

# **LOS EFECTOS DE LA TRANSFORMACION DE LAS ONG EN ENTIDADES FINANCIERAS REGULADAS EN PERU Y BOLIVIA**

Javier Alvarado

## **RESUMEN EJECUTIVO**

Este documento presenta los resultados del proyecto de investigación “Los Efectos de la Formalización de ONG” realizado por el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) por encargo de FOLADE. El estudio abarcó: el análisis del marco normativo y regulatorio bajo el cual varias ONG se transformaron en EDPYME, que fue la forma empresarial propuesta para la formalización de las ONG; una visión en conjunto de los resultados financieros de las EDPYME; el proceso específico que siguieron tres ONG que se transformaron en EDPYME y la visión que tienen los clientes de dichas instituciones luego de su transformación.

Las normas bancarias que posibilitaron la transformación de las ONG en instituciones financieras fueron dadas en un contexto caracterizado por un cambio profundo en la normatividad financiera que se dio a partir de los 90, pasando de normas que amparaban la represión financiera a normas que favorecían el desarrollo de los mercados financieros. La desaparición de la represión financiera tuvo dos efectos en relación a las ONG por un lado la proliferación de varias de ellas dedicadas al microcrédito que al desaparecer los controles sobre la tasa de interés y la banca de fomento subsidiada, pudieron ofrecer sus servicios a tasas que cubrían sus costos y por otro la formalización de otras en instituciones reguladas por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).

Los aspectos básicos que facilitaron la formalización de las ONG tiene que ver principalmente con las bajas barreras a la entrada que dio la ley general vigente (Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros) en primer término en lo que se refiere al capital mínimo requerido para constituir una entidad financiera (alrededor de 250 mil dólares) y en segunda instancia a los trámites requeridos y los plazos para cumplirlos. La norma que creó a las EDPYME fue anterior a la ley que actualmente rige a las empresas financieras y aunque sirvió como marco global y como una expresión de la voluntad política del gobierno para facilitar la formalización de las ONG, es la ley general la que facilita la formalización y de hecho explica el significativo número de EDPYME que existen en la actualidad.

No obstante, a pesar de las facilidades que las normas han dado a la formalización de las ONG y la demanda de ellas para formalizarse el proceso ha sido más difícil que lo previsto, principalmente en lo que se refiere al capital mínimo, pues la mayor parte de ellas han requerido de bastante tiempo para reunir ese capital mínimo o han tenido que recurrir a créditos o usar parte de sus fondos prestables. Asimismo, los costos en cuanto a software, infraestructura, y los costos de los estudios de factibilidad también han sido problemáticos de afrontar a las ONG. Esto pone de manifiesto una de las características de las ONG peruanas que es su tamaño relativamente pequeño en cuanto a cartera y fondos, y la ausencia de patrimonio propio. Estas dificultades que acompañaron el proceso de transformación también son parte de los retos que actualmente enfrentan estas instituciones.

Las normas vigentes prohíben a las EDPYME la captación de ahorros del público, a pesar que otras instituciones a las que se le exigen los mismos requisitos (cajas rurales y cajas municipales) para su conformación si pueden captar ahorros. Esto es visto por varias EDPYME como una discriminación y de hecho es una limitación para su crecimiento y es factor que acentúa su dependencia de recursos del Estado o de la cooperación internacional. Aunque, la supervisión tenga efectos positivos sobre estas instituciones, y la captación de recursos añade complejidades en el manejo de las instituciones, sin duda que la supervisión de una entidad que no capta recursos del público genera polémica.

Una vez formalizadas las EDPYME las normas de supervisión a las que han hecho frente en lo esencial no han diferido de las normas que la SBS aplica a las demás instituciones financieras, esto teniendo en cuenta que las EDPYME no captan ahorros es considerado inadecuado por estas instituciones. Asimismo, varias EDPYME al principio han tenido dificultades para cumplir con los requerimientos periódicos de información por parte de la SBS, los cuales también son similares a los que se solicitan a las demás instituciones financieras. Esto amerita sin duda una revisión por parte de la SBS en tanto teniendo en cuenta la naturaleza de las instituciones y la cantidad reducida de operaciones que realizan. No obstante, hay que tener en cuenta que en proceso de supervisión la SBS ha aplicado criterios más flexibles a las EDPYME dándoles mayores plazos para la entrega de la información y el cumplimiento de la implementación de áreas como las de auditoría interna o la de control de riesgos.

La supervisión de las EDPYME, como la del resto de entidades financieras, se hace de dos formas: extra situ e in situ. La primera es a través de la información que proporcionan las propias entidades financieras en forma periódica. La segunda es mediante visitas que la SBS hace a las entidades financieras en las cuales evalúa sobre todo la calificación de la cartera y la compara con la que las propias instituciones remiten. Las visitas a las EDPYME se hacen una vez al año, a diferencia de las instituciones bancarias que se visitan dos veces, y dura en promedio una semana que es la tercera o cuarta parte de lo que demora una visita a un banco.

La supervisión de las EDPYME dentro de la SBS esta a cargo de la intendencia A-F que esta bajo la dirección de la Superintendencia Adjunta de Banca (SAB). El intendente tiene bastante autonomía en sus decisiones, pero es finalmente el SAB quien tiene la última palabra.

Dentro de la supervisión hay dos aspectos que aparecen muy importantes para las EDPYME, por un lado el reconocimiento del microcrédito, denominado en las normas créditos a Microempresas (MES) que son los créditos que se dan a personas naturales o jurídicas que tienen activos de menos de 20,000 dólares, sin incluir bienes inmuebles, y endeudamiento con el sistema financiero por menos de 20,000 dólares. Lo cual, ha facilitado la operación de las EDPYME dado que la gran mayoría de clientes cumple los requisitos de los créditos MES. Otro aspecto importante es el referido al apalancamiento de los activos ponderados por riesgo respecto al patrimonio, pues aunque la ley señala un limite de 11 veces (menor al sugerido en los Acuerdos de Basilea), la SBS en la práctica ha establecido un limite 8 veces para entidades pequeñas que tienen a los microempresarios

como sus principales clientes. Es decir, que hay una política conservadora tratando de evitar exposiciones excesiva al riesgo de estas instituciones que como vimos anteriormente tienen requerimientos patrimoniales reducidos.

Parte de las dificultades que han tenido las EDPYME tanto en el proceso de formalización como en el cumplimiento de las normas de la supervisión se derivan a nuestro entender del hecho que como ONG las instituciones no requerían de ningún patrimonio y la norma que rige su formación es una norma muy laxa e idéntica a las que normaba la creación de cualquier ONG. Para crear una ONG sólo se deben reunir los asociados redactar los estatutos, e inscribirlos en los registros públicos, y luego hacer la inscripción en una dependencia del Ministerio de la Presidencia.

El proceso de formalización de las tres EDPYME que analizamos (EDYFICAR, Solidaridad y Confianza) se inició a partir de programas de crédito relativamente exitosos, o con la percepción de exitosos por parte de las ONG, aunque de hecho no existían análisis que muestren que los programas habían alcanzado el autosostenimiento. Tres factores adicionales contribuyeron a la formalización. Uno fue la norma tributaria que señalaba que las entidades financieras no formales estaban obligadas al pago del Impuesto General a las Ventas (IGV) sobre el monto de créditos otorgados y que este pago era con carácter retroactivo desde la promulgación de la Ley General del Impuesto a las Ventas en 1992. Otra fue la percepción que mediante la formalización se podría acceder a una mayor cantidad de recursos de la cooperación internacional y a la posibilidad real de acceder a recursos de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), entidad financiera estatal de segundo piso, que no se podían canalizar a las ONG. Y la idea que mediante la formalización se podría mejorar la cobertura y la eficiencia de las operaciones crediticias.

El proceso de transformación de las EDPYME fue bastante más costoso y largo de lo que las ONG habían previsto. Sin incluir los gastos de local los costos en lo que se refieren a estudios, software, equipos, gestión, manuales y capacitación están entre los 100 mil y 220 mil dólares<sup>1</sup>. En lo que se refiere al tiempo que transcurrió desde que se pidió la autorización de organización, este fluctuó entre uno a dos años. Este tiempo adquiere más importancia si tenemos en cuenta que algunas ONG tuvieron que distraer recursos de su cartera para completar los requerimientos de capital mínimo exigidos y por lo tanto redujeron su cartera por un tiempo considerable y además contrataron personal antes de iniciar sus operaciones. Cabe indicar que la ONG más grande y cuya sede estaba en Lima fue la que gastó más en el proceso de formalización, pero fue la que demoró menos tiempo para empezar sus operaciones.

En términos del conjunto de EDPYME apreciamos un crecimiento muy importante en su cobertura en los últimos 3 años en donde de una cartera de 13 millones de dólares se pasa a casi 31 millones de dólares. También se aprecia un incremento muy importante en patrimonio y activos. No obstante, este crecimiento se debe en una significativa parte al ingreso de nuevas instituciones al mercado y al traslado progresivo que hicieron las ONG más grandes de su cartera de crédito a las EDPYME. Cabe indicar que el grueso de la

---

<sup>1</sup> Dos de las EDPYME analizadas adquirieron locales nuevos, y los costos estuvieron entre los 50 mil y 70 mil dólares

cartera de las EDPYME esta ubicada en el sector comercio con cerca del 50% seguida muy de lejos por la industria manufacturera, el sector agropecuario apenas llega a representar el 4% de la cartera. En tal sentido, las EDPYME se han concentrado en los sectores menos riesgosos de las microfinanzas.

El desempeño del conjunto de EDPYME es relativamente modesto, pues aunque en los dos últimos años los ingresos operativos lograron cubrir los costos operativos, hay que tener en cuenta que varias EDPYME aun no están amortizando parte importante de sus adeudados. Asimismo, los indicadores de rentabilidad como el ROE y le ROA muestran desempeños bastante modestos. Sin embargo, hay que considerar que la mayor parte de EDPYME son instituciones en proceso de consolidación y hay varias de ellas (las de más reciente creación) que aun arrojan perdidas.

De las tres EDPYME que estudiamos, dos iniciaron sus operaciones en 1998 y la otra a principios del año 2000. Estas tres instituciones han tenido sus orígenes en ONG multipropósitos que tenían un programa de crédito dentro de sus varias acciones. Dos de ellas tenían una base rural bastante significativa y una era eminentemente urbana. La EDPYME más grande (también es la más grande del sistema en cartera) es la basada en un programa urbano y es la única de las tres que tiene un espectro de acción nacional abarcando 11 agencias distribuidas en 9 departamentos. Cabe indicar que el programa de créditos de la ONG también tenía ese mismo ámbito. Los otros dos programas de crédito pertenecían a ONG locales que también tenían un ámbito de trabajo local, luego de su transformación en EDPYME también mantienen estas mismas características, aunque en el caso de Confianza luego de su conversión en EDPYME ha incursionado de forma decidida en los ámbitos urbanos locales.

De los tres EDPYME, las dos que comenzaron a funcionar en 1998 han crecido en su cobertura en lo que se refiere a número de clientes y montos de créditos desembolsados. Mientras en la que comenzó a funcionar a principios del 2000 aun tiene montos y clientes menores a los que tenía como ONG. Esto sugiere que en el principio las EDPYME tienen menos cobertura que como ONG debido a que sólo trasladan la cartera buena y a que ese traslado se hace en forma paulatina, pero a medida que pasa el tiempo logran ampliar su cobertura. También ambas entidades han logrado incrementar su patrimonio, aunque en Confianza el incremento es mucho menor.

Las instituciones en general ofrecen en la actualidad una gama mayor de productos financieros que cuando eran ONG. No obstante, todos estos productos están referidos a créditos dado que la ley prohíbe a las EDPYME la captación de depósitos del público. Asimismo, el monto promedio de los créditos o se ha mantenido similar al que tenían como ONG o bien se ha reducido. Esto último se ha manifestado en Confianza y Solidaridad como consecuencia de la reducción de la cartera que se destinaba al sector rural que tiene préstamos promedios mayores, en todo caso la formalización no ha significado el abandono del sector de las pymes, pero si un énfasis mayor en los créditos urbanos.

En lo que se refiere a la sostenibilidad Edyficar y Confianza lograron cubrir sus gastos financieros y operativos con los ingresos financieros que obtuvieron básicamente por los créditos que otorgaron, mientras que Solidaridad no lo pudo hacer debido al elevado déficit

que registró en sus márgenes operativos. Cabe indicar que la mora de las tres instituciones que estudiamos se situó por debajo de la del sistema financiero, siendo menor en Solidaridad y Confianza al promedio del sistema de EDPYME. En el primer caso en este resultado puede estar influenciado por el hecho que esta institución recién inicia sus operaciones, no obstante en general la cartera de las EDPYME tiene una mora similar o inferior a la que tenían como ONG.

En lo que respecta a las tasas de interés que se cobran estas están dentro de los márgenes del mercado. No obstante, se aprecia un incremento respecto a la cobraban como ONG, esta subida tiene que ver con los costos financieros, pues a diferencia de su etapa como ONG varios de los recursos prestables tienen costos financieros.

Otro aspecto que sin duda ha representado un cambio muy positivo el paso a institución regulada ha sido con respecto a la producción de información. En su etapa de ONG las instituciones manifestaron notorios deficits en la producción de información que permita analizar la sostenibilidad y la eficiencia, tal es así que mucha de la información acerca de la etapa de ONG que se recogió en el estudio tuvo que ser construida expresamente para este fin.

La tecnología crediticia de las EDPYME ha sufrido algunos cambios importantes como consecuencia de la formalización. Así ahora las instituciones hacen propaganda en los medios, lo cual es una señal que enfrentan una competencia que antes no tenían o se tenía en cuenta. Esto también de alguna manera ha introducido cierto proceso de autoselección en los clientes, pues la propaganda se dirige a ciertos estratos que son los que a las instituciones les interesa. Se mantiene el uso de mecanismos grupales para la selección, pero hay un énfasis mayor en los aspectos individuales, sobre todo a medida que los montos se incrementan. Esto también se refleja en los requerimientos de garantías, pues aunque se mantiene las garantías solidarias para montos pequeños, hay un uso mucho más intensivo de las garantías reales, incluso la hipoteca de bienes inmuebles cuando los montos son más significativos. También hay un orden mucho mayor en el uso de manuales y de los comités de crédito que en algunos casos no existían o se usaban de una manera informal. En el monitoreo, los cambios son menores, mientras que en la recuperación hay mayor énfasis en cumplir los plazos para iniciar las acciones judiciales y mayor voluntad de seguir los procesos cuando no se aprecia voluntad de pago.

Cabe anotar que tal como ocurría con las ONG en las EDPYME los analistas siguen desempeñando un rol fundamental en el proceso crediticio ya que son los responsables desde la selección hasta la recuperación, e incluso siguen tratando con los clientes en los créditos incumplidos que están en procesos judiciales.

También resulta pertinente indicar la mejora en los medios tecnológicos que se ha producido debido al proceso de formalización. El primero de ellos ha sido la utilización de software especializado, que es una de las exigencias de la SBS para el funcionamiento de una entidad financiera. Incluso Edfycar recientemente ha incorporado el uso de computadoras *palm-pilot* por parte de los analistas de crédito en el campo, lo cual ha significado reducciones de tiempo en la selección y más control del trabajo de los analistas.

La transformación de las ONG en EDPYME ha significado cambios importantes en la estructura de gobiernos, pues las instituciones han tenido que elegir directorios que son los órganos de gobierno de las entidades mientras que como ONG eran dirigidas por la estructura gubernativa de estas instituciones. No obstante, dado que las ONG son las dueñas de las EDPYME son ellas las que han nombrado los directores, y aunque han incorporado a algunos directores externos a la ONG las decisiones siguen en manos de los directivos de estas instituciones. Sin embargo, el tener directores externos a la ONG, el hacer obligatoriamente reuniones mensuales y tratar ciertos temas como la aprobación de los presupuestos o informes de auditoría y remitir y que esta información sea aprobada por la SBS, ha llevado a que las instancias de gobierno tengan una preocupación mucho más directa por el desempeño financiero de la institución. Pero esto no ha significado que se abandone la misión de las entidades, las EDPYME conservan los aspectos sociales de su misión, pero han incorporado aspectos de rentabilidad y permanencia, entendiendo que sólo así podrán cumplir con sus objetivos sociales.

También es importante ver que el fondeo de las EDPYME ha experimentado una importante diversificación al incorporar a más fuentes de recursos. Esto ha disminuido la dependencia ciertas fuentes externas de recursos que era una de las características de las ONG, además la mayor parte de los nuevos recursos tienen costos financieros, lo cual es un incentivo adicional para un buen manejo de las instituciones. No obstante, la gran mayoría de los recursos aun proviene de fuentes gubernamentales o de la cooperación internacional, lo que sugiere que es preciso adoptar políticas que permitan movilizar recursos de los mercados financieros.

Los clientes de las tres EDPYME estudiadas tienen semejanzas importantes a pesar que las instituciones operan en ámbitos diferentes. Así encontramos que en todas las entidades alrededor del 45% de los clientes son mujeres, la edad promedio fluctúa alrededor de los 43 años y por lo menos el 60% cuenta por lo menos con educación secundaria. Esto último muestra que los clientes tienen un buen nivel educativo lo que adquiere más importancia si se tiene en cuenta el elevado porcentaje de mujeres clientes que tienen las instituciones. En donde si se encuentra diferencias es en el tipo de actividad económica en Solidaridad y sobre todo en Confianza hay proporción importante de clientes que se dedican a las actividades agropecuarias, mientras que en Edyficar los clientes se dedican principalmente al comercio y las confecciones de ropa.

Los clientes de las EDPYME analizadas muestran una experiencia de más de 9 años en la actividad productiva para la cual piden los préstamos. Lo cual, muestra una política cautelosa de las instituciones en la colocación de los créditos, lo cual sin duda reduce el riesgo de incumplimiento de los préstamos.

En el caso de las EDPYME que operan en ámbitos locales, estas instituciones constituyen en la gran mayoría de los clientes encuestados la única fuente de créditos formales, mientras que en el caso de Edyficar más de la mitad tuvo créditos de otras entidades formales, lo cual sugiere que esta entidad enfrenta una mayor competencia, por lo menos en Lima, esto también nos sugiere que Lima tiene una importante penetración de entidades de microcrédito, a pesar que las cajas municipales no operan en la capital.

Los clientes de las EDPYME que estudiamos señalaron que el plazo de los créditos ha disminuido en relación al que existía cuando eran ONG. De manera análoga los clientes señalaron que el número de visitas a la institución ha tendido a descender a raíz de su formalización. Estos dos resultados sugieren que los costos de transacción para los clientes se ha reducido con la formalización.

Lo anteriormente encontrado es consistente con la satisfacción que muestran los clientes en relación al servicio que prestan las instituciones. La mayoría de encuestados ha indicado que aprueba los tramites y requisitos de las EDPYME en una proporción mayor a la aprobación de los tramites y requisitos de la ONG, siendo el factor tiempo de tramitación un factor crucial para esta calificación. Incluso la mayoría de encuestados también mencionó que el trato de personal de las EDPYME ha mejorado en comparación al que tenían en la ONG.

No obstante, en relación a las tasas de interés la mayor parte de los clientes perciben que han sufrido un deterioró, pues la proporción que califica este aspecto como regular o malo se ha incrementado en las tres instituciones. Esta percepción esta íntimamente relacionada a la capacidad de pago o posibilidad de devolución de los créditos. Esto escapa al accionar de las instituciones, pues ha sido la recesión y en algunos ámbitos desastres naturales los cuales han afectado la capacidad de pago de los clientes.