

LA IMPORTANCIA DEL CONTROL EN LAS MICROFINANZAS RURALES

Rodrigo Espinosa⁵¹

En el mundo en desarrollo y en las economías en transición, existe interés creciente de promover la profundización del mercado financiero en el sector rural. Los bancos de desarrollo multilaterales; las agencias bilaterales de ayuda externa; los gobiernos de los países en desarrollo; profesionales y académicos interesados en agricultura, pobreza rural y el desarrollo financiero han concentrado atención creciente en los reducidos flujos formales y, a veces, insuficientes flujos también informales de crédito agrícola así como en la escasa entrega de los diversos tipos de servicios financieros a la población rural de estos países.

Hay un renovado interés por diseñar y establecer mecanismos costo-efectivos y sustentables para superar lo que aparece como obstáculos intratables que, con frecuencia, enfrenta el desarrollo del mercado financiero rural de los países en desarrollo.

La atención cambia gradualmente, del énfasis exclusivo en el crédito, hacia la importancia de diversos tipos de servicios financieros, como facilidades de depósitos y medios similares para acumular reservas de valores, instrumentos de pago y oportunidades para enviar y recibir remesas, cambio de divisas y, en general, mecanismos para administrar liquidez y enfrentar riesgos⁵². El sector rural carece de mercados de seguros y de otras herramientas para administrar y manejar riesgos, y se da un creciente reconocimiento de las enredadas conexiones entre los mercados financieros y de seguros⁵³.

El nuevo entendimiento de las dificultades que enfrentan los participantes potenciales de transacciones financieras rurales y la evaluación exhaustiva de la experiencia histórica de las intervenciones en el mercado sugiere que una promoción exitosa del mercado financiero rural requiere de esfuerzos sistemáticos en lugar de aislados, con acciones relacionadas en varios frentes.

Sin embargo, donantes específicos y programas gubernamentales frecuentemente carecen de coherencia y, por lo tanto, pierden oportunidades para reforzar acciones mutuas. Han ignorado la naturaleza verdadera de las transacciones rurales o las dificultades que se presentan cuando éstas se realizan, y así han minado otras acciones para promover la profundización financiera que se intenta construir.

El interés en profundizar servicios financieros rurales obedece a las siguientes motivaciones.

La disminución del crédito agrícola

Existe preocupación por la deficiente oferta de crédito agrícola y se presenta consenso sobre la interpretación de este resultado⁵⁴. Este consenso incluye:

- (a) Reducción del mercado en la oferta interna y externa de crédito agrícola formal, en parte relacionado con el descenso de crédito agrícola en los portafolios de los bancos de desarrollo multilaterales y de los donantes bilaterales y también por la contracción de transferencias fiscales para este propósito⁵⁵.

(51) Director de Estudios y Estadísticas de la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador.
 (52) Patten y Rosengard, 1991; Adams, 1995; Robinson, 1998
 (53) Townsend, 1995; Zeller et al., 1997; Thompson, Miranda, y González-Vega, 1998; Skees, 2003
 (54) Yaron, Benjamin, y Piprek, 1997; Yaron, Benjamin, y Charitonenko, 1998
 (55) Rice, 1993

- (b) Las pérdidas sustanciales y la eventual descapitalización de la mayoría de los bancos de desarrollo estatales y el fracaso de la mayoría de los programas dirigidos de crédito utilizados como canales de fondos públicos o de donantes⁵⁶, y
- (c) La reducida respuesta en la oferta de fondos de los bancos privados, para ampliar sus operaciones hacia áreas rurales, luego de los programas de liberación financiera y/o del cierre, transferencia o privatización de la banca pública agrícola⁵⁷.

Estas reducciones del crédito agrícola formal han sido mayores que la reducción de la participación de la agricultura en el PIB. El descenso ha sido sustancial aun si se toma en cuenta que la calidad fungible del dinero desvió fondos a propósitos no agrícolas.

Sin embargo, existen flujos de crédito de proveedores y de intermediarios pero en cantidades reducidas, y hay evidencia de financiamiento propio de la población rural, particularmente con fondos de amigos y parientes, lo cual revela la capacidad de ahorro en el sector rural.

El acceso a servicios financieros y la pobreza rural

Una segunda motivación para la creciente importancia de la profundización de servicios financieros ha sido el interés en reducir la pobreza. Pero a pesar de intervenciones públicas sólo un reducido grupo de población rural ha tenido acceso al crédito formal y la población con acceso a otros servicios financieros ha sido aun menor.

Surge la pregunta de por qué la población rural no ha tenido un acceso adecuado a servicios financieros y la respuesta obedece a la incuestionable dificultad del financiamiento rural.

La pobreza se concentra más en las áreas rurales y cuando los servicios financieros actúan con sus funciones intrínsecas pueden ayudar a salir de la trampa de la pobreza. Pero cuando las oportunidades productivas no existen y la capacidad de pago es insuficiente el crédito empobrece a los deudores. Por lo tanto, dependiendo de las circunstancias, el crédito puede aumentar o disminuir la pobreza.

Además, per se, los típicos préstamos no crean oportunidades productivas, en particular cuando otras restricciones son vinculantes. El crédito no construye los caminos necesarios para llevar los productos a los mercados; el crédito no puede generar insumos clave que no estén disponibles; el crédito no puede crear o destruir ventajas comparativas ni modificar preferencias de los consumidores.

Profundización de las finanzas

Como tercera perspectiva, la profundización de servicios financieros se considera un factor clave en el proceso del desarrollo financiero. El supuesto básico ha sido que una mayor profundización aumenta el ingreso y acelera el desarrollo económico.

El rol clave de la intermediación financiera es facilitar las transferencias de poder de compra de depositantes a deudores, de tal manera que mejore la asignación de recursos, y en consecuencia aumente la productividad de los medios en la economía. En esta tarea, las facilidades de depósito son tan importantes como los servicios de crédito.

El crecimiento económico y la eficiencia también son afectados por las transacciones financieras, por el rol de juntar capital, por la selección de proyectos, por el monitoreo de los deudores, por el cumplimiento de contratos que produzcan mayor rentabilidad, en definitiva la profundización de servicios financieros tiene efectos positivos en el crecimiento económico.

(56) González-Vega y Graham, 1995
(57) Baydas, Graham, y Valenzuela, 1997

Las microfinanzas

El término microfinanzas en su componente de finanzas se refiere a servicios de créditos concedidos y ahorros manejados; en su componente micro se refiere a estos mismos servicios pero en pequeña escala para quienes cultivan el campo, pescan o pastorean; operan en empresas pequeñas o muy pequeñas que producen bienes, los reciclan, reparan o venden; proveen servicios; y se refiere, además, a otros individuos y grupos de nivel local tanto urbano como rural en los países en desarrollo. Muchos de estos clientes tienen varias fuentes de ingreso.⁵⁸

Son servicios dirigidos a los pobres económicamente activos, del mundo en desarrollo, que demandan con fuerza servicios financieros comerciales en pequeña escala. Cuando esta demanda ha sido atendida, la gente de ingresos bajos, aumenta la productividad y amplía y diversifica sus pequeños negocios.

En el mercado financiero y en la realidad social, ha habido hasta ahora⁵⁹ un absurdo abismo entre la oferta y demanda de servicios microfinancieros.

Ya en 1911 Shumpeter señaló que la sola existencia del empresario es una consideración necesaria para lanzar un proceso de innovación y, en consecuencia, de crecimiento, pero no suficiente. Si no existe un sistema de crédito para financiarlo, la innovación no se realizará y por ende no habrá crecimiento más allá del estado dado por el equilibrio general⁶⁰.

Es importante en Ecuador "...generar un cuadro institucional tendiente a facilitar el desarrollo financiero (aumento de la densidad bancaria, a través de los sistemas de micro-créditos masivos)".

La demanda no ha sido atendida habitualmente por miembros del sector financiero formal, porque no saben cómo atender al sector, y en general no tienen interés en aprender cómo negociar con esos clientes⁶¹. Por lo tanto, desconocen la tecnología de las microfinanzas y se dedican a un nicho de mercado totalmente diferente. Esto implica que se necesitan instituciones especializadas y si éstas no existen es incluso más importante contar con incentivos suficientes para crearlas.

En cuanto a la oferta, los clientes de las microfinanzas buscan en ella acceso fácil y costos menores. En Ecuador, la gente pobre es atendida por prestamistas informales bastante accesibles pero que cobran tasas de interés que van del 10 al 100 por ciento mensual.

Así se explica el absurdo de una demanda abundante y de una oferta escasa de servicios financieros. Durante el decenio de 1990 hubo un debate sobre cómo llenar ese abismo. Se enfrentaron los defensores de fondos para pobres y los de sistemas financieros. Ambos buscaban poner los servicios financieros al alcance de los pobres. Los unos con crédito y otros servicios prestados por instituciones financiadas por gobiernos, donantes y diversos fondos. Los otros a través de servicios financieros comerciales.

La diferencia radicaba en que los primeros prestaban a un costo tan bajo que ni siquiera recobraban las inversiones. Los segundos proveían servicios de crédito y ahorro a la gente pobre económicamente activa y eran fácilmente accesibles a costos razonables.

(58) Robinson
 (59) Schmidt / Zeitinger
 (60) Miotti
 (61) Schmidt

Se puede afirmar que ahora el debate se ha inclinado a favor de las microfinanzas comerciales y no sólo en los países en desarrollo sino también en los del primer mundo. Las innovaciones desarrolladas de “lo bajo hacia lo alto” en países pobres como Bangladesh, Bolivia e Indonesia empiezan a copiarse en los países avanzados cuyos pobres continúan relativamente mal atendidos por el sistema financiero formal⁶².

Se estima que el 80 por ciento de los cuatro mil quinientos millones de personas que viven en economías de niveles bajos, y bajo-medios de pobreza no tienen acceso al sector formal de los servicios financieros. En esos niveles unos tres mil seiscientos millones de personas se reparten en setecientos veinte millones de familias, con cinco miembros en promedio. La mitad de estas familias, unos trescientos sesenta millones, forma la demanda no satisfecha por ahorros comerciales o servicios de crédito de las instituciones financieras⁶³.

La productividad de estas familias podría aumentar sustancialmente si tuvieran acceso a ahorros institucionales y a servicios de crédito en el ámbito local. Y de extenderse los beneficios de los servicios financieros a los dependientes de estos clientes de microfinanzas, la actividad económica y la calidad de vida de más de mil ochocientos millones de personas podrían aumentar con sólo proveerles de acceso local a las microfinanzas comerciales.

Ni los gobiernos ni los donantes pueden atender una demanda de tal escala. Pero servicios financieros manejados por instituciones comerciales solventes pudieran atenderla, pues en un sinnúmero de países esas instituciones han demostrado que, sin subsidios, se puede llegar a un amplio segmento de clientes pobres económicamente activos.

Mas para llegar a los demandantes hay que mantener principios que sustenten las nuevas metodologías para ofrecer servicios financieros a los pobres, que implica una perspectiva de mercado que entienda las preferencias de los clientes y diseñe sus productos para responder a estas preferencias. El reconocimiento que las facilidades para depositar puede ser tan importante como los préstamos para los demandantes, las instituciones financieras y la economía; y la insistencia en que exclusivamente instituciones financieramente viables se dediquen a la prestación de servicios financieros son principios que requieren que la institución genere ganancias de sus operaciones financieras y que obtenga sus fondos de fuentes no subsidiadas⁶⁴.

Un estudio comparativo de organizaciones de microfinanzas identifica elementos comunes de éxito. Primero, la tecnología de crédito es apropiada para la clientela meta. El producto típico es un préstamo de corto plazo para capital de trabajo. El monto del crédito aumenta con un buen récord de pago. La transacción se hace cerca de donde el cliente se encuentra, de manera que los costos de transacción para el deudor sean bajos. Los préstamos son desembolsados con rapidez, en unos pocos días. La recuperación se favorece por el corto plazo de los créditos y por el contacto personal de los oficiales de crédito con los deudores⁶⁵.

La experiencia demostró que sí es posible prestar –de manera rentable- servicios financieros a los pobres. Esta experiencia también indica que existe relación positiva entre cobertura y viabilidad financiera. Las instituciones que alcanzaban ser sostenibles eran también las que habían mantenido una clientela más numerosa. Además, evaluaciones han confirmado que las instituciones de microfinanzas tienen más probabilidad de éxito si

(62) Finance for Growth... The World Bank

(63) Robinson

(64) Rhyne y Otero

(65) Christen

muestran fuerte deseo de autosuficiencia y de crecimiento. Por último, las organizaciones exitosas han trabajado con el mercado, no contra el mercado⁶⁶.

Lo anterior puede sintetizarse en las siguientes afirmaciones microfinancieras:

Capacidad de Crédito: Hay una demanda extendida de microcrédito a tasas comerciales que permiten la recuperación plena de los préstamos. Los pobres económicamente activos son capaces de repagar los préstamos a tasas comerciales siempre que los clientes reciban incentivos para que perseveren en el uso de los servicios financieros de la institución. Cuando no pagan la alternativa es el chulquero.

Deseo y capacidad de ahorro: Hay entre los pobres una demanda masiva para depositar ahorros voluntarios en instituciones. No hace falta enseñar el ahorro a los pobres: lo practican en mil formas. En una economía estable con infraestructura adecuada, otras formas de ahorro rinden con frecuencia menos que los ahorros financieros. La institución debe aprender el cómo y el porqué del ahorro de los pobres para diseñar instrumentos que satisfagan esta demanda de un modo mejor que el ahorro habitual de los pobres.

Una intermediaria microfinanciera madura y bien sostenida tendrá probablemente más cuentas de ahorro que de créditos.

En un sistema microfinanciero sustentable, la diferencia entre las tasas de interés y el costo de los fondos es más alta que en la industria banquera porque los costos son más altos.

El sostenerse no requiere de grandes gastos del gobierno o de los donantes, pero sí de un ambiente macroeconómico sólido, y de marcos regulativos, leyes y políticas claras.

LAS MICROFINANZAS EN EL ECUADOR

A inicios del siglo XXI, el Ecuador carecía de una legislación específica sobre microfinanzas. La normativa de la Superintendencia de Bancos y Seguros definía los créditos de consumo mediante el criterio puramente cuantitativo de un tope de US\$ 20 000. Esta definición incluía, de hecho, todos los créditos de microfinanzas, pues no establecía ninguna diferenciación ni de productos ni de tecnologías.

Dado este contexto, tanto el mercado asombrosamente dinámico de las microfinanzas, como sus instituciones, siempre en busca del desarrollo de productos y el perfeccionamiento de las tecnologías utilizadas, requerían la existencia de un marco regulador adecuado, en los ámbitos financiero y de supervisión, tal que promoviera la eficiente acumulación de capital y asignación de recursos y que, al mismo tiempo, mantuviera la seguridad y la solidez de las instituciones financieras.

Por esa época, en una exposición sobre “El marco regulador que debiera regir a las empresas que hacen microfinanzas”, se insistió en la necesidad de un marco regulador apropiado para el desarrollo de las microfinanzas en el Ecuador y, sobre todo, que la importancia de esta industria radica en que los más pobres habían revelado a economistas y científicos sociales cuán rico es el talento económico de esos sectores y cuán formidable su capacidad de ahorro y creatividad. El argumento se apoyaba en que los clientes de las microempresas habían demostrado que éstas podían ser un negocio muy rentable siempre que se adaptaran inteligentemente a sus propias necesidades.

(66) González Vega

Hacia el año 2003, Ecuador había dado pasos sorprendentes en cuanto a normativa y supervisión específica para microfinanzas. Esto último fue posible gracias al apoyo y la cooperación técnica proporcionada a la Superintendencia de Bancos y Seguros por organismos internacionales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Proyecto Salto, con los cuales el organismo de control suscribió en mayo de 2002, un Convenio de Asistencia Técnica para el Fortalecimiento de las Microfinanzas en el Ecuador.

Con este convenio, la Superintendencia de Bancos y Seguros se propuso desarrollar un esquema normativo coherente para la promoción de este sector de la industria financiera, así como fortalecer los mecanismos de supervisión necesarios para garantizar que fuera sostenible en el largo plazo.

Resultados del nuevo paradigma

Los resultados de estas convicciones, principios y políticas son instituciones financieramente sostenibles con una alta profundización de las microfinanzas (crédito + ahorro voluntario).

Universalizar el éxito de los ejemplos citados constituye una verdadera revolución financiera porque profundiza los servicios de crédito y ahorro, y los extiende a las capas pobres de la población económicamente activa. Esto es un reto para la economía ecuatoriana.

Las sociedades altamente desiguales no valoran el potencial de mucha de su gente.

La expansión de la pertenencia beneficia a los pobres que carecen de voz, y a largo plazo asegura una distribución más amplia de los beneficios. La transición pacífica hacia una sociedad más inclusiva es en sí misma una hazaña y un logro impresionante.

Ecuador ha empezado a asumir el reto. En primer lugar con bancos privados dedicados a la industria de las microfinanzas: Banco Solidario y Credifé del Banco del Pichincha, y con la revitalización del sistema de cooperativas. En segundo lugar, con la presencia y acción de sociedades financieras especializadas. En tercer lugar con fondos de ayuda externa de organismos multilaterales y bilaterales en especial, el Proyecto SALTO (Strengthen Acces to Microfinance and Liberalization Task Order) de USAID, administrado por Development Alternatives Inc., Swisscontact, DGRV Confederación Alemana de Cooperativas, el Programa de Servicios Financieros Rurales en la Sierra Norte, con el auspicio del Reino de Bélgica. BID, CAF, programas de ayuda bilateral de países desarrollados y fondos especiales. Y por último, con un cambio significativo en la Superintendencia de Bancos y Seguros que diariamente camina con firmeza, aprendiendo a pasos acelerados experiencias valiosas de otros países.

En el mes de julio de 2003, las instituciones financieras reguladas mostraron saldos de microcrédito que alcanzan la cifra de 102,3 millones de dólares; el 49,7 por ciento corresponde al Banco Solidario institución pionera en microfinanzas; el 17,3 por ciento a Credifé del Banco del Pichincha cuyas transacciones en apenas un año crecieron 12 veces; el 11,8 por ciento a Sociedad Financiera Ecuatorial, la primera institución dedicada exclusivamente a prestar servicios microfinancieros; el 6,9 por ciento la Cooperativa San Francisco; el 4,8 por ciento a Codesarrollo; el 2,0 por ciento a la Cooperativa 23 de julio; el 6,5 por ciento a doce cooperativas, y el 1,0 por ciento restante a la Mutualista Imbabura.

En resumen el desarrollo de las finanzas desembocó en las microfinanzas que empezaron a prender con buenos augurios en suelo ecuatoriano.

MARCO REGULATIVO Y NORMATIVO

Los mercados eficientes regulan las acciones de los participantes con premios o castigos. Esta perspectiva debe ser tomada en cuenta en el diseño de la regulación por parte de la autoridad. Mientras más se reproduce la regulación que realizan los mercados eficientes, mejor será la de orden gubernamental. Es decir, la regulación óptima busca repetir los mecanismos del mercado perfecto⁶⁷.

El reemplazo del mercado por la regulación gubernamental puede tener efectos positivos o negativos sobre el funcionamiento de la economía. Por lo tanto una regulación inadecuada puede ser más peligrosa que la inexistencia de normativa.

Lo que verdaderamente importa son las consecuencias de las regulaciones no sus objetivos. Algunas de las regulaciones más represivas “que distorsionan los mercados financieros y reducen la eficiencia en su funcionamiento”⁶⁸ han sido adoptadas con la mejor intención. Por lo tanto, los objetivos sin medios consistentes son una receta para el fracaso.

Al contrario, la regulación financiera prudencial o regulación preventiva se refiere al conjunto de principios generales o reglas legales que persigue y contribuye al funcionamiento estable y eficiente de las instituciones y mercados financieros. Estas reglas constituyen límites y restricciones sobre las actuaciones de los intermediarios financieros para asegurar la seguridad y robustez del sistema (estabilidad) y su funcionamiento competitivo (eficiencia).

Este tipo de regulación financiera debe buscar tres metas básicas de política: a) Asegurar la solvencia y robustez financiera de todos los intermediarios, para proteger la estabilidad del sistema de pagos del país. b) Proteger al depositante contra riesgos de pérdidas que puedan surgir de fracasos, fraude o cualquier otro comportamiento inadecuado por parte de las instituciones financieras. c) Promover el desempeño eficiente de las instituciones y mercados y el funcionamiento correcto de las fuerzas competitivas del mercado.

El problema práctico es desarrollar un sistema que permita funcionar al mecanismo del mercado, mediante intensa competencia, al mismo tiempo que mantenga seguro al sistema.

Mientras menor sea el cumplimiento de los contratos, el sistema requiere descansar sobre una regulación prudencial mayor. La regulación de los mercados financieros no debiera usarse para promover el logro de objetivos sociales, que pueden lograrse mejor a través de medios fiscales, tanto en cuanto a efectividad como a costo.⁶⁹

En el Ecuador, el marco regulador para microfinanzas está dado, en principio, por la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Está complementado con los Decretos Ejecutivos que rigen a las cooperativas de ahorro y crédito y a otras instituciones, y por el conjunto de resoluciones emitidas por la Superintendencia de Bancos y la Junta Bancaria. Las últimas constituyen, en definitiva, el canal por el que se han constituido la normativa y reglamentación específicas para las microfinanzas. Tal especificidad mira a fomentar y definir esta actividad crediticia mediante la primacía del enfoque sobre el perfil de su riesgo y sobre la importancia de los servicios microfinancieros.

(67) Klein y Leffler
(68) Shaw, McKinnon
(69) González Vega

NORMATIVA DE MICROFINANZAS A TRAVÉS DE LA CALIFICACIÓN DE ACTIVOS DE RIESGO Y CONSTITUCIÓN DE PROVISIONES

La Resolución 457 de 10 de junio de 2002 definió la cartera de microcrédito: “Todo crédito concedido a un prestatario, persona natural o jurídica, o a un grupo de prestatarios con garantía solidaria, destinado a financiar actividades en pequeña escala de producción, comercialización o servicios, cuya fuente principal de pago la constituye el producto de las ventas o ingresos generados por dichas actividades, adecuadamente verificadas por la institución financiera prestamista”.

La Resolución determinó 20 000 dólares como monto máximo de un microcrédito, dispuso que el solicitante no tenía que presentar sus estados financieros, y orientó la evaluación de las condiciones para estos préstamos hacia políticas de selección de los microempresarios, la capacidad de pago del deudor y estabilidad de su fuente de recursos.

Tomadas en consideración las particularidades que hacen del microcrédito un producto financiero con características relevantes para su regulación, se puede afirmar que existen al menos cinco aspectos para determinar su perfil de riesgo:

1. Elevados costos administrativos, derivados de una tecnología crediticia intensiva en trabajo, para compensar la ausencia de información y garantías.
2. Inexistencia o falta de documentación formal.
3. Ausencia de garantías.
4. Concentración geográfica del crédito.
5. Descomposición rápida del crédito.

Debido a los riesgos inherentes al sector, la norma ha previsto en primer lugar un régimen de provisiones, relacionado con el monto de cada crédito y que se cuantifica en función de la morosidad de la operación, partiendo de una mora de cinco días para la categoría de riesgo normal (A); de entre 5 y 30 días para el riesgo potencial (B); de 30 a 60 días para el riesgo deficiente (C); de entre 60 y 90 días, para el riesgo de dudoso recaudo (D), y de más de 90 días para el riesgo de pérdida (E).

A más de la previsión sobre riesgos específicos, señala tres provisiones genéricas para riesgos de créditos incobrables adicional a la morosidad:

- El no-cumplimiento de requisitos mínimos de tecnología crediticia que requiere una provisión genérica de hasta el 3% del total de la cartera de microcréditos;
- La no-aplicación consistente de la tecnología crediticia escogida por la propia entidad, en cuyo caso la provisión genérica puede ser del 1% de la muestra escogida para revisión por cada 10 por ciento de incumplimientos. Esta provisión no será adicional a la determinada en el caso anterior, debiendo aplicarse, en todo caso, la mayor de ambas, y
- El riesgo por la reputación del sujeto de crédito, en función de la peor calificación de riesgo y el mayor capital de operaciones crediticias a las que haya accedido dicho sujeto, en otras instituciones del sistema financiero. Esta provisión es adicional a la establecida en cualquiera de los casos anteriores.

Es fundamental en la actividad microfinanciera la existencia de una adecuada tecnología crediticia. Los requisitos mínimos que establece la norma tratan particularmente sobre:

- a) carpetas de crédito de cada prestatario con la información requerida en los manuales de créditos de la propia institución;
- b) manuales de crédito, que deben referirse a la estructura organizacional de la institución y sus procedimientos de control interno, a la identificación de los prestatarios y de los responsables de la aprobación de sus créditos, a la documentación que se debe analizar sobre los sujetos de crédito y a la documentación que se debe generar como resultado de la actividad de los oficiales de crédito, y
- c) información específica de cada microcrédito, relacionada con contratos, documentos de respaldo, de garantías si las hubiere, seguros, avalúos, etc.

Mediante Resolución 500 de 28 de noviembre de 2002, la norma modificó el tema de garantías, en particular, definiendo como “microcréditos debidamente garantizados” a aquellos concedidos con garantías reales: hipotecarias o prendarias. Se dejó a libertad de las entidades, la facultad de establecer el monto de crédito a partir del cual exigieran a sus clientes garantías reales registrables, y que éstas fueran respaldadas por garantías personales o por bienes del negocio y/o familiares declarados por el prestatario, para el caso de microcréditos concedidos sin garantías hipotecarias o prendarias registrables.

OTRAS NORMAS

- La resolución 458 de 10 de junio de 2002 señala que la transferencia de operaciones de microcrédito vencidas se hará a los cinco días posteriores a la fecha de su vencimiento. El mismo plazo rige para el procedimiento de reversión de intereses y comisiones y para el registro en la cartera que no devenga intereses.
- Según la resolución 500 del 28 de noviembre de 2002, el castigo de operaciones de microcrédito debe hacerse cuando el deudor estuviere en mora en una de sus cuotas o dividendos por más de 180 días.

Con el apoyo de la cooperación técnica proporcionada por organismos internacionales, se desarrollan nuevos proyectos normativos, como los burós de información crediticia, y de cajas centrales en el sector de cooperativas de ahorro y crédito.

- La norma emitida a través de la Resolución 516 de 17 de diciembre de 2002, apunta a determinar marcos legal, normativo y conceptual adecuados para la constitución de burós de información crediticia que preferentemente deben ser manejados por el sector privado de la economía, y que beneficiarán en forma directa a las instituciones del sistema financiero ecuatoriano. Con fundamento en que las operaciones conllevan una ampliación de la cobertura de los servicios ofertados por la Central de Riesgos, una reducción de los tiempos de respuesta, y otras mejoras que posibilitarán difundir información actualizada y oportuna de las operaciones crediticias.
Experiencias de otros países de Latinoamérica han determinado que a través de los burós de crédito, es posible el mejoramiento de la información. Aumentó la calidad, disminuyeron los costos de las decisiones crediticias, se redujo el tiempo de espera de los solicitantes y se generó una expansión impresionante del acceso al crédito de los microempresarios. La experiencia documentada de un crédito transparente señala que no sólo se ha bajado el riesgo inherente a la profundización de las microfinanzas y al servicio que se brinda a este sector, sino que también se ha fomentado la cultura del pago.
- En cuanto a Caja Central, la Resolución 504 de 4 de diciembre de 2002, en concordancia con disposiciones contenidas en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, ha incorporado disposiciones pertinentes para facilitar su funcionamiento y operaciones. Todo esto para posibilitar una adecuada supervisión y control de instituciones de este tipo cuya operatividad debe desarrollarse como instituciones de segundo piso.

ENFOQUE DE LA SUPERVISIÓN FINANCIERA

La Superintendencia de Bancos y Seguros emprendió un programa de reforma estructural en busca de consolidar un sistema efectivo de supervisión, mediante un proceso continuo de valoración de la prudencia con que los intermediarios financieros administran los riesgos.

Ha diseñado, en consecuencia, el nuevo enfoque de supervisión fundamentado en los conceptos de supervisión preventiva, supervisión integral, supervisión consolidada, y supervisión basada en riesgos. Ha integrado, de esta manera, las actividades tradicionales de análisis financiero y las visitas de supervisión para validar la administración de riesgos y la confiabilidad de la información recibida. En suma, ha establecido una especie de mezcla diferenciada de los procesos de monitoreo extra situ, inspecciones in situ y supervisión integral que constituyen el núcleo del nuevo enfoque de supervisión por riesgos.

La Superintendencia de Bancos y Seguros cuenta con tres herramientas metodológicas importantes: la Guía de Supervisión Extra Situ, el Manual de Inspección In Situ y el Manual de Auditoría Informática, herramientas que permiten: 1) Analizar, diagnosticar y calificar desde del punto de vista del riesgo (de negocio y de procesos) la situación financiera de las entidades sujetas a control y regulación, y 2) Verificar el cumplimiento de las regulaciones prudenciales, ajustes y otros requerimientos legales exigidos.

El sistema de análisis adoptado se basa en aspectos de orden cuantitativo, a través de indicadores para valorar la solidez y solvencia de cada entidad, (sistema CAMELS), y en aspectos cualitativos, con la evaluación in situ de la gestión de cada institución financiera.

Supervisión de instituciones de microfinanzas

También en el ámbito de la supervisión financiera, la cooperación técnica de USAID – Proyecto Salto, ha apoyado el crecimiento institucional de la Superintendencia de Bancos y Seguros, al posibilitar la capacitación intensiva en el ámbito nacional e internacional, de directivos, y supervisores en el área de las microfinanzas. La elaboración de un adenda que contempla principios y procedimientos que deben ser aplicados para la supervisión de operaciones microfinancieras, constituye uno de los logros más importantes en esta materia.

El documento ha adoptado el enfoque de supervisión basada en riesgos, con énfasis en el perfil de riesgo que caracteriza a las entidades microfinancieras. El manual fuerza al usuario a adoptar un criterio de analista de riesgos en lugar del de auditor de estados financieros, lo cual propicia el cambio de mentalidad en la tarea de supervisión.⁷⁰

La Superintendencia de Bancos y Seguros debe generar las condiciones necesarias para la competitividad de las instituciones del sistema financiero. Las regulaciones y supervisión son las herramientas con que cuenta para generar dichas condiciones, partiendo de una premisa fundamental: conciliar el lógico interés de los accionistas y participantes por la rentabilidad del negocio, con el de los depositantes y otros clientes, por la seguridad de los fondos confiados.

Sin duda, en materia de profundización de servicios financieros, existe un vasto sector de pequeños intermediarios, organizados como fundaciones, ONG, cooperativas, que por sus intrínsecas características y limitaciones no están inmersos en el sistema de regulación y control prudencial. La intermediación financiera es un negocio que involucra el manejo de un bien público y la confianza de sus depositantes y clientes, por ello cabe esperar que tales instituciones deban regirse por sanas prácticas de prudencia y solvencia financiera.

La adopción particular de dichas prácticas, cualquiera sea el medio que origine su necesidad de incorporación (tales como sistemas alternativos de control y supervisión, la supervisión auxiliar, la supervisión delegada y la propia autorregulación) permitirá la incorporación de este amplio sector de intermediarios no regulados, al contexto de institucionalidad del quehacer financiero nacional, en tanto propende fundamentalmente, a alcanzar mayor transparencia y homogeneidad de la información que circunscribe a la actividad microfinanciera del país.

(70) Jorge Daly