básico del 11,5%). La justificación de las ponderaciones de riesgo tan elevadas es la suposición de que los préstamos con altas tasas de interés son

Tabla 3.2 Relación de solvencia de entidades microfinancieras

País	Entidad	Capital mínimo (US\$)	Relación de solvencia
Bolivia	Fondo Financiero Privado	820.000	10%, igual que los bancos
Brasil	Sociedad de Crédito al Microempresario	53.000	16,6%, mayor que los bancos y financieras (11%)
El Salvador	Sociedad de Ahorro y Crédito	2.850.000 1.140.000 ^(a)	12%, igual que los bancos
Honduras	Organización Privada de Desarrollo Financiero	60.000	16,6%, mayor que los bancos y financieras (10%)
México	Sociedad Financiera Popular Sociedad de Cooperativa de Ahorro y Préstamo	45.000	8–11% (más capital, menor relación), mayor que los bancos (8%)
Panamá	Banco de Microfinanzas	3.000.000	8%, igual que los bancos
Perú	Caja Municipal de Ahorro y Crédito Caja Rural de Ahorro y Crédito Entidad de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa	236.000	9%, igual que los bancos
Venezuela	Banco Especializado en Microfinanzas	2.370.000	12%, igual que los bancos

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la encuesta del proyecto.

Nota: (a) Se aplica este requerimiento menor si la entidad presta únicamente a micro y pequeños empresarios y capta ahorros únicamente de sus prestatarios. La microempresa está definida como un negocio con menos de 10 empleados o con menos de US\$ 5.700 en ventas mensuales. La pequeña empresa está definida como un negocio con 10 a 50 empleados o con ventas mensuales de entre US\$ 5.700 y US\$ 57.000.

⁴² No es suficiente, como algunos sostienen, exigir solamente que las entidades microfinancieras y las cooperativas de ahorro y crédito cuenten con fuertes provisiones contra pérdidas en su cartera de préstamos. Si existiera un gran choque negativo y muchos prestatarios se vieran forzados a incurrir en morosidad y luego en incumplimiento, las provisiones resultantes (y pérdidas subsiguientes) podrían desembocar en la quiebra de la entidad microfinanciera o cooperativa. Lo que se necesita es una reserva más grande de capital antes de que se inicie un choque, de modo que la entidad microfinanciera o cooperativa pueda absorber las pérdidas resultantes sin ir a la quiebra y así incurrir en incumplimiento con depositantes y otros acreedores.

riesgosos. Al suponer esto se pasa por alto el caso de las microfinanzas, en donde las tasas elevadas de interés sobre los préstamos suelen ser el resultado de los elevados gastos administrativos, y no necesariamente del alto riesgo.

Cooperativas de ahorro y crédito. Existe un consenso general respecto a que, para satisfacer la relación de solvencia, es preferible que el capital institucional incluya solamente las reservas de la cooperativa además de los ingresos retenidos. De esta manera, el capital institucional consiste en recursos de largo plazo disponibles libremente para proteger los depósitos de los miembros o para manejar emergencias y, por lo tanto, califica claramente como capital para el propósito de cumplir con el requisito de suficiencia de capital.

Hay menos consenso sobre si los aportes de los miembros deben ser tratados como capital. El problema es que las cooperativas por lo general están obligadas a rembolsar el valor total de dichos aportes a todos los miembros que deciden dejar la cooperativa. En el caso de que los aportes cuenten como capital, un éxodo repentino de miembros—quizá cuando un choque adverso hace que las finanzas de la cooperativa se vean endeble—produciría una rápida descapitalización de la entidad. Además, la cooperativa no tendría su reserva de capital precisamente en un momento cuando la mayoría lo nece-

sita para hacer frente al choque. En contraste, las sociedades anónimas, tales como los bancos o las entidades microfinancieras, no tienen este problema porque no han prometido pagar las acciones de sus propietarios. Más bien, los propietarios que desean vender sus acciones deben recurrir a otros interesados, dejando la reserva de capital de la corporación intacta y disponible para hacer frente a emergencias.

Para que los aportes de una cooperativa cuenten como capital se debe impedir que los miembros los retiren, ya sea en forma directa o a través de préstamos automáticos, cada vez que la relación mínima de solvencia de la cooperativa se encuentre en peligro de ser infringida. Sin embargo, los efectos prácticos de dicha restricción pueden ser severos para los miembros de la cooperativa. Los miembros que se alejan de una cooperativa ubicada en un área rural u otra o que simplemente desean retirar sus aportes por la razón que sea (oportunidades de negocios, emergencias familiares, etc.), podrían carecer de acceso a su dinero. A fin de evitar este tipo de restricciones, lo mejor sería que las regulaciones especificaran que solamente el capital institucional debería contarse en la relación de solvencia, tal como se hace, por ejemplo, en los Estados Unidos. Al hacer esto, los miembros siempre podrán retirar sus aportes. Además, la reserva de capital institucional servirá para proteger tanto los aportes como los depósitos de los miembros.

Casilla 3.1 El patrimonio de las cooperativas de ahorro y crédito

Mientras que en ningún país hay diferencias entre bancos y financieras en cuanto a la constitución del patrimonio, el panorama cambia con las cooperativas de ahorro y crédito. Aunque son escasas las dudas sobre la inclusión de reservas y excedentes en el patrimonio de las cooperativas, los expertos no coinciden respecto al tratamiento de las aportaciones de los socios.

Las regulaciones del sector cooperativo de América Latina y el Caribe aceptan las aportaciones como patrimonio de las cooperativas, aunque con algunas diferencias en lo que se refiere a las exigencias para el retiro de las aportaciones. Ecuador es el único país donde se aceptan aportaciones como patrimonio sin ninguna restricción legal para su retiro por parte de los socios. En Costa Rica, Paraguay y Uruguay, los socios pueden retirar sus aportaciones al valor nominal sólo en el momento de su desafiliación y, en el caso de República Dominicana, también después de 10 años. Los países con la regulación más restrictiva son Bolivia y Colombia, en donde existen limitaciones para el retiro de aportaciones en tiempos de crisis de una entidad; El Salvador, en donde el retiro de aportaciones está limitado al 5% del capital social pagado; y Perú, en donde se pueden retirar las aportaciones sólo en el momento de la desafiliación del socio y, además, existen restricciones en el caso de crisis de una cooperativa de ahorro y crédito.

Tabla 3.3 Partidas que integran el patrimonio de cooperativas de ahorro y crédito (a)

País	Reserva legal	Reservas estatutarias	Excedentes acumulados	Aportaciones de los socios	Restricciones legales para el retiro de las aportaciones
Bolivia	✓	✓	✓	✓	Límites en tiempos de crisis de una entidad
Colombia (Cooperativas Financieras)	✓	✓	✓	✓	Limitado sólo si se llega a límites de capital mínimo o márgenes de solvencia
Colombia (CAC)	✓	✓	✓	✓	Límites en tiempos de crisis de una entidad
Costa Rica	✓	✓	✓	✓	Sólo a la desafiliación en valor nominal
Ecuador	✓	✓	✓	✓	Ninguna
El Salvador	✓	✓	✓	✓	No retirar más de 5% del capital social pagado
Jamaica	✓	✓		(b)	Sólo a la desafiliación en valor nominal
Paraguay	✓	✓	✓	✓(c)	Sólo a la desafiliación en valor nominal
Perú	✓		✓	✓	Retirar sólo a la desafiliación, limitado en caso de crisis
Rep. Dom.	✓	✓	✓	✓	A la desafiliación o después de 10 años
Uruguay	✓	✓	✓	✓	Sólo a la desafiliación en valor nominal

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la encuesta del proyecto.

Notas: (a) Chile, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela no contestaron la encuesta para cooperativas de ahorro y crédito y, por ende, no están considerados en la presente casilla.

(b) En Jamaica, las aportaciones en general no cuentan como patrimonio. Sin embargo, existe una parte no retirable de las aportaciones que entra en el cálculo del patrimonio.

(c) En la nueva regulación contemplada por el Banco Central se detraerá el monto de los certificados de aportación que estén gravados en garantía de operaciones de crédito.

Especialización crediticia

Recomendación

Entidades microfinancieras. La regulación no debe sujetar las entidades microfinancieras a ninguna restricción respecto al sector o región que atiendan. Sin embargo, la regulación debe sujetarles a un límite individual de crédito, preferiblemente no mayor de entre el 3% y el 5% de su patrimonio, con el fin de diversificar su riesgo crediticio y de garantizar su especialización en el financiamiento de actividades a pequeña escala. Cuando se trate de créditos superiores del 1 a 2% de su patrimonio, deben exigir a sus clientes la constitución de garantías reales registradas.

En tal sentido, la regulación debe señalar que cada entidad financiera debe contar con una política clara en cuanto al monto máximo—y sus excepciones—

que puede conceder a un cliente bajo la modalidad de microcrédito, a partir del cual es necesario exigirle garantías reales y/o una documentación formal sobre sus actividades. Este monto debe considerar el endeudamiento que el cliente pueda haber contraído en otras entidades del sistema financiero y otros financiadores.

Cooperativas de ahorro y crédito. La regulación debe establecer para estas cooperativas el mismo límite individual de crédito aplicable a las entidades microfinancieras, a fin de encuadrarlas dentro de la estructura del sistema financiero como “entidades financieras especializadas en créditos de pequeño monto a personas naturales”.

Las cooperativas de ahorro y crédito no deberían ofrecer servicios no financieros (asistencia técnica, capacitación, actividades productivas) cuyos riesgos y manejo requieren de diferentes habilidades, financiamiento y capital de riesgo. Al respecto, es preferible que las cooperativas multiactivas o integrales que presten servicios de depósito creen una cooperativa

de ahorro y crédito independiente o cesen la captación de depósitos.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La legislación para entidades microfinancieras y cooperativas deberá ser entendida como una legislación para “entidades especializadas en créditos de pequeño monto”. Esto obedece a la necesidad de que dichas entidades, las cuales cuentan con la organización, tecnología y controles para administrar adecuadamente una cartera de microcréditos, no estén impedidas de otorgar créditos de mayor monto a negocios que, aun siendo pequeños, sean capaces de generar información contable y financiera o cuenten con bienes susceptibles de ser prendados o hipotecados (garantías reales). Esto se logra estableciendo un límite individual de crédito según los porcentajes antes indicados.

Estos límites, a la vez que definen la naturaleza y especialización de las entidades en el crédito a pequeña escala, permiten diversificar adecuadamente los riesgos crediticios de éstas y, entre otros, evitar los problemas derivados de la alta concentración crediticia que presentan los bancos comerciales, los que según la legislación pueden estar autorizados a arriesgar hasta el 50% de su patrimonio en un solo cliente o unidad de riesgo crediticio. Entre estos problemas se encuentra la volatilidad de los ingresos frente a la eventual incapacidad de pago de un deudor importante, la que en algunos casos no se hace evidente dada la posibilidad de efectuar frecuentes renovaciones, reprogramaciones, reestructuraciones o refinanciamientos.

No obstante lo anterior, los límites de concentración de créditos propuestos deben aplicarse con cierta precaución. Por ejemplo, para las entidades microfinancieras con un capital de US\$ 1 millón, un límite muy restrictivo del 1% restringiría los micropréstamos a US\$ 10.000. Por ello, deberían aplicarse serias restricciones a los montos de los préstamos solamente a las entidades con un capital relativamente alto. Por ejemplo, el valor neto mínimo aproximado de las EDPYMEs en Perú es de sólo US\$ 236.000, y el de las cooperativas de ahorro y crédito en Bolivia y Ecuador es de US\$ 200.000. La aplicación de un límite del 1% a estas instituciones podría restringir severamente los préstamos para los microempresarios más exitosos, quienes podrían ser excelentes sujetos de crédito y podrían pagar con facilidad los presta-

mos superiores a US\$ 2.000 (el 1% del valor neto mínimo). Con umbrales de capital mínimo tan bajos habría que reflexionar sobre el cálculo de riesgo-beneficio que respalda los límites de concentración de créditos. Los límites más rígidos aumentan la diversificación y reducen potencialmente el riesgo, pero restringen la concesión de préstamos mayores a los mejores clientes, lo que podría aumentar los riesgos y limitar las actividades de intermediación, con todas las implicaciones privadas y sociales que conllevan.

Ejemplos

BOLIVIA

En Bolivia, el límite individual de crédito sin garantía real para un fondo financiero privado o una cooperativa de ahorro y crédito abierta es del 1% de su patrimonio neto (el capital mínimo para los FFPs es de aproximadamente US\$ 1 millón). De existir garantías, el límite se eleva al 3%. Para los bancos dichos límites oscilan entre el 5% y el 20%.

En los procesos de evaluación de cartera de todas las entidades financieras, a todo crédito personal en mora menor de 500.000 bolivianos (a la fecha aproximadamente US\$ 79.000) que no cuente con información mínima exigida a los créditos comerciales o de consumo, se aplican las provisiones establecidas para los microcréditos.

PARAGUAY

En Paraguay no existe una forma jurídica exclusivamente dedicada al microfinanciamiento, ya que gran parte del microcrédito es provisto por sociedades financieras y cooperativas de ahorro y crédito. Las sociedades financieras operan bajo el límite de créditos individuales aplicable a los bancos, es decir, el 20% de su patrimonio neto, susceptible de elevarse hasta el 30% con la aprobación de la Superintendencia de Bancos. Por su lado, las cooperativas de ahorro y crédito a ser controladas por la Superintendencia operarán bajo un límite del 2% del patrimonio neto.

PERÚ

En Perú, el límite individual de crédito para todas las entidades financieras fluctúa entre el 10% y el 30% de su patrimonio efectivo, según el tipo de garantía. No existe un límite particular para las entidades que tienden a ser especializadas en el microcrédito, es decir las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, y las Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Micro-

Empresa. Dado el bajo monto de capital mínimo que se exige de estas entidades (US\$ 236.000) sería difícil imponer un límite mucho más reducido.

Operaciones permitidas

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La regulación debe permitir a las entidades microfinancieras y cooperativas operar de manera expresa en toda la gama de operaciones financieras que implica dar un servicio integral a sus clientes. Ello incluye que en la parte crediticia puedan operar, en la medida que aumentan el volumen y la complejidad de sus negocios, no sólo con microcréditos sino con otros productos crediticios que sus clientes puedan requerir, tales como el arrendamiento financiero de muebles y equipos, el crédito contra facturas cambiarias y la emisión de fianzas a favor de terceros.

Adicionalmente, las entidades microfinancieras deben estar facultadas para suscribir contratos de corresponsalía con otras entidades financieras y ofrecer los servicios de caja, giros y transferencias, cobranza de facturas, cambio de monedas, recepción del pago de servicios públicos, el uso de tarjetas de crédito para operar préstamos concedidos por la entidad, y el uso de tarjetas de débito para retirar depósitos de cajeros automáticos, entre otros.

Sin embargo, dichas entidades no deben estar facultadas para recibir depósitos en cuenta corriente, ni para operar en comercio exterior. Tampoco deben estar facultadas para efectuar operaciones de crédito por cuenta y riesgo de terceros, bajo la forma de mandatos, fideicomisos o cualquier otra modalidad. El crédito otorgado bajo este último tipo de instrumentos normalmente se concede bajo condiciones distintas y menos severas y, por lo tanto, introduce una dualidad peligrosa en los procesos crediticios de la institución.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Conceder microcréditos supone operar con un respaldo mínimo y con sólo la documentación

que genera la propia entidad financiera. Consecuentemente, también deberían estar facultadas para ofrecer pequeños créditos comerciales bajo otras modalidades en las que exista información financiera del negocio o documentación representativa de un respaldo tangible, ya sean bienes o derechos. Entre estas modalidades encontramos el crédito con garantía hipotecaria o prendaria (incluyendo los *warrants* o bonos de prenda), el arrendamiento financiero de muebles y equipos, el crédito contra facturas cambiarias y la emisión de fianzas a favor de terceros.

Tampoco hay razón para restringir su ámbito operativo en materia de servicios financieros, excepto en la concesión de créditos con fondos en fideicomiso por cuenta y riesgo de terceros. Esta clase de mandato debería estar prohibida ya que implica un condicionamiento implícito o explícito de las políticas de crédito, lo que no sólo puede acarrear una selección adversa de los deudores sino, lo que es más importante, puede llegar a afectar la reputación de cobro de la entidad e incluso la ecuanimidad y moral de los oficiales de crédito.

Como es natural, por su bajo capital estas entidades suelen estar impedidas de recibir depósitos en cuenta corriente y de operar en comercio exterior, dada la complejidad operativa y financiera y el riesgo que implican estas actividades.

Ejemplo

BOLIVIA

En Bolivia, mediante Decreto Supremo No. 24439, posteriormente ratificado por la Ley No. 2297 de 20 de diciembre de 2001 “Ley de Fortalecimiento de la Normativa y Supervisión Financiera”, se ha establecido dos tipos de cooperativas orientadas a la intermediación financiera:

- a) Las cooperativas de ahorro y crédito abiertas, aquellas cuyas operaciones de ahorro son realizadas con sus socios, el público y con entidades financieras, nacionales o extranjeras; requieren licencia de funcionamiento de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y sujetan sus operaciones y actividades a la Ley de Bancos y Entidades Financieras. A su vez, las cooperativas abiertas se dividen en cuatro categorías, según el capital mínimo con que cuenten al momento de solicitar su licencia de funcionamiento. Las cooperativas con mayor capital pueden realizar un mayor rango de operaciones activas y pasivas (ver Tabla 3.4).

- b) Las cooperativas de ahorro y crédito cerradas, aquellas que realizan operaciones de ahorro exclusivamente con sus socios; se rigen por las disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas y los reglamentos de operación y

control dictados por el Instituto Nacional de Cooperativas. A su vez, se ha dividido las cooperativas cerradas en “comunales” y “laborales”, según exista o no un vínculo concreto entre los socios e, implícitamente, una fuente de repago

Tabla 3.4 Las operaciones de las cooperativas abiertas y cerradas de Bolivia^(a)

Operaciones Activas	Cooperativas abiertas			Cooperativas Cerradas
	1 y 2	3	4	
Otorgar créditos y efectuar préstamos	Sí	Sí	Sí	Sí
Operar con tarjetas de crédito y cheques de viajero.	No	No	No	No
Descontar y/o negociar títulos-valores	Si	Sí	Sí	No
Otorgar avales, fianzas y otras garantías	Si	Si	Sí	No
Abrir, avisar, confirmar y negociar cartas de crédito	No	No	No	No
Recibir letras de cambio u otros efectos en cobranza	Si	Si	Sí	Comunales
Realizar giros y emitir órdenes de pago exigibles en el país	Si	Si	Si	Comunales
Realizar operaciones de cambio y compraventa de monedas.	Sí	Sí	Sí	Comunales
Comprar, conservar y vender metales preciosos.	No	No	Sí	No
Comprar, conservar y vender valores registrados en la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros	Sólo del Estado	De renta fija	Sí	Comunales
Comprar, conservar y vender documentos representativos de obligaciones cotizadas en bolsa	Sí	Sí	Sí	Comunales
Comprar y vender documentos mercantiles.	Si	Si	Sí	No
Actuar como intermediario en la suscripción, colocación y compraventa de títulos valores	Si	Si	Sí	No
Alquilar cajas de seguridad.	Si	Si	Sí	No
Ejercer comisiones de confianza y operaciones de fideicomiso.	Si	Si	Si	No
Adquirir y vender bienes inmuebles para ser utilizados en actividades propias del giro.	Si	Sí	Sí	Comunales
Celebrar contratos de arrendamiento financiero.	No	No	No	Sí ^(b)
Servir de agente financiero de recursos del exterior.	No	No	Sí	No
Operaciones Pasivas				
Recibir depósitos de dinero en cuentas de ahorro y a plazo	Sí	Sí	Sí	No
Recibir depósitos de dinero en cuenta corriente	No	No	Sí ^(c)	No
Recibir aportaciones de sus socios	Sí	Sí	Sí	Sí
Emitir y colocar cédulas hipotecarias	Si	Si	Sí	No
Contraer obligaciones subordinadas	Sí	Sí	Sí	No

Fuente: Elaboración propia basada en los estudios de caso, el Artículo 39 de la LBEF y la Ley No. 2297.

Notas: (a) La Ley No. 2297 de 2001 casi eliminó las diferencias entre los cuatro tipos de cooperativas abiertas, que antenormente eran significativas.

(b) Venta de bienes con reserva de propiedad.

(c) Con autorización de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

de sus créditos definida y relativamente segura a través de descuentos en planilla.

PERÚ

La Ley General del Sistema Financiero del Perú (No. 26702) establece que además de los bancos y financieras podrán realizar actividades de intermediación un conjunto de entidades especializadas:

- (a) Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRACs), que captan recursos del público y otorgan financiamiento preferentemente a medianas, pequeñas y microempresas del ámbito rural.
- (b) Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMACs), que captan depósitos del público y se orientan a realizar préstamos a la pequeña y microempresa.
- (c) Empresas de Desarrollo de la Pequeña y Microempresa (EDPYMEs), que se especializa en el financiamiento a la pequeña y microempresa.
- (d) Las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CACs) autorizadas a captar recursos del público.

Tabla 3.5 Principales operaciones permitidas para las entidades microfinancieras de Perú

Tipo de Operación	CMACs	CRACs	EDPYMEs
Captación de depósitos	Ahorros y a plazo	Ahorros y a plazo	No autorizada
Contratación de líneas de crédito	Autorizada, de fuentes internas y externas	Autorizada, de fuentes internas y externas	Autorizada, de fuentes internas y externas
Otorgamiento de crédito	Comercial, a la microempresa (MES), de consumo, pignoraticio	Comercial, a la microempresa (MES), de consumo.	Comercial, a la microempresa (MES), de consumo.
Otras / Servicios	Tasación de objetos en prenda, fideicomiso	Avales, fianzas, aceptación de letras, fideicomisos	Descuento de letras, avales, fianzas, fideicomisos

Fuente: Ley General, art. 285, 286 y 288.

Tabla 3.6 Esquema modular de operaciones

Tipo de Operación	Módulo 1	Módulo 2	Módulo 3
Captación de depósitos	Ahorro, plazo, en custodia	Módulo 1 + a la vista sin sobregiros y canje en el BCR	Módulo 2 + a la vista con sobregiros y canje en el BCR
Otorgamiento de créditos	Comercial, MES de consumo	Módulo 1 + <i>leasing</i> e hipotecarios	Módulo 2
Otras	Tarjetas de crédito y débito, descuento de letras, <i>factoring</i> , cartas de crédito, comercio exterior, órdenes de pago	Módulo 1 + emisión de bonos, <i>warrants</i> , cheques de gerencia, <i>underwriting</i> , constitución de subsidiarias para operar como agentes en la bolsa de valores	Módulo 2 + negociación de deuda pública
Capital mínimo requerido ^(a)	US \$ 1.305 miles	US \$ 2.610 miles	US \$ 5.190 miles
Otros requisitos	Calificación A o B en el último año; controles internos y organización adecuados	Calificación A o B en el último año; controles internos y organización adecuados	Calificación A o B en el último año; controles internos y organización adecuados

Fuente: Ley General, art. 290.

Nota: (a) Circular SBS G-066-2000. Tipo de cambio utilizado 1 US \$ = 3.489 soles.

De esta forma, la legislación en el Perú ha establecido un subsistema de intermediarios financieros no bancarios que se orientan a canalizar recursos a la pequeña y microempresa. La Ley General determina las operaciones que pueden realizar las CMACs, CRACs y EDPYMEs.

De esta forma, el marco legal vigente establece que las CMACs, CRACs, y EDPYMEs se encuentran facultadas para realizar las operaciones activas y pasivas requeridas por sus clientes y que presenten los menores niveles de complejidad y riesgo⁴³. La Ley General ha previsto un esquema modular para que las financieras, CMACs, CRACs y EDPYMEs puedan ampliar el marco de sus operaciones.

De esta manera, el esquema modular crea la posibilidad para que las entidades especializadas puedan desarrollarse, realizando operaciones más complejas y riesgosas en la medida que incrementen su base patrimonial y cuenten con la organización y controles internos adecuados, a juicio de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y de una calificadora de riesgos.

Sin embargo, en la práctica la SBS habría tomado una actitud de cautela frente a las solicitudes para progresar al módulo 1, que hasta ahora no se han aprobado en entidades que cumplen con holgura todos los requisitos. De ahí que resulte importante que el organismo supervisor clarifique sus criterios y plazos para aprobar la graduación de una entidad de un módulo a otro y que las clasificadoras de riesgo planteen pautas específicas para la evaluación de las entidades microfinancieras.

Distribución de excedentes

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La determinación y distribución de las utilidades de las entidades microfinancieras debe sujetarse al régimen de las entidades financieras en general y al régimen tributario como cualquier

otra empresa. La capitalización obligatoria de utilidades durante los primeros años de operación es un mecanismo prudente que debe contemplarse en la regulación o como facultad del supervisor al momento de conceder una licencia.

Cooperativas de ahorro y crédito. El marco regulatorio de las cooperativas debe contemplar: a) la obligación de capitalizar un porcentaje significativo del excedente hasta que se satisfagan los requisitos de capital institucional; b) el destino de la reserva legal en caso de disolución y liquidación de la cooperativa y c) la divulgación entre los asociados, por medios adecuados y con periodicidad establecida, de la tasa de rendimiento de los aportes.

Debe existir un retorno adecuado que estimule a los asociados a continuar con la cooperativa. Esto se logra por medio de la utilización de los excedentes de inflación, los cuales obligatoriamente están siendo capitalizados junto con los demás. Es decir, sin insinuar que se debe obtener un retorno como si las cooperativas fueran sociedades por acciones o limitadas, se debe establecer que el retorno esté entre el nivel de inflación y la rentabilidad promedio de una inversión o de un depósito de ahorro en el mercado.

Justificación

Entidades microfinancieras. El negocio del microcrédito no requiere de mecanismos artificiales o de ventajas excepcionales para aumentar su rentabilidad o reducir sus costos, por lo cual su régimen de determinación de utilidades y su régimen tributario deben ser neutros respecto al sistema financiero en su conjunto. Por otro lado, resulta sano que la regulación o el supervisor, en función del plan de negocios presentado para la creación de una entidad microfinanciera, establezca un régimen de capitalización de utilidades o constitución acelerada de la reserva legal durante los primeros años de su funcionamiento. Esto es particularmente importante cuando no se trata de una entidad creada a partir de una fundación rentable, sino de un emprendimiento comercial totalmente nuevo, dado que toma un cierto tiempo contar con una cartera de clientes maduros.

Cooperativas de ahorro y crédito. Históricamente, la mayoría de las cooperativas ha descuidado la

⁴³ Como los requerimientos de capital mínimo son iguales para los tres tipos de empresas, no resulta muy coherente que las EDPYMEs no estén autorizadas a captar depósitos, especialmente si se considera que sus principales operaciones activas son muy similares a las permitidas para las Cajas. Asimismo, sería conveniente que las CMACs fueran autorizadas para otorgar avales y fianzas, a fin de asegurar la igualdad de estos intermediarios en la competencia.

acumulación de capital institucional. Sin embargo, este tipo de capital es necesario para proveer una base estable de recursos destinados a la protección de los depositantes y las acciones de sus miembros. Por lo tanto, habría que alentar a las cooperativas a generar y capitalizar ganancias, mientras que a las cooperativas que han creado una sólida base de capital no se les debería impedir que distribuyan una parte considerable de sus ganancias en forma de dividendos.

Un aspecto a considerar en las cooperativas de ahorro y crédito es la determinación de la propiedad de la reserva “institucional o legal” mediante el análisis legal y estatutario de su destino último en caso de liquidación de la cooperativa, a fin de evitar eventuales contingencias tributarias. Si existe la posibilidad legal o estatutaria de repartirse dicha reserva entre los asociados existentes al momento en que se disuelve la cooperativa, ello determina—dependiendo de las legislaciones—que la misma tiene fines de lucro y, por tanto, sus actos están sujetos a impuestos.

Ejemplo

PERÚ

En Perú, una novedosa disposición de la Resolución SBS 600-98 establece la obligatoriedad de capitalizar las utilidades durante los primeros tres años de existencia de una empresa del sistema financiero, para reforzar su base patrimonial. Esta disposición, aplicable a todo tipo de entidad financiera, es importante no sólo para lograr una mayor capitalización de las entidades, sino también para señalar a los accionistas que las inversiones en el sistema financiero deben ser enfocadas con una perspectiva de mediano y largo plazo.

Además, la Ley General del Sistema Financiero (art. 65) establece que las utilidades del ejercicio se determinan después de haber efectuado las previsiones dispuestas por Ley o determinadas por la SBS. Su aplicación se orientará por el siguiente orden de prelación: la recomposición del capital mínimo, la constitución de la reserva legal, la constitución de reservas facultativas y la distribución de dividendos; esta última es procedente una vez aprobado el balance del ejercicio en la Junta General de Accionistas.

COLOMBIA

Según el artículo 10 de la Ley 79 de cooperativas, los excedentes de las cooperativas se dividen en excedentes operacionales, no operacionales, inflación y

terceros. De los excedentes operacionales, un 20% debe ir al Fondo de Educación, otro 20% a la reserva para protección de aportes, un 10% al Fondo de Solidaridad y el 50% restante queda a disposición de la Asamblea. Los excedentes no operacionales van a las reservas. La inflación va a la reserva de reexpresión monetaria y la utilidad obtenida con terceros a un Fondo Especial. Este último excedente no se presenta en las cooperativas cerradas, por sus mismas características. En caso de liquidación de una cooperativa, los remanentes deben ir a otra cooperativa, la cual debe estar determinada en los estatutos de la entidad.

La repartición de excedentes como está establecida en la actualidad presenta un sesgo contra el retorno cooperativo, el cual ha tendido a desaparecer. Es decir, aunque la cooperativa tiene un objetivo social no hay que perder de vista que debe haber un equilibrio entre las diferentes partes que componen los usuarios de las cooperativas, a saber, los prestamistas, los ahorristas y los aportantes.

Por lo anterior, se ha generado la idea en Colombia de que el fortalecimiento de una cooperativa se logra a través de la retención continua de beneficios en forma de reservas, lo cual, en la realidad, diluye y entorpece el retorno cooperativo. Es decir, el asociado nunca recibe una adecuada compensación económica por sus aportes y, en consecuencia, espera que se le retribuya por medio de otros mecanismos menos transparentes como tasas de interés menores en los créditos o con tratamientos especiales y por fuera del mercado de los servicios solicitados.

Ámbito y horarios

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Las normas y los procedimientos administrativos para la apertura y el funcionamiento de plataformas y horarios de atención al público de las entidades microfinancieras y las cooperativas deben ser flexibles y deben permitir que las entidades financieras respondan a las necesidades de sus clientes, siempre que cumplan con la normativa prudencial.

Entidades microfinancieras. Al igual que los demás intermediarios financieros corporativos, las enti-

dades microfinancieras deben tener un marco normativo libre de restricciones o exclusividades geográficas para su operatividad.

Cooperativas de ahorro y crédito. Las cooperativas deben circunscribir sus actividades a los espacios geográficos en los cuales es posible un apropiado control societario.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Por lo general, la clientela de las entidades financieras especializadas en microcrédito no opera en los horarios de la economía formal ni cuenta con personas encargadas de hacer trámites, lo que no siempre les permite adaptarse a los horarios fijos y limitados que suelen caracterizar a la banca comercial. Por otro lado, los volúmenes de manejo de efectivo de muchas oficinas (sucursales y agencias, ya sean fijas o móviles, temporales o permanentes) no justifican la suntuosidad ni grandes inversiones en infraestructura, y tampoco ameritan gastos excesivos en seguridad. Estas consideraciones justifican la aplicación de un marco regulatorio flexible para las entidades que cumplen con el marco normativo prudencial y un tratamiento más restrictivo para las entidades que no lo hacen.

Entidades microfinancieras. Al igual que los demás intermediarios financieros corporativos, las entidades microfinancieras deberían tener la libertad de establecer oficinas en donde se observe una demanda bancable y atendible de servicios financieros. En este sentido, su marco normativo debe estar libre de restricciones geográficas para su operatividad, pero también debe carecer de cualquier mecanismo que ofrezca exclusividad y evite la competencia. Esto significa que el supervisor en sus análisis debe considerar la capacidad de una entidad para afrontar y administrar entornos competitivos, lo cual no implica que debe prohibir o penalizar a las entidades que decidan operar en una ciudad o ámbito determinado, basadas en políticas crediticias adecuadas.

Cooperativas de ahorro y crédito. El vínculo regional es de gran importancia para explicar el desarrollo y la estabilidad de las cooperativas. El sector cooperativo surge principalmente como respuesta de grupos de habitantes con “algo en común”, que consideran que no tienen servicios financieros ade-

cuados y quieren participar del beneficio del capital uniendo esfuerzos económicos a través del mecanismo del ahorro. El elemento en común es la región en donde viven.

La buena administración de una cooperativa exige mantener a la entidad dentro del grupo con el cual está vinculada. Esto implica, según el caso, que los usuarios estén vinculados por alguna razón social y económica. Si la vinculación geográfica no se mantiene por dar preferencia al vínculo social y económico, deben existir controles muy precisos en la administración y la gobernabilidad de la cooperativa. Sólo la cohesión de los asociados, a través de un vínculo específico que los haga sentir que pertenecen de alguna forma a la entidad, asegura que los usuarios continúen vinculados a la cooperativa. Esta identificación conlleva una atención adecuada de las deudas, niveles de ahorro permanentes y aportes estables.

Por otro lado, dada la falta de inversionistas orientados hacia las ganancias (y que examinan minuciosamente las decisiones de la administración) las cooperativas suelen tener una capacidad más limitada que las corporaciones para supervisar una red de subsidiarias extensa o muy extendida. También frente a esta situación se hace necesario que la regulación limite la expansión geográfica a un área que el supervisor considere prudente. Al establecer dicha área y monitorear las actividades de la cooperativa de ahorro y crédito, el supervisor debe velar por que las actividades económicas y políticas de crédito permitan una diversificación adecuada de las fuentes de repago.

Ejemplos

COLOMBIA

En la regulación colombiana no existe ninguna exigencia regulatoria sobre el ámbito operacional de las cooperativas de ahorro y crédito, las cuales pueden funcionar sin limitación geográfica, en ciudades o en el sector rural, sin vínculo laboral o con él, en el ámbito nacional o regional, etc. Por la misma razón, no existe limitación para que la atención al público sea realizada por agencias, o sucursales u oficinas móviles.

La experiencia ha indicado que la buena administración en el sector cooperativo debe contar con definiciones claras y precisas sobre el ámbito geográfico y de mercado en donde operan las cooperativas.

En efecto, la crisis del sector entre 1998 y 2000 demostró que aquellas cooperativas que habían ampliado su ámbito de operación a terceros no asociados y en zonas geográficas que no lograron integrar adecuadamente desde el punto de vista tecnológico y social, sufrieron los mayores descalabros. La ampliación de sus actividades hacia regiones con diversas características, y un mal desarrollo de los sistemas tecnológicos que no fueron capaces de unificar las operaciones, desintegraron los grupos sociales base de las cooperativas. En cambio, aquellas que continuaron trabajando con sus asociados sin desbordar su región, manteniendo tanto su identidad geográfica como su afinidad social y económica, se mantuvieron sanas.

PERÚ

La Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) ha establecido a través de la Circular B-1996-97 los requisitos para la apertura, el traslado y el cierre de oficinas. Según estas normas, las empresas con calificación de riesgo A o B sólo tendrán que comunicar a la SBS la apertura o el cierre de sus oficinas, mientras que el resto de los intermediarios requieren de una autorización previa del organismo supervisor, adjuntando un perfil de factibilidad económica en el caso de apertura. La SBS también ha estipulado que las empresas podrán compartir locales para operar y prestar servicios, lo que incluye la posibilidad de pactar contratos de ventanillas y arrendar espacios. Asimismo, se crearon las oficinas especiales que dependen de alguna agencia y que brindan, en forma permanente o temporal, algunos de los servicios permitidos. El régimen establecido para las agencias es medianamente flexible e incorpora cierto grado de control de la SBS sobre las entidades menos consolidadas para la creación de una red de agencias, lo que resulta razonable dado que una política agresiva en este aspecto puede generar riesgos y costos operativos elevados para un intermediario de este tipo.

Por su lado, la Ley General establece en su art. 139 que las empresas deben brindar una atención al público efectiva en cada una de sus oficinas por un mínimo de 6 horas diarias durante todos los días laborables. La atención en días no laborables es facultativa. Esta disposición es excesivamente restrictiva y dificulta el establecimiento de oficinas especiales de las entidades microfinancieras, las cuales muchas veces operan en lugares que no justifican una atención tan estrecha.

Operaciones con partes relacionadas

Recomendación

Entidades microfinancieras. La legislación debe prohibir a las entidades microfinancieras, así como a todo intermediario financiero bancario, la concesión de créditos vinculados a sus propietarios, directores, gerentes de nivel superior y familiares. Si la definición de “tercero relacionado” es más inclusiva (por ejemplo, si incluye a empleados o pequeños accionistas), entonces podría ser necesario permitir cierta flexibilidad en la concesión de préstamos relacionados.

Cooperativas de ahorro y crédito. El principio antes anotado no es aplicable a los asociados de una cooperativa (y sus familiares), excepto para aquellos asociados que cumplen un rol de administración, vigilancia o gerencia. Además, en estas entidades la mora debe suspender los derechos societarios del asociado-deudor en tanto no regularice su situación, al igual que el inicio de una acción judicial de cobro debe inhabilitar los derechos societarios al deudor enjuiciado.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Son conocidos los problemas que generan las entidades financieras creadas para conceder créditos a sus propios accionistas y eventualmente a sus directores y gerentes, o que gran parte de su actividad crediticia la orientan hacia estos fines. Esta situación no solamente implica conflictos de interés, sino también reduce el capital efectivo de los accionistas, el cual es puesto en riesgo en la entidad financiera para beneficio y respaldo de los acreedores.

No obstante lo anterior, podría ser necesario tener un límite más flexible para las cooperativas que operan en áreas desatendidas por otras entidades financieras, ya que no existen otras alternativas de servicios financieros. Además, en estas cooperativas, que suelen ser pequeñas, hay un mayor grado de conocimiento mutuo de los socios que podría contribuir a un mejor monitoreo de los conflictos de interés que surgen de estos tipos de préstamos.

Ejemplos

Hasta la fecha, en ningún país se han impuesto límites específicos a los préstamos vinculados en entidades microfinancieras. En muchos países, los límites generales son excesivamente generosos, lo que da lugar al riesgo moral y a conflictos de interés en las entidades financieras.

PARAGUAY

La Ley General de Bancos, Financieras y otras Entidades de Crédito (N° 861/69) establece que los préstamos o garantías a los trabajadores, directores, administradores y síndicos deben ajustarse a los siguientes limitantes.

- a) No pueden exceder para cada uno de ellos el 0,5% del patrimonio neto y en conjunto el 10% del mismo de la entidad financiera. Estos límites pueden elevarse hasta el 1% y el 20% respectivamente, mediante garantía suficiente aceptada por la Superintendencia de Bancos.
- b) El total de los créditos otorgados a personas físicas o jurídicas vinculadas de manera directa o indirecta a su propiedad (con más del 10% de las acciones), o a su gestión, no puede exceder de un monto equivalente al 20% de su patrimonio neto.

En todos los casos de préstamos vinculados, las condiciones no deberán ser más ventajosas que las vigentes en el mercado.

En cuanto a las cooperativas de ahorro y crédito, la nueva regulación propuesta del Banco Central limitará los créditos vinculados al 5% del patrimonio efectivo de la entidad, entendiéndose como personas vinculadas todos los miembros del consejo de administración, junta de vigilancia, junta electoral, gerentes, auditor interno, empleados y sus cónyuges e hijos dependientes.

PERÚ

La Ley General establece en su art. 199 un límite global para las operaciones, determinado por el requisito de adecuación de capital para cubrir riesgos crediticios y de mercado. Asimismo, destacan los siguientes límites en las colocaciones:

- a) A los directores y trabajadores de la empresa no se les podrán otorgar créditos en su conjunto por más del 7% del capital social pagado y las reservas. Ningún director o trabajador podrá recibir financiamiento por más del 5% de dicho límite (art. 201).
- b) A las demás personas vinculadas no se les podrá otorgar crédito en su conjunto por más del 30% del patrimonio efectivo, de acuerdo al art. 202 de la Ley General. Asimismo, se estipula que las condiciones de dichos créditos no podrán ser más ventajosas que las mejores condiciones otorgadas a la clientela en cuanto a plazos, tasas de interés y garantías.

BOLIVIA

La Ley del Banco Central de Bolivia establece en su artículo 32 que las entidades financieras no podrán otorgar préstamos vinculados, definiendo al mismo

Tabla 3.7 Límites a créditos vinculados (% del patrimonio)

	Límites a una persona o empresa	Límite global
Bolivia	0%	0%
Chile	5%	100%
Colombia (SIB)	10%	20%
Colombia (SES)	10%	N/A
Costa Rica	20%	40%
Ecuador	2%	10%
El Salvador	5%	5%
Guatemala	20%	40–50%
Honduras	20%	120%
Jamaica	No existe	No existe
México	No existe	No existe
Nicaragua	15%	60%
Panamá	5% de los activos	5% de los activos
Paraguay	20%	20%
Perú	7%	30%
Rep. Dom. (SIB)	15–30%	100%
Rep. Dom. (AIRAC)	N/A	N/A
Uruguay	25%	25%
Venezuela	10%	20%

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la encuesta del proyecto.

tiempo a un prestatario o grupo prestatario vinculado como aquel que reúne una o más de las siguientes características:

- a) Que posea una participación superior al 10% en el capital de la entidad financiera, directamente o indirectamente por medio de terceras personas naturales o jurídicas.
- b) Que desempeñe en la entidad financiera funciones directivas, ejecutivas, de control interno, o que preste asesoría permanente a las instancias superiores de su administración. También serán consideradas como prestatarios vinculados todas aquellas personas jurídicas que participan en la misma con fines de lucro.
- c) Que, al ser persona jurídica constituida en Bolivia o en el exterior, no cuente con información e identificación actualizada de sus propietarios. Se exceptúan las sociedades cuyas acciones, o las de sus propietarios, son negociadas regularmente en la bolsa.
- d) Que no demuestre un objeto comercial o productivo suficiente para justificar el financiamiento recibido, ni un patrimonio o flujo neto de recursos suficiente para respaldarlo.

Endeudamiento

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Las entidades microfinancieras y las cooperativas deben tener la facultad de contraer obligaciones con personas jurídicas, tanto en el país como en el exterior. Estas obligaciones pueden provenir tanto de fuentes comerciales—por ejemplo, entidades financieras—como de fuentes no comerciales—por ejemplo, organismos públicos y donantes. En todo caso, se deben observar las normas existentes para las demás entidades financieras sobre la diversificación de fuentes de financiamiento. En particular, se debe limitar el endeudamiento de una entidad microfinanciera con un solo acreedor (comercial o no comercial) hasta por un porcentaje relativamente bajo (50% o menos) de su patrimonio cuando se trate de financiamientos a corto plazo (un año o menos). El monto del financiamiento no comercial consi-

derado en conjunto también debería ser limitado (ver próxima sección).

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. De la misma manera que no es deseable una concentración excesiva del crédito, no es deseable depender en exceso de una sola fuente de financiamiento, en particular si los fondos otorgados son de corto plazo. Esto se debe a que el retiro o la no renovación de este financiamiento puede conducir serios problemas de liquidez. Estos problemas, a su vez, pueden perturbar las operaciones crediticias, desestabilizar la institución y, si la situación no se resuelve, amenazar su solvencia. Por ello, debería haber límites para el endeudamiento a corto plazo, en función de su propio patrimonio neto y no en función del patrimonio de sus acreedores.

Ejemplo

BOLIVIA

Aun en Bolivia, uno de los países considerados como avanzados en términos de la regulación microfinanciera, el tema de la diversificación de pasivos no ha recibido la atención que se merece. Tal como se puede observar en la tabla siguiente, Bolivia tiene un límite relativamente elevado de endeudamiento con un solo acreedor. No resulta sorprendente, por lo tanto, que varias de las entidades microfinancieras que operan en Bolivia, las cuales por lo general son

Tabla 3.8 Endeudamiento con un solo acreedor

País	Criterio
Bolivia	100% del patrimonio
Chile	10% del activo circulante depurado
El Salvador	25% del patrimonio
Nicaragua	Obligaciones con plazos menores a 12 meses con entidades extranjeras ≤ 100% del patrimonio o 10% de los depósitos, cualquiera que sea menor
Panamá	25% del patrimonio

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la encuesta del proyecto.

Nota: Los países no mencionados en esta tabla no disponen de regulaciones acerca del endeudamiento con un solo acreedor.

consideradas entre las mejores de la región, dependen excesivamente de líneas de crédito de bancos estatales de segundo piso.

dependencia de dichas fuentes externas no comerciales de fondos tiene varios efectos perjudiciales, particularmente en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito.

Crédito externo no comercial

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La regulación para las entidades microfinancieras y las cooperativas debe restringir la dependencia de recursos del Estado o de donantes (“crédito externo no comercial”), por lo que se debe establecer un límite para tales recursos. Este límite puede variar entre el 10% y el 50% del patrimonio efectivo de la entidad y debe aplicarse de manera más estricta para las cooperativas de ahorro y crédito que para las entidades microfinancieras incorporadas. En caso que dichos recursos sean concedidos con una tasa inferior a la del mercado, el subsidio debe ser adecuadamente contabilizado.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Se debe limitar la dependencia de recursos no comerciales para evitar situaciones en las que las entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito sean utilizadas como cauces para programas de crédito dirigido. La

En primer lugar, el crédito externo no comercial tiende a desplazar la movilización de depósitos, que es un servicio financiero importante por derecho propio. Segundo, crea una dependencia poco saludable de programas de donantes o gobiernos que algún día pueden disminuir o que pueden ser eliminados. En tercer lugar, la dependencia del crédito externo no comercial también hace que las entidades microfinancieras y las cooperativas de ahorro y crédito se acostumbren a adular a los donantes en lugar de proporcionar un buen servicio a los depositantes, con lo cual se socava una gestión eficiente y orientada hacia los clientes. Por último, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, los préstamos externos no comerciales perturban el equilibrio natural entre depositantes netos y prestatarios netos, lo que con frecuencia ocasiona que las cooperativas sean dominadas por los prestatarios. Dichas cooperativas tienden a ser débiles en la cobranza de los préstamos y el mantenimiento de los controles prudentiales, tal como se ha visto en tantas cooperativas de ahorro y crédito de América Latina que recibieron fondos de donantes y gobiernos en los años setenta y ochenta. Esto ha resultado en cooperativas debilitadas y, a veces, quebradas. Por otro lado, el fortalecimiento de los servicios de depósito crea una clientela (los depositantes) interesada en mantener la gestión prudential de la entidad, interés congruente con el del supervisor.

Tabla 3.9 Pasivos no comerciales en las entidades microfinancieras de Bolivia (31/12/00)

Entidades	Patrimonio millones de US\$	Financiamiento NAFIBO			Financiamiento FUNDAPRO		
		millones de US\$	% patrimonio deudor	% patrimonio acreedor	millones de US\$	% patrimonio deudor	% patrimonio acreedor
Banco Solidario	14,3	7,5	52	21	1,5	10	9
Los Andes FFP	5,2	11,0	212	31	3,4	66	21
FIE FFP	4,1	2,5	61	7	1,7	42	11
Eco-Futuro FFP	2,8	-	-	-	0,5	18	3
Prodem FFP	4,6	2,0	44	6	3,4	74	21

Fuente: Elaboración propia basada en los informes de caso.

Cuando los créditos del Estado o de los donantes se conceden a tasas de interés inferiores a las del mercado es importante que, a fin de no distorsionar los resultados operativos, el monto de este subsidio implícito se registre contablemente como un gasto con abono a una reserva patrimonial.

Ejemplo

PERÚ

La gran cantidad de recursos estatales canalizados hacia las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito peruanas durante los años ochenta y noventa (más de la mitad de sus pasivos) ha sido identificada como una de las razones principales para que se repitan problemas de administración y gobernabilidad institucional. Durante los años 1997, 1998 y 1999 la Superintendencia de Banca y Seguros liquidó a ocho entidades microfinancieras, de las cuales siete fueron Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (sobre un total de 20 establecidas) y una fue del tipo Entidad de Desarrollo para la Pequeña y Microempresa, EDPYME (sobre un total de 14 establecidas).

Las liquidaciones de las Cajas Rurales respondían a diferentes razones, pero fundamentalmente reflejaban una patología caracterizada por las siguientes condiciones:

- (a) la presencia de graves problemas derivados de los créditos vinculados a directores, accionistas y funcionarios.
- (b) una alta incidencia de actos fraudulentos, reflejados en la proliferación de serias irregularidades legales, administrativas, contables y financieras; la simulación de aportes de capital y de créditos, y la utilización indebida de los recursos de la entidad.

La patología mencionada en buena medida responde a las características de la estructura patrimonial de las Cajas Rurales, que se distingue por una gran fragmentación del accionariado y por el activo apoyo del sector público, que no fue acompañado por una adecuada condicionalidad o selección de los accionistas y promotores de estas nuevas entidades. Estos factores han creado una distorsionada estructura de incentivos y han multiplicado el riesgo moral en los responsables de la gestión de las Cajas Rurales.

Inversión en activos fijos y acciones

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La regulación debe someter a las entidades microfinancieras y las cooperativas a las mismas normas que a las demás entidades financieras en cuanto a la adquisición de activos fijos y la inversión en acciones.

En cuanto a la inversión de las entidades microfinancieras y las cooperativas en acciones de otras empresas, ésta se justificaría sólo cuando se trata de casos muy particulares vinculados con el giro de la entidad, tales como participar minoritariamente en el capital de una central de riesgos, de una empresa de transportes de caudales o de una empresa que provee servicios de banca electrónica. En caso de que la regulación para las entidades financieras sobre este tema sea muy laxa, el supervisor debería aplicar criterios estrictos en la valuación de estas inversiones.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Con la finalidad de prevenir la inmovilización de recursos, las legislaciones bancarias limitan, en mayor o menor grado, la tenencia de activos fijos. Por tal razón, no es conveniente establecer límites diferentes para las entidades microfinancieras y las cooperativas, no obstante que cabe reconocer que, dado el nivel de sus tasas activas, la inmovilización de recursos les representa un mayor costo de oportunidad que a los bancos. En consecuencia, las inversiones en infraestructura (edificios, terrenos, vehículos o equipos de computación, para su propio uso) tendrán un impacto más fuerte en la rentabilidad de las entidades microfinancieras que la de los bancos.

Cooperativas de ahorro y crédito. En cuanto a las cooperativas de ahorro y crédito, muchas crisis han tenido su origen en la inmovilización de grandes sumas de dinero en locales para uso propio y en la adquisición y mantenimiento de inmuebles para

ofrecer servicios no financieros a sus asociados. Por ello, la regulación debería establecer, por un lado, que las cooperativas deben ser de objeto único y que no deben invertir recursos, comprometer gastos, ni distraer la atención gerencial y operativa en la prestación de servicios no financieros. Por otro lado, se justifica establecer un límite de inversión en activos fijos relacionado con las reservas patrimoniales permanentes (capital institucional).

Dada la importancia concedida al hecho de que estas entidades no asumen riesgos diferentes a los de la intermediación financiera, es importante que sean de objeto único y, por tanto, no se les debe permitir invertir en activos a través de los cuales se ofrezcan servicios no financieros. Esto implica que las cooperativas multiactivas deben separarse de sus actividades de no intermediación una vez que se convierten en entidades financieras reguladas, igual que las entidades microfinancieras que prestan servicios de capacitación o mercadeo. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, sus límites de tenencia de activos fijos deben calcularse en función de las reservas permanentes.

Ejemplo

BOLIVIA

El artículo 52 de la Ley de Bancos y Entidades Financieras establece que el monto total de las inversiones que realice una entidad financiera bancaria, en activos fijos, en sus agencias o sucursales y en acciones de sociedades de seguros y servicios financieros, no excederán el patrimonio neto de la entidad financiera bancaria.

Esta norma busca limitar la inmovilización de recursos en este tipo de activos, ya que ello redundaría en menor capacidad de colocar créditos y/o aumenta el costo del dinero para el prestatario. La tabla 3.10 muestra las inversiones que realizan las entidades especializadas en microcrédito y los bancos en activos fijos, donde destacan BancoSol y Prodem por la significativa inmovilización del 44% y el 52%, respectivamente, de su patrimonio en este tipo de activos, que además representan alrededor del 10% de su cartera de créditos.

Tabla 3.10 Bienes de uso en las entidades microfinancieras de Bolivia (12/31/00)

	Entidades especializadas en microcrédito						Bancos
	Banco Sol	Los Andes	FIE	EcoFuturo	Prodem	Total	
Bienes de uso (US\$ millones)	6,3	1,1	0,8	0,8	2,4	11,5	144,7
Como % cartera neta	9	3	4	8	11	7	4
Como % patrimonio contable	44	20	19	30	52	36	29

Fuente: Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

IV PRÁCTICAS PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS ENTIDADES QUE OPERAN CON MICROCRÉDITO ■ ■ ■



En los dos capítulos previos se analizaron los elementos centrales para crear un marco regulatorio coherente dirigido a prevenir los principales riesgos a que están sujetas las entidades que operan con microcrédito. Esto se hizo con el propósito de orientar el manejo seguro de los depósitos, propiciar una

oferta microcrediticia apropiada, impulsar la competencia leal entre las entidades que ofrecen microcrédito y fomentar el trato adecuado a los microempresarios.

Un buen marco regulatorio para el microcrédito y las entidades que lo ofrecen facilita enormemente el trabajo del supervisor bancario, pero no elimina la necesidad de contar con los recursos y procesos adecuados para asegurar que las entidades cumplan con la normativa. El debido control de las entidades que operan con microcrédito (incluso las cooperativas) requiere una supervisión especializada que permita identificar y tratar los riesgos particulares de estas entidades. El desarrollo de estos procesos y prácticas exige a las autoridades de supervisión realizar inversiones en sistemas y personal.

Al respecto, muchos supervisores bancarios se ven muy limitados en sus presupuestos y, por lo tanto, les resulta difícil prestar la atención que requiere la supervisión de las entidades microfinancieras. El reto, entonces, es encontrar estructuras y procesos de supervisión que no sean demasiado costosos para la autoridad supervisora pero que sean eficaces en identificar y controlar los riesgos de las entidades que operan con microcrédito. En este sentido, es importante señalar que la creación de nuevas figuras jurídicas o tipos de entidades para el propósito de microcrédito aumenta la complejidad y el costo de

la supervisión. Este costo puede ser justificado o no, pero es importante que los legisladores y las autoridades supervisoras sean concientes del reto adicional que implica una nueva figura jurídica.

No obstante lo anterior, los supervisores bancarios *deben* prestar atención al tema dado el número creciente de bancos comerciales que agregan el microcrédito a sus actividades crediticias y de fundaciones microfinancieras sin fines de lucro que tratan de obtener licencias como intermediarios financieros. Los retos inherentes a la supervisión de las entidades microfinancieras (y cooperativas) no exoneran de sus responsabilidades a las autoridades supervisoras. Cuando se autoriza una entidad financiera, el gobierno asume una responsabilidad fiduciaria ante los depositantes de la institución. Para cumplir con esta responsabilidad, el ente supervisor debe asegurarse de que cuente con las herramientas y la capacidad necesarias para supervisar a dichas entidades.

La facultad de autorización permite al supervisor limitar o manejar el número de entidades microfinancieras que se constituyen a través de la transformación de fundaciones sin fines de lucro. En el caso

Temas — Capítulo IV

Organización del ente supervisor	87
Actuación de especialistas en microcrédito	90
Procedimientos de autorización y supervisión	91
Normas de contabilidad	97
Publicación de información financiera	98
Auditoría externa y calificación de riesgo	99
Central de riesgos	101

de las cooperativas, sin embargo, el supervisor se enfrenta con un sector donde las entidades ya operan y captan depósitos. Son entidades que nacen de manera semi-formal en las comunidades y gradualmente crecen hasta que, en algunos casos, son tan grandes como los bancos comerciales. Por lo tanto, la decisión no es si el supervisor debe autorizar o no a las cooperativas para que capturen ahorros (ya lo hacen) sino cómo introducir una supervisión que, por un lado, respete el origen y propósito del movimiento cooperativo y, por el otro, proteja a los depositantes individuales de estas entidades.

El tema de cómo organizar la supervisión de las cooperativas es fundamental. Idealmente, el supervisor bancario debería asumir esta función, dadas su capacidad técnica y la estructura ya implantada. No obstante, considerando que el número de cooperativas muchas veces asciende a más de 100 en un determinado país, los supervisores muchas veces consideran imposible controlar a todas. Además, como ya tienen historia de operar sin control del Estado, las cooperativas típicamente se oponen a este tipo de supervisión que, a su juicio, en muchos aspectos no se adecúa a la naturaleza cooperativa.

Por lo anterior, los entes supervisores generalmente se encuentran forzados a limitar su papel en la supervisión de las cooperativas, ya sea a través de un número reducido de entidades o por un proceso de supervisión por medio del cual se externalizan algunos de sus costos. En estos casos resulta tentador delegar en terceros una parte de la responsabilidad de supervisión. La presión para delegar es particularmente intensa cuando el supervisor opera con un presupuesto fijo que no permite el cobro de cuotas a los intermediarios supervisados. En estos casos, la autorización y supervisión de entidades adicionales implica gastos adicionales, pero no necesariamente recursos adicionales.

En algunos países las federaciones de cooperativas se encargan de un monitoreo voluntario de sus propios miembros. A veces los supervisores bancarios han utilizado esta estructura para instituir una supervisión delegada en la cual las actividades diarias son llevadas a cabo por la federación y las decisiones más importantes (como de liquidación) son tomadas por el supervisor bancario. Sin embargo, la supervisión delegada de las cooperativas no ha demostrado ser

muy exitosa, en parte debido al conflicto de intereses que muchas veces caracteriza a las federaciones por su papel paralelo de promover al sector cooperativo⁴⁵. Es cierto que la supervisión delegada funciona en algunos países europeos y norteamericanos, pero en general ha sido mayor el número de fracasos que el de éxitos, en particular en los países en desarrollo. Por lo tanto, las autoridades supervisoras deberían aproximarse con cautela a esta opción.

No obstante sus dificultades, la supervisión delegada podría ser la única opción realista cuando el supervisor bancario desea controlar a un gran número de cooperativas pero está limitado por un presupuesto fijo que no incluye contribuciones provenientes de las entidades supervisadas. En estos casos, la delegación podría ser la única manera de trasladar una parte del costo de la supervisión a las propias entidades. Sin embargo, para que este tipo de supervisión delegada funcione hay que asegurar (a) que las responsabilidades y funciones de las autoridades de supervisión y del supervisor delegado hayan sido claramente definidas, (b) que el supervisor delegado tenga la capacidad técnica para supervisar a las entidades financieras, y (c) que el supervisor delegado sea independiente de las entidades que estará supervisando. Aun en presencia de estas condiciones, sería conveniente que el supervisor bancario mantenga una supervisión directa de las cooperativas más grandes, que podrían representar un riesgo sistémico para el sector cooperativo y, en algunos casos, para el sector financiero en su conjunto.

Sin duda, la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito prefieren estar sujetas a su propia regulación cooperativa y a la supervisión de su federación, sin participación del supervisor bancario. A veces, este tipo de autorregulación, en el cual el cuerpo de supervisión es controlado por las entidades supervisadas, es sugerido como una alternativa a la supervisión directa o a la supervisión delegada. A primera vista, esta opción podría parecer atractiva tanto para las autoridades de supervisión como para las entidades financieras. Para el supervisor bancario no implica gasto alguno mientras que a las entidades financieras les permite un mayor control de su ambiente regulatorio y de supervisión. Sin embargo, la autorregulación no ha demostrado ser eficaz para proteger a los depositantes, y las probabilidades de fracaso son enormes considerando los conflictos de

⁴⁵ Una discusión más detallada sobre el tema aparece en el artículo “Supervisión delegada en un sistema completo de disciplina financiera” de Helmut Pabst en *Dinero seguro—Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces en América Latina* (Westley y Branch, eds., 2000).

interés inherentes a estos tipos de arreglos. En todo caso, el gobierno no puede simplemente dejar de asumir su responsabilidad ante los depositantes, quienes esperan que las entidades que movilizan depósitos sean supervisadas en forma apropiada y que sus depósitos estén garantizados en forma implícita o explícita.

La supervisión delegada es un tema menos común en el caso de entidades microfinancieras, ya que normalmente no cuentan con una federación o asociación con un mandato que incluya un papel supervisor. Sin embargo, en algunos países latinoamericanos (México y Honduras) han surgido esquemas de supervisión para entidades microfinancieras que se basan en una delegación de dicha responsabilidad. En el caso de México se piensa realizar este trabajo a través de federaciones, cuya creación se fomenta con una nueva ley de microfinanzas y cooperativas⁴⁶. En el caso de Honduras, se piensa poner en práctica la supervisión delegada a través de empresas auditoras privadas, quienes realizarán su labor con instructivos y manuales distintos en el caso de entidades microfinancieras⁴⁷.

Estos tipos de esquemas de delegación deben ser considerados con precaución. Para las federaciones existe, como se expuso antes, un conflicto inherente de intereses entre los mandatos de promoción y supervisión. Para esquemas que utilizan empresas de auditoría el problema es distinto: si para el supervisor bancario es difícil supervisar efectivamente a las entidades microfinancieras, para las empresas de auditoría el reto es mucho mayor. En primer lugar, la auditoría trata de verificar información, no de evaluar riesgos. Por lo tanto, el trabajo del auditor difiere en importantes aspectos de aquel que tiene el supervisor. Segundo, las auditorías rara vez incluyen las pruebas necesarias para verificar la verdadera calidad de la cartera de préstamos de las instituciones, en particular en el caso de las entidades microfinancieras cuyas carteras son muy atomizadas. Sólo cuando se incorpora protocolos específicos en las auditorías, lo que las haría más costosas, podrían volverse efectivas como herramientas de supervisión.

La estructuración de la responsabilidad supervisora es la decisión fundamental que deben tomar aque-

llos que están encargados del diseño y la implantación de un esquema de supervisión para las cooperativas y entidades microfinancieras. Sin embargo, una vez determinada la estructura fundamental, hay otros aspectos importantes que merecen atención por parte de los supervisores, en particular aquellos relacionados con recursos humanos, procesos y herramientas de supervisión, normas de contabilidad, transparencia informativa y la administración de una central de riesgos. En todas estas áreas el supervisor tiene que hacer un esfuerzo de adaptación para alcanzar una supervisión efectiva y eficiente de las cooperativas y las entidades microfinancieras.

Organización del ente supervisor

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. El supervisor debe asegurar que su estructura organizativa le permita supervisar a las cooperativas y entidades microfinancieras de manera continua y estrecha. Para tal efecto, el supervisor deberá, por lo menos, asignar personal especializado y dedicado a estas entidades. La conveniencia de reunir a los especialistas en una unidad de línea, encargada de supervisar a las cooperativas y entidades microfinancieras, dependerá del número de tales entidades sujetas a la supervisión.

En tanto no exista un número crítico de cooperativas y entidades microfinancieras que justifique la creación de dicha unidad, es recomendable que éstas sean supervisadas por el área bancaria y no por la que se encarga de entidades que no captan depósitos, tales como almacenes generales de depósito, casas de cambio, fondos estatales y otras entidades no bancarias. En este caso, el personal especializado en microcrédito y/o materia cooperativa participará en la evaluación de tecnologías microcrediticias cuando se realice cada visita de inspección.

⁴⁶ La Ley de Ahorro y Crédito Popular del 4 de junio de 2001 crea dos entidades financieras—la Sociedad Financiera Popular y la Sociedad Cooperativa de Ahorro y Crédito Popular. La primera se constituye como sociedad anónima mientras que la segunda se constituye como cooperativa.

⁴⁷ El decreto No. 229-2000 del 3 de febrero de 2001 crea las “Organizaciones privadas de desarrollo que se dedican a actividades financieras” (OPDF), quienes deben especializarse en el microcrédito.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La creación de una unidad de línea encargada de la supervisión de las entidades microfinancieras y cooperativas se justifica cuando su número alcanza un número similar al de las entidades bancarias. En el caso de que la mayor cantidad de microcréditos sea otorgada vía entidades financieras con una gran proporción de su cartera no destinada a microempresas (por ejemplo, bancos comerciales), el personal especializado en microcrédito participará en las visitas de inspección.

Independientemente de que se cree o no una unidad de línea, un tema central en la supervisión de las entidades microfinancieras y, en particular, de las cooperativas (por su gran número) es quién debe sufragar los costos de dicha supervisión. En la región existen dos corrientes principales: por una parte, los países en los cuales las propias entidades financieras contribuyen al pago de los gastos de supervisión y, por la otra, los países en donde se utilizan recursos públicos (gobierno central o bancos centrales) para sufragarlos en forma total o parcial.

Sin duda, es más fácil la inclusión de las cooperativas y las entidades microfinancieras si ellas mismas contribuyen parte del costo de su supervisión. Sin embargo, si el Estado permite o autoriza la creación de entidades de depósito, cualquiera que sea su naturaleza, debería paralelamente proveer los mecanismos y recursos para dar seguimiento a sus actividades. Si no se considera factible financiar este costo adicional, el supervisor tiene dos alternativas: no permitir la autorización de cooperativas y entidades microfinancieras, o delegar la responsabilidad de su supervisión a otro ente del Estado (que puede financiarse con contribuciones de las entidades supervisadas) o a un ente privado del sector mismo. Considerando el importante papel de estas entidades en la economía nacional y las dificultades en lograr una buena supervisión delegada, ninguna de estas dos alternativas es del todo apropiada. Es el Estado quien debe asumir una responsabilidad en relación con las entidades cooperativas y entidades microfinancieras, algo que a su vez requiere un compromiso presupuestario.

Ejemplos

Las superintendencias de Bolivia y Perú son los únicos supervisores bancarios en América Latina que han reconocido explícitamente las microfinanzas en sus estructuras organizativas.

BOLIVIA

La estructura organizativa de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia (SBEF) está compuesta por un superintendente, un intendente general y cuatro intendencias de línea⁴⁸ además de las unidades administrativas y de soporte. La Intendencia de Supervisión de Entidades Financieras No Bancarias está a cargo de tres tipos de entidades: fondos financieros privados (6), cooperativas de ahorro y crédito (24 con licencia y 6 en trámite) y mutuales de ahorro y préstamo (13). Además, controla al Banco Solidario, entidad bancaria especializada en crédito a la microempresa; a dos fondos estatales; a un banco de segundo piso; y a las casas de cambio (más de 40).

La Intendencia de Supervisión de Entidades Financieras No Bancarias se organiza con dos jefaturas de división: una supervisa a las cooperativas de ahorro y crédito, y la otra, a las demás entidades. La razón de esta dedicación especial a las cooperativas se basa en que se viene dando un proceso de ajuste de estas entidades a la legislación financiera, mediante el cual la SBEF ha otorgado licencias de funcionamiento a entidades que cumplen con ciertos estándares financieros y operacionales. Además, la SBEF cuenta con un instrumento de supervisión especializado para la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito (el modelo PERLAS)⁴⁹. Para la supervisión de las demás entidades se utiliza el modelo CAMEL y otros instrumentos.

El personal técnico de la Intendencia de Entidades Financieras No Bancarias se compone de veinte personas, diez en cada división. Actualmente, se procura realizar la formación integral de este personal, de manera que indistintamente puedan hacer trabajo de campo y de gabinete. También se está buscando consolidar los diferentes instrumentos de supervisión en un instrumento único que sea aplicable a todas las entidades no bancarias.

⁴⁸ 1. Estudios y Normas; 2. Supervisión de Entidades Bancarias; 3. Supervisión de Entidades Financieras No Bancarias; 4. Asuntos Jurídicos

⁴⁹ Para una descripción del modelo PERLAS se pueden consultar las siguientes publicaciones: (1) *PEARLS Monitoring System*, Richardson, D. / Madison, Wisconsin, USA: World Council of Credit Unions 2000; (2) *PEARLS: Financial Stabilization Monitoring & Evaluation*, Richardson, D. / Madison, Wisconsin, USA: World Council of Credit Unions 2000; (3) *Interrelationship of PEARLS*, Richardson, D. / Madison, Wisconsin, USA: World Council of Credit Unions 1994.

PERÚ

El organigrama de la Superintendencia de Banca y Seguros del Perú (SBS) tiene en su vértice al Superintendente, de cuya oficina dependen las Superintendencias Adjuntas de Banca, Seguros, Administración y Asesoría Jurídica, así como las Gerencias de Estudios Económicos y de Auditoría Interna. A su vez, de la Superintendencia Adjunta de Banca dependen las Intendencias A, B, C, D, E y F, que se ocupan de los diversos intermediarios financieros. La Intendencia E tiene a su cargo a las Cajas Rurales (12); a las EDPYMEs (13); a Mibanco, un banco comercial dedicado a las microfinanzas; y a FOGAPI, un fondo estatal de garantía de pequeños créditos. La Intendencia F se ocupa de las Cajas Municipales (13) y de las entidades en proceso de liquidación. Ambas Intendencias realizan las actividades de análisis de gabinete e inspección de campo⁵⁰.

El presupuesto de la SBS se cubre mediante contribuciones trimestrales de las empresas supervisadas. Las contribuciones son fijadas por el Superintendente en proporción al promedio trimestral de los activos de las

empresas financieras, sin exceder una quinta parte del 1%. Las contribuciones a la SBS no están incluidas en el presupuesto público y podrán ser incrementadas en casos excepcionales⁵¹. Actualmente la cuota de contribuciones anuales de las empresas supervisadas corresponde a un diecisieteavo del 1% del promedio trimestral del activo y créditos contingentes. Las contribuciones no varían en función del tamaño de las entidades.

Los aportes que las entidades microfinancieras realizan a la SBS alcanzaron a US\$ 148.000 en 1999 y a US\$ 195.000 en 2000. Por su lado, los gastos de la Superintendencia en la supervisión de dichas entidades se han estimado en US\$ 3.246 miles en 1999 y en US\$ 3.022 miles en 2000⁵². En consecuencia, el déficit generado en esta actividad asciende en 1999 a US\$ 3.098 miles y a US\$ 2.827 miles en 2000. De esta manera, los aportes de las entidades microfinancieras cubrieron en 1999 el 4,6 % de los gastos en supervisión de dichos intermediarios, mientras que se estima que representarían el 6,5 % en 2000. Las contribuciones de los intermediarios de mayor dimensión, especialmente los bancos, han permitido cerrar

Tabla 4.1 Fuente de financiamiento para la entidad supervisora

Entidad supervisora financiada:		
100% por las entidades supervisadas	Parcialmente por las entidades supervisadas y por recursos públicos	100% por recursos públicos
SBIF Chile	SBEF Bolivia (Banco Central)	SIB Paraguay
JCCUL Jamaica ^{(a)(b)}	SIB Colombia (Presupuesto de la Nación)	SIB Uruguay
SIB Panamá	SES Colombia (Presupuesto de la Nación 50%) ^(a)	
SIB Perú	SGEF Costa Rica (Banco Central 80%)	
FENACREP Perú ^{(a)(c)}	SSF El Salvador (Banco Central 50%)	
SIB República Dominicana	SIB Guatemala (Banco Central)	
AIRAC República Dominicana ^(a)	CNBS Honduras (Banco Central 50%)	
	CNBV México (Ministerio de Hacienda)	
	SBOEF Nicaragua (Banco Central 25%)	
	SBOIF Venezuela (56% Presupuesto de la Nación)	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la encuesta del proyecto.

Notas: (a) Ente dedicado a la supervisión de las cooperativas.

(b) Adicionalmente, la Jamaican Cooperative Credit Union League tiene ganancias por inversiones.

(c) FENACREP financia el 92% de su presupuesto con contribuciones de las entidades supervisadas y no declara la fuente de recursos para el 8% restante.

⁵⁰ La SBS no supervisa a las cooperativas de manera directa, sino que utiliza un sistema de supervisión delegada a través de la federación de cooperativas (FENACREP).

⁵¹ Ley General, artículos 373 y 374.

⁵² Cf. SBS, "Presupuesto de Supervisión de Instituciones Microfinancieras", Informe 040-99-GEE y estimaciones de la SBS para 2000.

esta brecha⁵³. A nivel general, la SBS se sostiene exclusivamente con las contribuciones de las entidades supervisadas, que alcanzaron US\$ 25,2 millones en 1999⁵⁴ y US\$ 25,1 millones en 2000.

Actuación de los especialistas en microcrédito

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La autoridad de supervisión debe entrenar y mantener, con salarios adecuados, a funcionarios que conozcan la naturaleza del microcrédito, los riesgos que emanan de estas operaciones, la operativa de las entidades microfinancieras y cooperativas bien manejadas, y los estándares que arrojan las buenas microfinancieras y cooperativas que se supervisen.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Las autoridades de supervisión ejercen sus atribuciones básicamente en las áreas de autorización de nuevas entidades, con y sin restricciones operativas iniciales; en la inspección y el seguimiento de las mismas; y en la eventual aplicación de sanciones, incluyendo, en casos extremos, la cancelación de la licencia de funcionamiento y la liquidación obligatoria.

Para el ejercicio de todas estas funciones se requiere contar con especialistas que conozcan la actividad del microcrédito y las formas de operación de las entidades especializadas en este tipo de crédito. Dado que son escasos en el mercado los especialistas en supervisión que cuentan con conocimientos de microcrédito, es necesario formarlos y, adicionalmente, crear las condiciones para mantenerlos en la organización.

La formación y el mantenimiento de especialistas en

la supervisión de entidades microfinancieras y cooperativas incluyen los siguientes elementos:

1. Experiencia previa en la supervisión de bancos. Esto garantiza que el especialista pueda situar los riesgos del microcrédito en su correcta dimensión frente a los riesgos del crédito comercial.

Tabla 4.2 Uso de especialistas de microfinanzas en la supervisión

	Personal operativo	Especialistas en microfinanzas	Especialistas en coop. de ahorro y crédito
Bolivia	111	27	9
Chile	116	0	0
Colombia (SIB)	372	0	0
Colombia (SES) ^(a)	85	0	25
Costa Rica	142	0	24
Ecuador	N/A	N/A	20
El Salvador	N/A	3	3
Guatemala	175	0	0
Honduras	110	0	0
Jamaica (JCCUL) ^(a)	50	1	49
México	N/A	N/A	N/A
Nicaragua	N/A	N/A	N/A
Panamá	87	0	0
Paraguay	159	0	0
Perú (SIB)	350	30	2
Perú (FENACREP) ^(a)	N/A	N/A	N/A
Rep. Dom. (SIB)	282	1	2
Rep. Dom. (AIRAC) ^(a)	7	4	3
Uruguay	51	5	5
Venezuela	209	0	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la encuesta.

Nota: (a) Ente dedicado a la supervisión de las cooperativas.

⁵³ Sin embargo, hay ciertos elementos que mitigan la importancia de esta contribución cruzada. En primer lugar, se supone que las áreas de apoyo atienden de manera proporcional los requerimientos de todas las Intendencias, cuando en la práctica se orientan más a cumplir con las exigencias de las más importantes. En segundo término, no se ha considerado que muchas veces las intendencias encargadas de las entidades microfinancieras prestan personal a las demás cuando surgen situaciones de crisis, como la intervención de bancos.

⁵⁴ Representando así el 0.0018 % de los depósitos totales del SF.

2. Capacitación y entrenamiento que combine cursos teóricos con capacitación en práctica, bajo la dirección de expertos contratados, además de realizar pasantías en otras superintendencias y visitas a entidades de microcrédito exitosas en el país y el exterior. Las áreas de capacitación y entrenamiento en las tres esferas funcionales del supervisor son las siguientes:

1. La solicitud de creación de una entidad especializada, ya sea nueva o basada en la asunción de tecnologías, personal, clientes y recursos de una fundación crediticia.
2. El seguimiento *extra situ* e *in situ*, que implica un nivel significativo de especialización y procedimientos de trabajo específicos en el seguimiento de las carteras microcrediticias y la inspección de campo de las cooperativas y entidades microfinancieras. En todo caso, los especialistas deben entender el funcionamiento cotidiano de las cooperativas y entidades microfinancieras.
3. La aplicación del marco de sanciones a las entidades que operan con microcrédito, que en la práctica es similar a su aplicación al resto de las entidades financieras.
3. Políticas de rotación de manera que el especialista en microcrédito pueda, periódicamente, supervisar bancos comerciales y eventualmente volver al área de supervisión de entidades microfinancieras o cooperativas.
4. Política de incentivos que permite mantener personal especializado y motivado.

Procedimientos de autorización y supervisión

Las responsabilidades de las autoridades de supervisión abarcan el ciclo de vida de una institución financiera, desde la concesión de su licencia hasta su disolución. Durante este período, hay varios puntos en donde se espera que las autoridades intervengan de una manera u otra.

Autorización de constitución

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Para la autorización de la constitución de una entidad microfinanciera o una cooperativa, ya sea otorgada a una entidad completamente nueva o a una entidad preexistente, el supervisor debe, en el marco del plan de negocios que haya diseñado la institución, evaluar el esquema de gobernabilidad, la experiencia de la gerencia, las tecnologías crediticias, la situación de la cartera y los sistemas de información de la entidad. En el caso de la autorización de una entidad microfinanciera o una cooperativa con base en una entidad preexistente, esta evaluación requerirá de una visita de inspección del supervisor a la entidad, a fin de evaluar su situación operativa y financiera, así como establecer eventuales restricciones operativas o un sistema modular de autorización.

El ingreso de las entidades bancarias y financieras al campo del microcrédito no debe requerir autorización alguna del supervisor. Sin embargo, el mismo debe considerar los puntos señalados en otras secciones de este capítulo en el momento de monitorear e inspeccionar las carteras de microcrédito.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Al igual que para el caso de cualquier entidad financiera, en la autorización de cooperativas o entidades microfinancieras es necesario evaluar la experiencia, moralidad y solvencia económica de los organizadores y gerentes, tanto como la viabilidad del plan de negocios. Cuando en la creación de dichas entidades participe una fundación crediticia sin fines de lucro o una cooperativa de ahorro y crédito preexistente, toma importancia particular el control societario, el enfoque de negocios y la experiencia en la actividad microcrediticia. Para ello, es necesario considerar los elementos siguientes:

- (a) El esquema de gobernabilidad, asegurando que incluya suficientes aportes de capital en efectivo y en total, y directores con experiencia y moralidad.
- (b) La adecuada incorporación de la clientela, sistemas, personal y tecnologías crediticias de la

entidad, a fin de evitar que personal ineficiente, operativas riesgosas o créditos incobrables se trasladen a la nueva entidad.

- (c) La experiencia de los gerentes para administrar el crecimiento operativo con recursos de otros y prever eventuales *shocks* externos, los que se presentan inevitablemente durante la vida de una entidad financiera.

Las restricciones operativas que eventualmente pudieran imponerse a esas entidades deben ser eva-

luadas cuidadosamente, a fin de que sean un elemento efectivo para impedir la asunción de riesgos elevados y, a la vez, que no se constituyan en obstáculos que les impidan brindar servicios a su clientela.

En el caso de cooperativas y entidades micro-financieras no vinculadas con entidades preexistentes, la evaluación del supervisor de solicitudes debe enfocarse en los elementos siguientes:

- (a) El esquema de gobernabilidad, asegurando que

Tabla 4.3 Facultades de los supervisores

	Faculta des normativas	Autorizar organización o constitución	Autorizar el funciona-miento	Autorizar fusión y transformación	Supervisar	Sancionar	Liquidar	Cancelar la licencia
Bolivia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Colombia (SIB)	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Colombia (SES) ^(c)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Costa Rica	✓	(a)	(a)	(a)	✓			(a)
Ecuador	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
El Salvador	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Guatemala			✓		✓	✓		
Honduras	✓	(b)	(b)	(b)	✓	✓	✓	(b)
Jamaica (JCCUL) ^(c)	(a)		(a)	N/A	(a)			
México	✓		✓		✓	✓		
Nicaragua	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Panamá	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Paraguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Perú (SIB)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Perú (FENACREP) ^(c)		(a)			✓			
Rep. Dom. (SIB)	✓				✓	✓		
Rep. Dom. (AIRAC) ^(c)								
Uruguay	✓	(a)	(a)	(a)	✓	✓	✓	(a)
Venezuela	✓	(a)	(a)	(a)	✓	✓		(a)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la encuesta del proyecto.

Notas: (a) Los supervisores tienen esta facultad, pero sólo con participación de otras instituciones públicas: el Consejo Nacional de Supervisión Financiera en Costa Rica, el Poder Ejecutivo en Uruguay, la Junta de Regulación Financiera en Venezuela, el Registro Público en el caso de FENACREP/Perú, y el Registro de Cooperativas en Jamaica.

(b) La Comisión Nacional de Bancos y Seguros de Honduras únicamente elabora un dictamen favorable o desfavorable para el que actúa el Banco Central de Honduras, al cual compete la autorización y/o liquidación de entidades financieras.

(c) Ente dedicado a la supervisión de las cooperativas.

incluya suficientes aportes de capital en efectivo y en total, y directores con experiencia y moralidad.

- (b) La experiencia de los gerentes en el manejo de entidades microfinancieras o cooperativas de ahorro y crédito, que puede ser medida por sus años en posiciones gerenciales en las entidades microfinancieras líderes en el país o en el exterior, reconocidas por su buena atención a sus clientes, su sólida posición financiera y el manejo prudente de sus negocios.

- (c) La calidad de las tecnologías crediticias previstas, cuyos elementos centrales estén siendo aplicados con éxito en otra entidad del país o del exterior.

Cuando el supervisor aprecie que el ingreso al microcrédito de una entidad bancaria o financiera no cumple con los puntos b) o c) de la lista precedente debería solicitar el cese de estas operaciones o la constitución de provisiones, dado el alto riesgo implícito de incobrabilidad no sólo para la propia entidad sino para el mercado.

Tabla 4.4 Elementos sugeridos de un plan de negocios

Elementos	EM ^(a)	CAC
El conocimiento del mercado		
• Las perspectivas macroeconómicas	Sí	Sí
• La demanda crediticia de la microempresa urbana y rural	Sí	Sí
• La oferta microcrediticia y la competencia por el mercado	Sí	Sí
La estructura institucional		
• Forma jurídica y misión	Sí	No
• Accionistas	Sí	No
• Estructura de gobierno	Sí	No
• Equipo de dirección y organigrama	Sí	Sí
Las proyecciones financieras		
• El oficial de crédito, la tecnología crediticia y la política de incentivos	Sí	Sí
• Las condiciones crediticias	Sí	Sí
• La productividad de los oficiales	Sí	Sí
• El capital inicial	Sí	Sí
• Las fuentes de financiamiento	Sí	Sí
• La morosidad y las provisiones	Sí	Sí
• La cobertura de costos y la rentabilidad	Sí	Sí
Las políticas de control de riesgos		
• Riesgos por la situación de la clientela y el mercado, riesgos inherentes a la estructura institucional, riesgos operativos y riesgos de control	Sí	Sí
• Los procedimientos operativos y el control interno	Sí	Sí
• La auditoría interna	Sí	Sí
• La auditoría externa	Sí	Sí
Las ONGs organizadoras		
• Traspaso del personal	Sí	No
• Traslado de los clientes	Sí	No
• Traslado o reemplazo de los sistemas computarizados y demás infraestructura	Sí	No
• Campo de acción previsto para la ONG	Sí	No

Fuente: Elaboración propia.

Nota: (a) Entidad microfinanciera.

Ejemplo

BOLIVIA

El Decreto Supremo 24439 de 1996 establece que toda cooperativa que viene captando recursos a través de depósitos de ahorro o a plazo debe obtener una licencia de funcionamiento de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) como cooperativa “abierta”, fijando un plazo de tres años para la tramitación de dichas licencias.

Ante la promulgación de este decreto, la SBEF diseñó una estrategia para su implementación que incluyó como elementos centrales: (a) la emisión de un reglamento de carácter general para la adecuación y el funcionamiento de tales cooperativas, (b) la elaboración de un estatuto modelo para las cooperativas, (c) la creación de la Unidad de Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en la Intendencia de Supervisión de Entidades No Bancarias, conformada por seis funcionarios y un jefe, y (d) la evaluación, caso por caso, del cumplimiento de los requisitos institucionales de las cooperativas.

Como elemento adicional para la concesión de licencias se consideró la antigüedad de las cooperativas, algunas de las cuales tenían más de 30 años de funcionamiento (con mercados locales o regionales definidos). Además, se tomaron en cuenta los resultados de un estudio sobre los clientes compartidos de las cooperativas, habiéndose verificado que aproximadamente el 64% de los clientes fueron deudores únicos de entidades cooperativas.

De unas 200 cooperativas de ahorro y crédito en funcionamiento, un total de 63 se presentaron a la SBEF a solicitar la licencia de funcionamiento. El proceso de evaluación comprendió las etapas que seguidamente se detallan y que en su diseño y ejecución contaron con personal de experiencia regulatoria y en el manejo de entidades cooperativas:

Etapas 1: Evaluación de los requisitos institucionales. La primera etapa comprendió la verificación de la integridad de la documentación presentada sobre constitución legal, poderes otorgados, estructura administrativa e idoneidad de los miembros de los consejos y de los ejecutivos. En este último caso se evaluó la información sobre antecedentes policiales, solvencia fiscal, obligaciones con el sis-

tema financiero y antecedentes profesionales. Como resultado de esta primera etapa se emitió una primera opinión sobre la calidad de la dirección y gestión de las cooperativas.

Etapas 2: Evaluación económico-financiera. La segunda etapa comprendió la evaluación económico-financiera de las cooperativas desde el año 1996 hasta la fecha de su solicitud. Puesto que solamente las cooperativas más grandes habían venido reportando información a la SBEF, fue necesario requerir al resto de las cooperativas información sobre estados financieros, estados analíticos de la cartera, movimientos de socios, información institucional y otros. Como resultado de esta etapa se pudo determinar qué entidades presentaban una situación financiera que comprometía su viabilidad económica. A éstas se les negó la licencia de funcionamiento. Aquellas que presentaban una situación razonable pasaron a la etapa siguiente de evaluación de campo.

Etapas 3: Evaluación de campo. La tercera etapa se orientó a verificar la capacidad y visión empresarial de sus directivos y ejecutivos, la capacidad de la entidad para prestar servicios con un grado razonable de calidad, y la capacidad de la misma para generar información financiera confiable y oportuna para la SBEF y su central de riesgos. Las visitas comprendieron la evaluación de políticas, procedimientos, prácticas y tecnologías de créditos; la organización y asignación de funciones; controles internos en áreas como depósitos, colocaciones y gastos; y la revisión de cuentas, a fin de determinar los excesos de valuación de activos y las probables omisiones de pasivos.

Como resultado de este proceso, hasta agosto de 2001 la SBEF había concedido 24 licencias de funcionamiento, las cuales no solamente autorizan las cooperativas de ahorro y crédito abiertas para intermediar recursos del público sino también para obtener acceso al financiamiento de la banca de segundo piso. Varias cooperativas continúan en proceso de evaluación (los plazos originales de adecuación han sido ampliados por disposiciones posteriores); otras han sido rechazadas y han empezado a desmontar su captación de depósitos y convertir los mismos en certificados de aportación remunerados con excedentes.

Supervisión *extra situ*

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Para la supervisión *extra situ* (análisis de gabinete) el supervisor debe exigir esencialmente la misma información periódica a las cooperativas y entidades microfinancieras que exige a los bancos⁵⁵. Sin embargo, es importante que el supervisor analice y depure periódicamente los formatos de información que solicita a fin de no recargar innecesariamente a las entidades financieras, especialmente a las de menor tamaño. Al igual que en el caso de los bancos, la supervisión *extra situ* debe proporcionar los insumos para la planificación de las visitas de inspección y debe encargarse de dar seguimiento a los hallazgos y las instrucciones emanadas de la visita.

El supervisor debe diseñar y desarrollar, para sus propios análisis, nuevos programas y reportes que permitan el seguimiento de grandes paquetes y perfiles de deudores, incluso el perfil de los deudores por sucursal y tipo de crédito, tasa de crecimiento del endeudamiento de los clientes, detección de excepciones a las políticas y tecnologías crediticias (montos, plazos, tasas, garantías), clientes compartidos con otras entidades financieras, grado de dispersión de las calificaciones de los clientes en el sistema y el cómputo de provisiones por efecto de peores calificaciones de los clientes en el sistema.

El seguimiento de la cartera de microcréditos a través de la central de riesgos debe conllevar un procesamiento de datos diferente ya que el enfoque principal del análisis se basa en el comportamiento de la cartera y sus distintos elementos. Entre estos indicadores están, por ejemplo, la mora de un día, la mora de 30 días, las provisiones específicas y genéricas, la tasa de reprogramaciones y los castigos por créditos incobrables. Cabe enfatizar que las normas de contabilidad tienen mayor incidencia en la calidad del análisis que en la especificidad de los indicadores.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La razón de pedir información

uniforme radica en que el diseño y la administración de las bases de datos del supervisor pueden verse afectados si por cada tipo de entidad supervisada se exige un tipo de información distinta o con un nivel de detalle diferente. Por ello, es necesario que la información periódica que se solicite a las entidades cumpla un estándar mínimo uniforme para el seguimiento de toda entidad financiera, independientemente de su naturaleza jurídica.

Las particularidades del análisis financiero de las entidades microfinancieras y cooperativas están referidas a los indicadores vinculados con las áreas críticas del negocio y a su nivel aceptable u óptimo. El análisis de la cartera de microcréditos que debe preparar y utilizar el supervisor es especializado y requiere de programas informáticos hechos a la medida para una adecuada explotación de la central de riesgos. Por lo general, las centrales de riesgos tienen sus programas orientados al seguimiento de los riesgos bancarios, que en su mayoría tienen que ver con el riesgo individual que representan los grandes deudores y los conglomerados económicos. Cuando se trata de pequeños deudores, la información tradicional también suele ser individualizada ya que su principal usuario son las entidades financieras en el momento de conceder créditos a un cliente nuevo.

Ejemplo

PERÚ

La supervisión *extra situ* de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) se implementa en cada intendencia mediante equipos de análisis que verifican el cumplimiento de las normas a partir de la información remitida por las entidades. Estos equipos evalúan de manera prospectiva a las entidades, revisando la administración de los riesgos que enfrentan y buscando identificar tendencias que pudieran prever problemas futuros. Asimismo, los informes de los auditores internos y externos son remitidos a la SBS y contribuyen al análisis y seguimiento de la gestión de las empresas.

La herramienta básica de la supervisión *extra situ* es la elaboración del Informe mensual sobre situación y perspectivas de cada subsistema de las entidades microfinancieras. Dicho informe se desarrolla sobre

⁵⁵ Es recomendable que en ciertos casos se modifique la frecuencia de los informes. Por ejemplo, las cooperativas de menor volumen operativo y las que operan en zonas rurales, si bien deben ser capaces de generar y reportar la misma información periódica que el resto de entidades financieras, deben estar sujetas a una menor frecuencia de reporte. En este sentido, el monitoreo, en lugar de efectuarse sobre información semanal o mensual, debe ser mensual o trimestral, respectivamente (ver sección correspondiente), ya que normalmente no es mucha la materialidad de su información en el momento de preparar la estadística monetaria agregada.

la base de los balances, anexos y comunicaciones remitidas por las empresas, así como en función del análisis de indicadores y de comparaciones con otras entidades del mismo tipo. El contenido típico de un informe incluye una introducción con los antecedentes del intermediario y secciones orientadas a revisar sus activos, rentabilidad, solvencia, liquidez y los riesgos crediticios. Sobre dicha evaluación se plantea una clasificación del intermediario y se abordan otros temas, como las solicitudes en trámite, finalizando el informe con recomendaciones para la supervisión y el seguimiento del intermediario.

Todavía no se han planteado directivas de alerta temprana para las entidades microfinancieras, pero la SBS concentra sus observaciones en la calidad de la cartera de estas entidades y en sus límites de apalancamiento. El análisis se basa en la experiencia de cada funcionario encargado de una entidad, que no sólo la conoce por sus balances y documentos, sino que muchas veces ha participado en las respectivas visitas de inspección.

Supervisión *in situ*

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. El supervisor debe enfocar las visitas de inspección a las cooperativas y entidades microfinancieras en una evaluación de las tecnologías crediticias utilizadas, la calidad de los recursos humanos, los sistemas informáticos y los controles internos. El análisis de la cartera debe hacerse a través de muestras estratificadas ya que el gran número de clientes de estas entidades hace que la calificación individualizada de créditos sea antieconómica.

Además, sobre la base de la información de la central de riesgos, el supervisor debería efectuar periódicamente visitas simultáneas a entidades financieras que comparten clientes morosos, con la finalidad de apreciar, sobre una base muestral, cómo las distintas tecnologías crediticias utilizadas han estimado la capacidad de pago del cliente y han fijado la periodicidad de sus cuotas. Los resultados de estas visitas deberían ser puestos a disposición de cada una de las entidades acreedoras.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Como un análisis detallado de una cartera microempresarial es prácticamente imposible (y evidentemente poco económico) dado el gran número de préstamos, la inspección *in situ* debería intentar principalmente la identificación de las fortalezas y debilidades de la administración, los procesos y los sistemas de la institución. Por tanto, las visitas de inspección de las entidades que operan con microcrédito se deben orientar a evaluar los siguientes aspectos:

- (a) Las políticas de crédito, incluyendo la fijación de los montos máximos para el microcrédito y el procedimiento para tramitar sus excepciones.
- (b) Los procedimientos de crédito, especialmente las fases de recolección y procesamiento de información de los clientes.
- (c) Las tendencias de la cartera de microcréditos (crecimiento, tamaño de los créditos).
- (d) La calidad de la gerencia y la estabilidad del personal.
- (e) Los sistemas de información gerencial vinculados con la situación de los préstamos y la acción oportuna de los oficiales de crédito respecto a los préstamos problemáticos.
- (f) Los controles internos, particularmente aquellos vinculados con el manejo de los créditos por parte de los propios oficiales, dada la alta descentralización de las operaciones.
- (g) El alcance de los poderes otorgados por la entidad en favor de sus directores, gerentes y apoderados.
- (h) Los contratos de crédito modelo, a fin de apreciar la eventual existencia de cláusulas leoninas o el abuso de posición contractual.

Ejemplo

BOLIVIA

Aunque existe un manual de inspección formal, muchos procedimientos importantes de inspección de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia (SBEF) se definen en el propio memorando de visita y en otros documentos de planificación. Los principales procedimientos de las visitas de inspección son:

- a) Elaboración del memorando de planificación, en el que se considera: i) objetivos, estrategia,

enfoque, ii) muestras de cartera aleatoria e inducida, iii) otras áreas a ser inspeccionadas y procedimientos de trabajo, y iv) determinación del período de inspección. El período y la composición del equipo de inspección dependen del tamaño y complejidad de las operaciones de la entidad a ser visitada. La composición fluctúa entre tres y seis personas (incluyendo inspectores de sistemas) y el período entre tres y cinco semanas.

- b) Realización de la visita, con la participación de un jefe de visita encargado de la dirección del equipo y coordinación con los funcionarios de la entidad visitada. Se revisan las políticas institucionales, la gestión crediticia así como el trabajo del equipo de la SBEF en la revisión de cuentas, la inspección de sistemas y la calificación de la cartera sobre la base de las muestras.
- c) Finalización de la visita, con la participación del intendente y jefe de división de la SBEF, para la revisión de las observaciones y la discusión final con los ejecutivos y/o directores de la entidad visitada. El informe final es enviado a la entidad en el plazo de una semana.

Marco sancionatorio

Recomendación

Entidades microfinancieras. El supervisor bancario debe sujetar las entidades microfinancieras al mismo régimen de sanciones aplicable a las entidades bancarias.

Cooperativas de ahorro y crédito. El marco de sanciones para las cooperativas de ahorro y crédito debe enfocarse en la imposición de sanciones personales a los responsables de las infracciones y no solamente afectar el patrimonio de la entidad a través de multas y provisiones.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Por estar organizados como sociedades anónimas con fines de lucro, los bancos y las entidades microfinancieras deben estar sujetos al mismo régimen disciplinario. Dado que no hay propietarios o accionistas en el mismo sentido en las cooperativas, éstas deben estar sujetas a un régimen basado en la sanción del individuo.

Normas de contabilidad

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. El supervisor—y no la profesión contable—debe estar facultado para establecer las normas para la adecuada contabilización de las operaciones de las entidades financieras que operan con microcrédito. En especial, es importante que las normas fomenten el reconocimiento oportuno de la mora, el registro de las reprogramaciones, la constitución de provisiones para incobrables y el registro de los subsidios que se reciban a través de fondos provistos a tasas inferiores a las del mercado.

El riesgo en el microcrédito se reconoce sustancialmente en función de la mora; por ello, es particularmente importante contar con una información contable muy detallada sobre la mora (desde 1 día, mayor a 30 días, mayor a 90 días, etc.) y las reprogramaciones de los microcréditos. También es imprescindible que el supervisor cuente con información contable fidedigna sobre los créditos castigados por incobrabilidad, dato necesario para la evaluación de la tecnología crediticia de la entidad.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La transparencia de los mercados financieros se basa en principios y prácticas contables prudentes, no solamente para que el supervisor cumpla con sus funciones sino para que el mercado cuente con información suficiente, oportuna, comparable y fidedigna. Las prácticas contables deben estar diseñadas de manera que el grado de apertura de la información resulte suficiente para evaluar tanto a un banco que concede créditos corporativos como a una entidad especializada en microcrédito.

En ese sentido, la contabilidad es un instrumento de vital importancia para evaluar el manejo de las empresas por parte de sus acreedores. Ésta cobra mayor importancia cuando se trata de empresas cuyo endeudamiento puede superar en más de diez veces su patrimonio, como en el caso de las entidades financieras. En este contexto, una ligera variación en el valor de los activos implica un porcentaje significativo del patrimonio. Por ello, prácti-

camente todas las legislaciones bancarias de la región le encargan a la autoridad de supervisión — y no a la profesión contable del país — establecer las prácticas contables de los bancos, naturalmente tomando como base las NICs del IASC o las USGAAP.

Dada la naturaleza del microcrédito y las entidades microcrediticias, son de particular importancia los mecanismos de que disponga la autoridad para la medición, cuantificación y registro de los préstamos morosos, reprogramados y castigados.

Publicación de información financiera

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. En principio, el supervisor debe establecer que las cooperativas y entidades microfinancieras se sujetarán a las mismas normas establecidas para todas las entidades financieras en cuanto a la elaboración, presentación y difusión de información periódica al mercado y al supervisor. Sin embargo, la información debe poner énfasis en los rangos de antigüedad de la mora y la distribución de costos operacionales.

En cuanto a las cooperativas pequeñas y las entidades microfinancieras en las áreas rurales (al grado en que estuvieran supervisadas) podrían estar sujetas a informes menos frecuentes en lo que concierne a su pasivo, por ejemplo en cuanto a la posición de encaje legal y la estratificación de depósitos. Este tratamiento no debería extenderse al activo, en donde se les debería exigir la presentación de informes igualmente detallados y tan frecuentes como presentado por cualquier otra entidad financiera supervisada.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Los requerimientos de publicación de información financiera deberán estar basados en

una consideración costo-beneficio en cuanto al contenido y la frecuencia de los informes. Las entidades microfinancieras y las cooperativas que operan a pequeña escala en áreas remotas no están equipadas para reportar fácilmente los mismos datos con la misma frecuencia que los grandes bancos y las demás entidades financieras. Esto implicaría costos considerables que al final serán pagados por los clientes a través de tasas de interés más altas. Por tanto, en estos casos conviene desarrollar formatos y requerimientos razonables que permitan al supervisor monitorear de manera simplificada los riesgos de estas entidades⁵⁶.

Los requisitos de informes para las entidades microfinancieras y las cooperativas también deberían tomar en cuenta las características particulares de las microfinanzas, incluyendo la mayor importancia de la calidad de la cartera, los costos de operación y las tasas de interés. Por lo tanto, es especialmente importante que el supervisor y el mercado cuenten con información relacionada con los siguientes aspectos:

1. La mora de las carteras de microcrédito por rangos de antigüedad más detallados que para otro tipo de préstamos: de un día a 30 días, de 31 a 60 días, de 61 a 90 días, más de 90 días. Esta información también debe identificar las reprogramaciones y castigos de los microcréditos.
2. Las tasas de interés efectivas, incluyendo la suma o las sumas que en cualquier forma o bajo cualquier nombre se cobran en operaciones de microcrédito (comisiones, etc.).
3. Los costos operacionales desglosados por niveles organizacionales (casa matriz, sucursales y agencias), y por nivel ocupacional (directorio, gerencia y mandos medios, oficiales de crédito y resto del personal).
4. Los indicadores de desempeño que proporcionan información sobre la salud financiera del intermediario, tales como morosidad de cartera, eficiencia operativa, relación de solvencia y rendimiento del activo y patrimonio.

Ejemplo

No hay países en América Latina que hayan establecido explícitamente requisitos diferenciales de presentación de informes para las cooperativas o entidades que operan a pequeña escala y en áreas remotas.

⁵⁶ Para una descripción de estándares de transparencia apropiados para las entidades microfinancieras se puede consultar la publicación *Disclosure Guidelines for Financial Reporting by Microfinance Institutions*, Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP)/Washington, DC, USA: Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP) 2001.

Tabla 4.5 Información que periódicamente deben remitir las entidades financieras

	Estados financieros	Ponderación de activos y suficiencia patrimonial	Información para Central de Riesgos	Posición de liquidez /encaje legal	Estratificación de créditos por montos	Estratificación de depósitos por montos	Cambios estatutarios, de propiedad o de gerencia
Bolivia	Mensual	Mensual	Mensual	Diario	Mensual	Mensual	Mensual
Chile	Mensual	Mensual	Mensual	Diario			Cuando ocurren
Costa Rica	Mensual	Trimestral	Mensual	Mensual	Mensual	Mensual	Cuando ocurren
Ecuador	Diario	Trimestral	Mensual	Semanal	Mensual	Mensual	Cuando ocurren
El Salvador	Mensual	Mensual	Mensual	Diario	Mensual		Cuando ocurren ^(a)
Guatemala	Mensual	Mensual		Diario	Mensual	Mensual	Cuando ocurren
Honduras	Mensual	Mensual	Mensual	Bisemanal			Cuando ocurren
Jamaica (JCCUL) ^(e)	Mensual			Mensual			
México	Mensual						Cuando ocurren
Nicaragua	Mensual	Mensual	Mensual	Diario	Mensual	Mensual	Cuando ocurren
Panamá	Mensual	Trimestral		Semanal	Trimestral	Trimestral	Cuando ocurren
Paraguay	Mensual	Mensual	Mensual	Mensual	Mensual	Mensual	Cuando ocurren ^(b)
Perú (SIB)	Mensual	Mensual	Mensual	Mensual	Mensual	Mensual	Cuando ocurren
Perú (Fenacrep) ^(e)	Trimestral	Trimestral	Trimestral				Cuando ocurren
Rep. Dom. (SIB)	Mensual	Semestral	Trimestral	Semanal			Cuando ocurren
Rep. Dom. (AIRAC) ^{(c)(e)}	Mensual			Mensual			Mensual
Uruguay	Mensual	Mensual	Trimestral	Mensual	Trimestral	Trimestral	Cuando ocurren
Venezuela	Mensual	Mensual	Mensual	Semanal	Trimestral	Mensual	Cuando ocurren ^(d)

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la encuesta.

Notas: (a) En El Salvador, los cambios de propiedad y control deben reportarse mensualmente.

(b) En Paraguay, los cambios estatutarios de las entidades requieren de autorización previa por parte de la Superintendencia de Bancos.

(c) Las cooperativas de ahorro y crédito de República Dominicana deben remitir mensualmente reportes de morosidad a AIRAC.

(d) En Venezuela, las entidades deben reportar semestralmente sobre cambios en la gerencia.

(e) Ente dedicado a la supervisión de las cooperativas.

Auditoría externa y calificación de riesgo

Recomendación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. El supervisor debe determinar el alcance del trabajo de los auditores externos a fin de

asegurar que se cuenta con la suficiente experiencia para realizar una adecuada revisión del control interno y de la labor de la auditoría interna, así como de la seguridad e integridad de los sistemas de información y los procesos administrativos.

En el caso particular de las entidades microfinancieras y las cooperativas, la auditoría externa debe poner énfasis en el funcionamiento adecuado de sus tecnologías crediticias y sus controles internos. En cuanto a las calificadoras de riesgo, el supervisor debe establecer que desarrollen y adopten

metodologías objetivas y apropiadas para la calificación de las cooperativas y las entidades microfinancieras en base a sus propios méritos y riesgos, sin perjuicio de su mercado objetivo (es decir, personas de bajos ingresos).

El supervisor no debe delegar la responsabilidad supervisora a las empresas de auditoría o de calificación.

Justificación

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Si bien las firmas de alcance internacional cuentan con sistemas de control de calidad, se ha podido apreciar que en algunos países de la región dejan mucho que desear. En consecuencia, la norma debe establecer que estas labores de control de calidad sean realizadas cada cierto tiempo por profesionales independientes a dichas firmas y sin conflicto de intereses.

La auditoría externa se constituye en un excelente complemento de la labor de los supervisores bancarios en cuanto a la verificación de los estados financieros y el cumplimiento de los aspectos relacionados con el proceso crediticio, el control interno y la calificación de la cartera. Por lo tanto, al determinar el alcance del trabajo de los auditores externos de las entidades microfinancieras y las cooperativas, el supervisor debe considerar el alcance de su propio trabajo y aquel que realizan los auditores internos, de manera tal que no se dupliquen funciones y que no aumenten los costos derivados de la superposición de tareas. En este orden de ideas, la actuación de los auditores externos y las calificadoras de riesgo no debe ser considerada como el reemplazo o la delegación de funciones del supervisor bancario, ya que las actuaciones del supervisor bancario persiguen propósitos distintos frente al interés público⁵⁷.

Las calificadoras de riesgo deben desarrollar y adoptar tecnologías apropiadas para la calificación de entidades que otorgan microcréditos, en base a sus propios méritos y perfiles de riesgos, sin sesgo frente a otros intermediarios financieros (bancos con riesgos más concentrados, por ejemplo). En caso contrario, la calificación resultaría en un gasto innecesario e incluso contraproducente dado que se enviarían señales poco transparentes al mercado, en perjuicio de entidades microfinancieras y cooperati-

vas exitosas que eventualmente se verían impedidas, por ejemplo, de acceder a recursos de fondos de pensiones y fondos mutuos. La falta de objetividad también podría traducirse en distorsiones dentro del propio mercado microfinanciero.

El secreto y la reserva bancaria vigentes en muchos países no deben constituir impedimento para que las calificadoras puedan contar con información suficientemente correcta y completa para evitar distorsiones en sus análisis cuantitativos y que permita una adecuada orientación de los mismos. Sin embargo, aun en presencia de información adecuada, las calificaciones tienen un componente subjetivo considerable y dependen de la experiencia de los especialistas a cargo.

Cooperativas de ahorro y crédito. La actuación de los auditores externos en las cooperativas adquiere una relevancia importante, especialmente para aquellas cuya inspección directa no la puede efectuar el supervisor bancario por razones de personal e infraestructura. Por tanto, al determinar el alcance del trabajo de los auditores externos, es importante que el supervisor considere el alcance del trabajo que deben realizar las juntas o consejos de vigilancia de las cooperativas, de manera tal que no se dupliquen funciones ni que aumenten innecesariamente los costos derivados de la superposición de tareas.

Ejemplo

BOLIVIA

En Bolivia se han empezado a realizar y publicar calificaciones de riesgo de las entidades bancarias y microfinancieras. Es especialmente relevante observar que en dichas calificaciones se aprecia cierto sesgo en contra de las entidades microcrediticias, ya que la única que obtiene una calificación en categoría A o mayor es el BancoSol. Todas las entidades de microcrédito, incluso las líderes como Caja Los Andes, están en categoría BBB+ o menor, y se las considera de riesgo equivalente al de los bancos calificados con las peores categorías del sistema. Este sesgo además parecería estar combinado con un relativo desconocimiento de los riesgos del mercado microcrediticio, ya que todos los Fondos Financieros Privados (FFP) especializados en microcrédito han sido calificados en categoría similar o en la misma categoría, tal como se aprecia a continuación:

⁵⁷ Para una descripción de estándares de auditoría para las entidades microfinancieras se puede consultar la publicación *External Audits of Microfinance Institutions: A Handbook* Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP) / Washington, DC, USA: Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP) 1998.

Tabla 4.6 Calificaciones de entidades microfinancieras en Bolivia

Fitch Ibcá Duff & Phelps, al 31 de marzo de 2001 (Calificaciones largo plazo emisor)

Categoría A o mayor		Categorías BBB o BBB+			Categoría BB o menor		
Citibank	AAA	Bancos	Unión	BBB	FFPs consumo	Acceso	BB
Santa Cruz	AAA		Ganadero	BBB		Fassil	B
Bisa	AA	FFPs microcrédito	Los Andes	BBB+		Comunidad	B
Do Brasil	AA-		Fie	BBB+			
Nafibo	AA-		Prodem	BBB+			
Económico	A+		Ecofuturo	BBB			
Solidario	A+						
N. Argentina	A						

Fuente: Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras

Thompson Bankwatch, Calificaciones al 31 de diciembre de 2000 (Calificaciones corto plazo)

Categoría A o mayor		Categorías BBB o BBB+			Categoría BB o menor		
Citibank	AA	Bancos	Unión	BBB	FFPs consumo	Acceso	BB
Santa Cruz	AAA					Fassil	B
Bisa	AA	FFPs microcrédito	Los Andes	BBB		Comunidad	B
Do Brasil	AA		Fie	BBB			
			Prodem	BBB			
Económico	A		Ecofuturo	BBB			
Solidario	A						
N. Argentina	A						
Mercantil	A						
Nacional	A-						

Fuente: Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

Central de riesgos

Recomendación

El supervisor debe fomentar la creación de mecanismos mediante los cuales se conozca de manera fidedigna y actualizada el nivel de deuda y comportamiento de pago de todos los usuarios de crédito.

Estos mecanismos incrementan la capacidad del supervisor para monitorear los riesgos sistémicos, disminuyen el riesgo crediticio para las entidades financieras y se convierten, a través del historial crediticio, en un activo a favor de los clientes responsables que les permiten mayor acceso y mejores condiciones crediticias.

Para tal efecto, el supervisor debe estar facultado para administrar un sistema de información que registre los créditos de todos los clientes de las enti-

dades financieras, incluyendo los clientes más pequeños. En otras palabras, no debe existir un monto mínimo para que los créditos entren en dicho sistema. El supervisor también debe estar facultado para autorizar la adhesión a este sistema a entidades no financieras que conceden crédito, tales como distribuidores de materiales y mercaderías, supermercados, etc. El funcionamiento de este sistema a cargo del supervisor no debe inhibir la creación de burós de riesgos crediticios privados.

Justificación

La falta de información sobre los microempresarios solicitantes de crédito, particularmente cuando hay varias entidades concediendo créditos a este segmento del mercado, eleva tanto el riesgo como los costos administrativos para las entidades microfinancieras. Esto se traduce en mayores costos de indagación y, por ende, de tasas de interés. Los altos costos administrativos pueden disminuirse si la entidad financiera cuenta con información sobre el monto de las deudas existentes de los clientes y sobre la manera en que se han comportado en el pago de deudas anteriores.

Teniendo en cuenta que uno de los elementos esenciales en el proceso de concesión de créditos es la evaluación del historial crediticio del solicitante, tanto respecto al grado como a la calidad en el cumplimiento de sus obligaciones, es de destacar que una central de riesgos cumple un doble papel. Primero, permite conocer con oportunidad la situación de riesgo de los clientes potenciales; segundo, permite también analizar la situación de riesgo de los créditos en cada entidad a nivel global. El funcionamiento de las centrales de riesgo o los burós de riesgos crediticios también permite que los deudores no sean cautivos de una sola entidad financiera, lo que promueve la sana competencia y la reducción de la tasa de interés.

No obstante, debe indicarse que en muchos países existe una percibida problemática relacionada con los intereses y derechos de las personas registradas en dichas centrales de riesgos. En particular, hay una preocupación de que las centrales puedan invadir la privacidad de las personas, violar leyes de secreto bancario y prestarse a abusos por el Estado o por entidades financieras.

A este respecto, cabe señalar que la totalidad de las constituciones políticas de los países de la región

consagran el principio del respeto a la inviolabilidad de la intimidad personal y familiar de las personas y, en algunos casos, al secreto de sus transacciones bancarias y financieras. Además, existen principios de interés público que exigen que las personas que operan las centrales de riesgos cuenten con requisitos mínimos de orden moral, técnico y profesional, y que la información que procesan las centrales sea acopiada, custodiada y utilizada en forma idónea y con márgenes aceptables de seguridad. Finalmente, debe reconocerse el legítimo derecho de las personas registradas en las centrales de riesgos a que se les registre en forma veraz y a que se proceda a la rectificación expedita de los datos erróneos, así como a la actualización continua de dichos datos.

Conforme puede apreciarse, resulta indispensable conciliar apropiadamente la necesidad de contar con un valioso instrumento de apoyo a la política crediticia (como lo es la central de información de riesgos) con la obligación inherente al Estado de proteger y vigilar los intereses y derechos de las personas registradas en dichas centrales. Alternativamente, el Estado puede regular la constitución, funcionamiento, actividades y establecimiento de un régimen sancionatorio para las centrales de información de riesgos privadas y/o propiciar la autorregulación y autoimplantación de códigos de ética por parte de las propias centrales de riesgos, bajo la vigilancia arbitral de los estamentos estatales pertinentes.

Ejemplo

Casi todos los países de la región cuentan con sistemas de información de créditos administrados por los supervisores bancarios. Sin embargo, no todos los países cuentan con información del 100% de la cartera de las entidades financieras y muy pocos con información de otros proveedores de crédito, tales como empresas comerciales o de servicios públicos. Adicionalmente en algunos no se registran los créditos pequeños, como por ejemplo en Colombia y Uruguay, donde las centrales únicamente registran transacciones superiores a una cantidad determinada (US\$ 12.500 en Colombia y US\$ 18.000 en Uruguay). Este tipo de límites efectivamente excluye a todos los préstamos microempresariales y, como resultado, hace que sea más difícil para las personas de bajos ingresos obtener créditos de cualquier tipo de las entidades financieras.

PERÚ

La Ley General en sus Arts. 158 al 160 norma a las centrales de riesgos y faculta a la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) para desarrollar un sistema integrado de registro de riesgos financieros, crediticios, comerciales y de seguros, cuya consulta está abierta al público, previo el pago correspondiente. Para tal efecto, los intermediarios deben suministrar periódicamente la información requerida por el ente supervisor.

Durante un primer período la SBS sólo solicitó información sobre los créditos por montos mayores a US\$ 5.000, por su relevancia para evaluar los riesgos a nivel del sistema financiero. Pero desde noviembre de 1997 se ha ampliado el alcance de la Central de Riesgos a todas las colocaciones, especificando para cada deudor el nombre, documento de identidad, saldo de la deuda, eventuales cuotas vencidas, montos de líneas de crédito aprobadas y avales otorgados⁵⁸. Como resultado, en 2001 la central de

Casilla 4.1 Cómo mejorar las centrales de riesgos

Las experiencias de Bolivia y Perú indican que hay ciertos aspectos básicos que deberían mantenerse en mente a la hora de crear o reformar una central de riesgo:

1. *Los requisitos mínimos de solvencia moral y profesional de quienes pretendan constituir y prestar servicios privados de central de información de riesgos.* Estos requisitos no deben volverse barreras de acceso sino deben asegurar que quienes dirijan y administren tales servicios (a) no tengan antecedentes penales o administrativos que hagan dudar de su grado de moralidad, y (b) cuenten con una formación profesional y técnica que proporcione márgenes de idoneidad adecuados.
2. *La exigencia de estándares de seguridad para el acopio, mantenimiento, custodia y acceso a los datos.* En este sentido, deben existir parámetros reconocidos sobre el uso de *firewall* y similares, así como regímenes de fianzas y pólizas de fidelidad contra excesos o abusos por parte de quienes tienen acceso a información reservada o clasificada.
3. *El derecho de las personas a acceder, cuando menos una vez al año, a los datos que sobre ellas mantienen las centrales de riesgo, para solicitar la eventual rectificación y actualización.* Deben existir varios medios o mecanismos para ello; idealmente la persona debe tener acceso visual a su información en pantalla, lo que podría ser gratuito o, si se cobra un honorario, no debería ser mayor de lo necesario para cubrir el costo del servicio.
4. *Un sistema ágil de corrección y rectificación de errores.* Una persona que hace un reclamo en relación a la información en la central de riesgo no debería ser obligada a abordar diferentes entidades, ni debería tener que esperar mucho tiempo para que el error sea corregido.
5. *La designación de una autoridad estatal que se encargue de vigilar el cumplimiento de la normativa de las centrales de riesgos privadas (burós de riesgos crediticios).* Esto no desmerece la importancia de establecer mecanismos e incentivos para promover la autorregulación y un código de ética por parte de los burós de riesgos crediticios.

Además, el marco normativo de las centrales de riesgo debe contemplar:

6. La obligación de las entidades financieras y de las empresas comerciales de informar al interesado sobre la fuente informativa correspondiente, en caso de denegar un crédito por antecedentes crediticios negativos obtenidos de una central de información de riesgos;
7. Los mecanismos y plazos máximos adecuados para que la información negativa sobre la historia de pago de las personas en las centrales de información de créditos sea descargada y/o eliminada luego de permanecer un lapso prudencial (por ejemplo 3 años), o teniendo en cuenta, como referencia, los términos vigentes en materia de prescripción y caducidad de obligaciones;
8. Que las respectivas fuentes informen y se registre la cancelación de las deudas, así como los arreglos de pago en firme que celebren los deudores morosos con su acreedor.

Fuente: Elaboración propia basada en los informes de caso.

⁵⁸ Medida autorizada a través los Oficios Circulares 7099-97 y 7206-97.

riesgos de la SBS contaba con aproximadamente 1,5 millones de clientes registrados y procesaba aproximadamente entre 350.000 y 400.000 consultas mensuales.

El mayor alcance de la central de riesgos ha tenido una importancia fundamental para el crédito a la microempresa y al consumo en Perú, permitiendo que las entidades puedan controlar mejor los niveles de endeudamiento de sus prestatarios en el sistema financiero, así como verificar sus antecedentes crediticios. Asimismo, es importante señalar que se han establecido dos centrales de riesgo privadas que integran la información financiera de la SBS así como de otras fuentes, incluso el pago de los servicios públicos, el cumplimiento tributario y los registros de letras protestadas de las Cámaras de Comercio. Esto permite tanto a las entidades financieras como a la SBS disponer de una información más completa sobre los deudores del sistema.

La central de riesgos también remite a la entidad financiera un reporte donde se desagrega el número de clientes exclusivos de dicha entidad y los que comparte con otras entidades, así como los montos de cartera involucrados. De esta forma cada entidad puede apreciar la proporción de sus deudores de alto riesgo, por presentar un excesivo endeudamiento al contar con financiamiento vigente de varias fuentes.

Este reporte es muy apreciado por las entidades financieras ya que les permite evaluar comparativamente su inserción en el mercado del microcrédito y el nivel de riesgo de su cartera.

Aunque la central de riesgos de Perú se puede considerar como modelo, existen, sin embargo, aspectos que se podrían mejorar. Primero, la SBS no ha establecido la obligatoriedad de consultar a la central de riesgos antes de la aprobación de un crédito a la microempresa y ha dejado en libertad a las entidades financieras para que adopten estas medidas como parte de sus políticas de crédito. La obligatoriedad de este requisito aseguraría la adecuada consideración de la historia crediticia y limitaría las tendencias al sobreendeudamiento.

Segundo, existe una demora significativa (de dos a tres meses) entre el incumplimiento del deudor y su registro en la central de riesgos de la SBS, lo cual produce una cierta duda respecto a la exactitud de la información allí almacenada. Una parte de la demora ocurre en las entidades financieras, que tienen el deber de enviar la información a la SBS, y la otra en la SBS, que debe procesar la información. La implantación de un procedimiento más rápido mejoraría de manera significativa la confiabilidad de la información de la central.

V REFLEXIONES Y PERSPECTIVAS AL FUTURO ■■■



El microfinanciamiento se conoce desde mediados de los setenta, y desde hace mucho más si se incluyen las cooperativas de ahorro y crédito. Sin embargo, es recién en la última década el tópico se ha destacado verdaderamente en el debate sobre desarrollo. Ello se debe a que el microfinanciamiento reúne va-

rios rasgos atractivos: empodera a los pobres, promueve directamente la actividad económica y, como se ha demostrado en los últimos 10 años, puede ser otorgado de una manera financieramente sostenible. En esencia, es la fusión entre el propósito de desarrollo y la práctica empresarial. La perspectiva de una sostenibilidad financiera total es inusual en las actividades de desarrollo dirigidas directamente a los pobres, y es probable que ello explique el gran atractivo de las microfinanzas.

El logro de la sostenibilidad financiera ha sido un proceso largo; no obstante, el modelo ya ha sido probado y se sabe que funciona. Las entidades microfinancieras pueden servir a los pobres y, simultáneamente, pueden generar suficientes ingresos para mantener todos los aspectos de sus operaciones, incluyendo un margen de ganancia. De hecho, en muchos casos éstas son más rentables que los bancos en sus respectivos países. Sin embargo, muchas de ellas están creciendo tanto y tan rápidamente que están superando la capacidad de la comunidad donante para suministrar el financiamiento necesario para un crecimiento sostenido. Además, la razón para el involucramiento directo de los donantes está disminuyendo gradualmente en la medida que estas instituciones se muestran como financieramente sostenibles.

La búsqueda de recursos ha conducido a las organizaciones microcrediticias a considerar su transformación, de fundaciones sin fines de lucro en entidades financieras (lucrativas) reguladas y supervisadas. En cierto sentido, este paso es la prueba máxima de sostenibilidad y profesionalismo e implica un cambio fundamental en la estructura de gobernabilidad y un compromiso irreversible con la disciplina y la sostenibilidad financieras.

Las entidades microfinancieras han mostrado que están dispuestas a dar este paso y a hacer los ajustes necesarios. Pero el marco también debe ajustarse a sus necesidades. No se trata de la promoción indiscriminada de las microfinanzas. Indudablemente, la responsabilidad principal de los supervisores bancarios es proteger a los depositantes y al sistema financiero en conjunto. Esto es un hecho aceptado en la comunidad microfinanciera y realmente no existe un debate serio al respecto. Los supervisores nunca deberían dejar de cumplir con su responsabilidad ante los depositantes, ni siquiera para el aparente propósito de facilitar el microfinanciamiento.

El mensaje que transmite esta publicación es que los supervisores pueden mantener la integridad del marco regulatorio y *a la vez* tener cabida para el microfinanciamiento. Los estándares apropiados no equivalen a estándares bajos. De hecho, en algunas áreas los estándares apropiados para las microfinanzas deben ser más severos que los estándares existentes para los bancos y las sociedades financieras. En general, sin embargo, la clave es la simplicidad. Las microfinanzas no pueden soportar regulaciones innecesarias o ineficaces que aumenten el costo de intermediación.

Existe suficiente conocimiento en el sector para saber cómo diseñar un marco *regulatorio* apropiado para las microfinanzas. Aunque es necesario tomar algunas decisiones estratégicas ligadas a la configuración futura del sector, los aspectos técnicos de la labor son medianamente sencillos. Si se toman los principios y recomendaciones de esta publicación como punto de partida, el marco resultante proveería un ambiente regulatorio propicio para el crecimiento sostenible y equilibrado de las microfinanzas.

Sin embargo, existe menos conocimiento adquirido y difundido sobre las prácticas de *supervisión* de las microfinanzas. Hasta la fecha solamente las superintendencias de Perú y Bolivia tienen conocimiento profundo y probado en el tema. Por lo tanto, es posible que este aspecto continúe definiéndose a medida que surgen experiencias adicionales en la región.

En general, la tarea de establecer un marco regulatorio y de supervisión para las microfinanzas es manejable y, por lo tanto, a los supervisores no debería preocuparles abordar este tema. Al contrario, los supervisores no pueden permitirse el lujo de ser complacientes ni pasivos porque hay muchos otros actores involucrados en este tópico que no poseen la misma visión sobre las prioridades y limitaciones de las autoridades de supervisión. En este sentido, el microfinanciamiento implica un riesgo político para los supervisores.

Las microfinanzas pueden ser propensas a cierto riesgo político, pero en general constituyen un tema manejable si los supervisores son proactivos. Un problema más difícil para los supervisores es qué hacer respecto a las cooperativas de ahorro y crédito, lo cual se destaca como un tópico que continuará suponiendo un desafío en el futuro.

En el caso de las entidades que operan en microfinanzas, los supervisores bancarios tienen el control sobre el número de entidades que autorizan para que operen como intermediarios regulados y supervisados. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, sin embargo, los supervisores bancarios enfrentan un sector preexistente con cientos de entidades que operan prácticamente sin estándares ni normas prudenciales. Esto sumado a las características institucionales particulares de las cooperativas de ahorro y crédito hace que sea sumamente difícil diseñar e implementar un marco regulatorio y de supervisión para estas entidades. En consecuencia, algunos

supervisores simplemente han decidido ignorar el tema. No obstante, en vista del gran número de depositantes en las cooperativas y de su participación considerable en las operaciones financieras en general en algunos países, el tema no desaparecerá.

Actualmente se conocen las regulaciones básicas para controlar el riesgo de las cooperativas, entre éstas, la importancia que se debe conceder a los temas de gobernabilidad y capital institucional. En algunos países, como por ejemplo Bolivia, los supervisores han adoptado marcos regulatorios con incentivos y reglas estrictas para promover la gobernabilidad en las cooperativas. Sin embargo, estas iniciativas son relativamente nuevas y aún no hay pruebas concluyentes sobre la efectividad de estos marcos para neutralizar las debilidades inherentes a la gobernabilidad de las cooperativas.

Aun en el caso de las microfinanzas, en donde la situación es más manejable para los supervisores bancarios, todavía se necesita más información para diseñar e implementar regulaciones plenamente eficaces. Para el lector atento, esta publicación ha revelado por lo menos tres áreas en donde se requiere de investigación adicional.

Primero, aún se desconoce la ponderación de riesgo apropiada para los préstamos microfinancieros. Tal como se sostiene en esta publicación, actualmente no es posible concluir sobre si a los préstamos microempresariales se les debería asignar la misma ponderación de riesgo que a los préstamos comerciales y de consumo. Según Basel 1, a los préstamos microempresariales se les otorga una ponderación de riesgos igual al 100%, que equivale a la de la mayoría de préstamos comerciales y de consumo. Esto podría ser o no ser apropiado; simplemente no existe ninguna investigación que indique si los préstamos microempresariales son más, menos o igualmente riesgosos que otros tipos de préstamos.

Segundo, los programas de provisionamiento para microcrédito propuestos aquí se basan en evaluaciones informadas de expertos y autoridades de supervisión, y no en análisis estadísticos. Idealmente, el programa de provisionamiento para microcrédito debería corresponder a las pérdidas de préstamos esperadas en diferentes etapas de morosidad. Aunque las pérdidas de préstamos pueden depender de muchos factores y pueden variar entre instituciones, aún no se han hecho estudios para establecer

un estándar mínimo razonable que pueda ser utilizado para propósitos regulatorios.

Tercero, la investigación existente no permite que los supervisores bancarios determinen si las entidades financieras especializadas en microfinanzas deberían estar sujetas a una relación de solvencia diferente que las demás entidades financieras, tales como bancos y sociedades financieras. Teóricamente, pareciera como si las entidades microfinancieras podrían ser levemente más riesgosas que otras entidades financieras y, por lo tanto, deberían estar sujetas a estándares de alguna manera más estrictos. Sin embargo, no existe una investigación publicada que permita a los supervisores bancarios confirmar empíricamente si esto es cierto.

La escasez de pruebas empíricas en estas áreas no debería impedir que los supervisores bancarios aborden proactivamente el tema de las microfinanzas. Hay suficiente información y experiencia previas para establecer marcos que, aun cuando no sean perfectos, son aceptables y permiten la expansión continua y equilibrada de las microfinanzas. En vista de la importancia del marco regulatorio para las entidades microfinancieras, los supervisores bancarios deberían reconocer que juegan un papel fundamental en el futuro de esta industria.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, Carlos. 2001. Proyecto reforma de políticas y del marco regulatorio para las microfinanzas y las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina. Informe entregado al Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arango, Miguel. 2001. Proyecto reforma de políticas y del marco regulatorio para las microfinanzas y las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina. Informe entregado al Banco Interamericano de Desarrollo.
- Berger, Marguerite. 1999. *Microfinance, an Emerging Market Within the Emerging Markets*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Branch, B. y C. Baker. 2000. Cómo superar los problemas de gobernabilidad de las cooperativas de ahorro y crédito. En *Dinero seguro. Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces*, eds. G. Westley y B. Branch. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CGAP. 2001. *Disclosure Guidelines for Financial Reporting by Microfinance Institutions*. Washington, DC, USA: Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP)
- _____. 1998. *External Audits of Microfinance Institutions: A Handbook*. Washington, DC, USA: Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP)
- Christen, R. P. y R. Rosenberg. 1999. *The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance*. CGAP. Washington D.C.
- Dunn, Elizabeth. 1999. *Microfinance Clients in Lima, Perú: Baseline Report for AIMS Core Impact Assessment. Management Systems International*. Washington D.C.
- Echarte, Luis. 2001. Proyecto reforma de políticas y del marco regulatorio para las microfinanzas y las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina. Informe entregado al Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jansson, Tor. 2001. *From Village to Wall Street*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Marulanda, Beatriz. 2001. Proyecto reforma de políticas y del marco regulatorio para las microfinanzas y las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina. Informe entregado al Banco Interamericano de Desarrollo.
- Morris, Felipe. 2001. Proyecto reforma de políticas y del marco regulatorio para las microfinanzas y las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina. Informe entregado al Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pabst, Helmut. 2000. Supervisión delegada en un sistema completo de disciplina financiera. En *Dinero seguro. Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces*, eds. G. Westley y B. Branch. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Portocarrero, Felipe. 2001. Proyecto reforma de políticas y del marco regulatorio para las microfinanzas y las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina. Informe entregado al Banco Interamericano de Desarrollo.
- Poyo, Jeffrey. 2000. Regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito. En *Dinero seguro. Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces*, eds. G. Westley y B. Branch. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Richardson, David. 2000. PEARLS monitoring system. Madison, Wisconsin: World Council of Credit Unions
- _____. 2000. La cooperativa de ahorro y crédito modelo para el siglo XXI. En *Dinero seguro. Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces*, eds. G. Westley y B. Branch. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 2000. PEARLS: Financial Stabilization Monitoring & Evaluation. Madison, Wisconsin: World Council of Credit Unions
- _____. 1994. Interrelationship of PEARLS. Madison, Wisconsin: World Council of Credit Unions
- Rosales, Ramon. Informe Final. 2001. Proyecto reforma de políticas y del marco regulatorio para las microfinanzas y las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina. Informe entregado al Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schrieder, G. y M. Sharma. 1999. Impact of finance on poverty reduction and social capital formation: a review and synthesis of empirical evidence. *Savings and Development* 23(1): 67–93
- Sebstad, J.y G. Chen. 1996. Overview of studies on the impact of microenterprise credit. AIMS, Management Systems International—USAID. Washington D.C.
- Staschen, Stefan. 1999. Regulation and supervision of microfinance institutions: state of knowledge. GTZ. Eschborn, Alemania.
- Trigo, Jacques. 2000. La experiencia de Bolivia en la regulación y supervisión de cooperativas de ahorro y crédito. En *Dinero seguro. Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces*, eds. G. Westley y B. Branch. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vargas Durán, Alejandro. 2000. Supervisión de las sociedades de ahorro y préstamo: la experiencia de México. En *Dinero seguro. Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces*, eds. G. Westley y B. Branch. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Westley, Glenn. 2001. ¿Pueden las políticas de los mercados financieros reducir la desigualdad del ingreso? Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Westley, Glenn and Brian Branch, eds. 2000. *Dinero Seguro. Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces*. Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo

