

*Problemas y Prioridades en regulación y
Supervisión de Instituciones
Microfinancieras: El caso Peruano*

PROBLEMAS Y PRIORIDADES EN REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS: EL CASO PERUANO'

Las instituciones que atienden el mercado de micro-créditos se clasifican en dos grupos de entidades. Primero, aquellas de pequeña escala y generalmente de reciente formación. Entre ellas están las Cajas Rurales, Municipales y las Entidades de Desarrollo para la Pequeña y Microempresa (EDPYME). Muchas de estas instituciones -sobre todo las últimas se formaron a partir de experiencias exitosas de ONGs dedicadas al micro-crédito. El segundo grupo de entidades está conformado por algunas entidades de la Banca Múltiple y Financieras, de mayor tamaño y antigüedad en el mercado.

El número de instituciones del primer grupo ha mostrado un rápido crecimiento durante los últimos años, y con ello el número y monto de las colocaciones también se ha expandido. En el siguiente gráfico se puede observar el crecimiento global de las colocaciones del primer grupo y la participación de cada tipo de entidad durante los últimos dos años. Si bien la mayoría de colocaciones corresponden a las Cajas Rurales y Municipales, las correspondientes a las EDPYME muestran una tendencia creciente. Un aspecto interesante de la experiencia peruana es la conversión de entidades micro-financieras no reguladas como ONGS, a entidades reguladas como las EDPYME. Esta transición representa una experiencia de la cual es posible extraer lecciones sobre el comportamiento de entidades de MF sujetas a regulación.

- 1 Documento preparado para la discusión en el Taller del proyecto "Reforma Regulatoria y Políticas para Microfinanzas"

Evolución de Colocaciones por Tipo de Entidad (Millones de Nuevos Soles)

Gráfico

Entre las instituciones del segundo grupo, algunas tienen líneas de micro-crédito en funcionamiento como el Banco de Crédito. Otras tienen estas líneas en proceso de desactivación o las derivan hacia otras instituciones como Mibanco. Ésta última, es una entidad especializada en micro-créditos creada a partir de una ONG con experiencia en este sector.

De acuerdo al perfil del proyecto, este documento discute los problemas de las entidades de microfinanzas (MF) dedicadas al micro-crédito otorgado a pequeñas y microempresas. La experiencia indica altos costos operativos para el otorgamiento y supervisión de créditos como un límite importante para la expansión del sector. Los altos costos de operación en este sector están asociados a la pequeña escala de las operaciones de MF y la escasa información existente sobre los potenciales clientes. Finalmente, otro grupo de problemas aparece con el mal diseño de los mecanismos de incentivos en cada institución, que eventualmente llevarían a decisiones insostenibles en el tiempo. A continuación se discuten los problemas de riesgos, costos e incentivos, y se plantean áreas de investigación de interés para la Superintendencia de Banca y Seguros, en un contexto de un sector en expansión

1. Administración del Riesgo Crediticio.

Entre las instituciones de MF el riesgo de mayor relevancia es el crediticio, debido a la concentración geográfica y sectorial. En cuanto a la concentración sectorial se puede observar en el siguiente cuadro que las Cajas Rurales, Municipales y EDPYME muestran una mayor concentración que la observada en la Banca Múltiple. El porcentaje de colocaciones de los dos sectores con mayores colocaciones entre las Cajas Municipales es de 65,4%, y aumenta para las Cajas Rurales (82,1%) y las EDPYME (78,3%). Al margen de la capacidad de enfrentar shocks

adversos por parte de los clientes, la alta concentración sectorial sugiere un nivel de vulnerabilidad importante entre las entidades de MF.

Colocaciones por Sectores Económicos (Al 30 de abril de 1999)				
	Cajas Municipales	Cajas Rurales	EDPYME	Banca Múltiple
Agricultura	12.0	60.2	9.1	2.39
Ganadería	0.00	4.8	0.0	0.64
Pesquería	0.5	0.1	0.0	2.61
Minería	0.0	0.0	0.0	2.76
Industria	5.4	1.6	44.1	23.01
Electricidad, Gas y Agua	0.0	0.0	0.0	0.83
Construcción	0.1	0.5	0.0	4.69
Comercio	36.0	22.1	34.2	16.44
Hoteles y Restaurantes	2.0	0.3	2.3	1.34
Transporte	6.5	0.7	1.8	5.03
Intermediación Financiera	0.0	0.0	0.0	4.63
Act. Inmobiliarias	0.8	1.1	0.0	6.17
Administración Pública	3.5	0.6	0.0	0.61
Enseñanza	0.2	0.3	0.4	0.50
Ss. Social y Salud	2.2	0.1	2.2	0.42
Otras actividades Comunit.	1.4	1.7	5.1	3.75
Otros	29.4	5.8	0.8	24.19

De igual modo, existe una gran concentración geográfica de las colocaciones de estas entidades. Sin embargo, las Cajas Municipales y Rurales que fueron concebidas como entidades financieras de carácter local, vienen mostrando una tendencia a expandir sus operaciones a otras localidades. En el caso de las EDPYME ya existen algunas con agencias en zonas geográficas diferentes. Adicionalmente, existe cierta concentración aún dentro de sectores. Por ejemplo, algunas entidades con colocaciones concentradas en agricultura, tienen además la cartera concentrada en ciertos productos, que las expone a riesgos adicionales (riesgo de precios del producto). Esta concentración geográfica, sectorial y de productos plantea serios problemas en la administración del riesgo crediticio y surgen algunas preguntas

- ¿Qué tipo de instrumentos podría utilizarse para que las entidades de MF reduzcan su exposición al riesgo? ¿Estos instrumentos están disponibles?
- ¿Qué impide la existencia de estos instrumentos? ¿De qué manera pueden las entidades compartir riesgos cuando el mercado de instrumentos financieros (y de seguros) es incompleto?

2. Central de Riesgos.

Estos sistemas permiten la difusión de información sobre los clientes de micro-crédito. En el Perú, se pueden distinguir tres tipos de Centrales de Riesgo. Primero, la Central de la SBS que actualmente tiene información del total de créditos (a fines de 1997 sólo tenía información de clientes con deudas mayores a US\$4,500 en cada institución). Segundo, las Centrales privadas, como "Infocorp" o "Riesgo Cero," que no tienen una buena cobertura en montos pequeños y evidencian costos altos en relación al éxito de búsqueda. Por último, existen varias Centrales con una mejor cobertura de los montos de micro-crédito y que se han generado de manera particular a través del trabajo de las ONGS. Entre ellas están la de COPEME (Comité Pequeña y Mediana Empresa) y la Central de Riesgos del Cono Norte (Alternativa). En este contexto, las perspectivas de una Central de la SBS con mayor cobertura en este sector de rápida expansión y con información más desagregada favorecerá una mejor práctica en el otorgamiento de créditos al sector.

- ¿Cuál es el costo de implementar una Central de Riesgos de mayor cobertura en el mercado de micro-créditos? ¿Cuál es el beneficio estimado en términos de reducción de índices de morosidad?
- Dado que cada zona (región) tuvo acceso a Centrales de Riesgo en diferentes momentos ¿Qué se puede sostener acerca del impacto de estas Centrales sobre las decisiones de número y monto de colocaciones? ¿Y sobre la calidad e estas colocaciones?

3. Provisiones y Garantías.

La norma sobre Clasificación del Deudor y de Provisiones (Resolución SBS 572-97) clasifica los créditos a las micro-empresas (MES) como lo hace con los créditos de Consumo, reflejando una actitud prudente frente al riesgo que estos créditos representan. Las tasas de provisiones para MES, sin embargo, son idénticas a las aplicadas a Créditos Comerciales e Hipotecarios para la Vivienda. La tasa de provisiones para créditos MES sólo es menor para aquellos deudores que cuentan con garantías preferidas quienes constituyen una minoría.* En este sentido, se percibe la necesidad de acreditar la propiedad de activos (titulación) entre los hogares que manejan micro-empresas para permitir mayor capacidad de endeudamiento.

- ¿Cuál sería el impacto de cambios en las normas de Provisiones sobre las decisiones y el potencial de crecimiento del sector de MF?
- ¿Cuán sensible es el sector a incrementos en los niveles de Provisiones?
- ¿Cuál sería el impacto de un Programa de Titulación de bienes inmuebles sobre las colocaciones de MF?
- ¿Y cuál sería el impacto de facilitar o abaratar el otorgamiento de prendas sobre el potencial crecimiento del sector?

4. Requerimientos de capital y movilidad en el Mercado.

Los bajos requerimientos de capital inicial y problemas de gestión han sido dos razones mencionadas como una explicación del gran número de entradas y salidas de Cajas Rurales al mercado. Como se ve en el siguiente cuadro, si bien el número de Cajas Rurales tiende a reducirse, se observa una alta movilidad durante los últimos dos años. Si bien es cierto que el mercado debe corregir los desequilibrios a través de salidas de instituciones, resulta prudente asegurar que la alta movilidad no se traduzca en señales de inestabilidad del sector. Regulación reciente ha establecido un esquema más prudente para la autorización de funcionamiento de entidades financieras al mercado.

Cajas Rurales: Entrada y Salida del Mercado (Hasta Mayo de 1999)			
Años	Entradas	Salidas	Número actual
1994	6	0	7
1995	8	0	15
1996	1	0	16
1997	3	2	17
1998	1	3	15
1999	0	1	14

Ante esta situación se plantean las siguientes preguntas:

- ¿Es la regulación demasiado flexible, tal que permite este nivel de movilidad? ¿o existen otras causas que la expliquen?
- En el contexto de un mercado en crecimiento ¿Son los requerimientos de capital suficientes para enfrentar una mayor demanda crediticio futura?
- ¿Qué requerimientos adicionales permitirían un mercado más estable en el número de instituciones?

5. Relación entre entidades de MF y ONG fundadoras.

Varias instituciones de MF se crearon a partir de experiencias de micro-crédito exitosas desarrolladas por ONGS. Seis de las siete EDPYME en funcionamiento muestran una proporción mayoritaria (más del 65%) de la ONG fundadora en su capital social. Esto podría traducirse en problemas de separación de objetivos (e intereses) que podrían ser adversos para la sostenibilidad de la EDPYME. Estos problemas de incentivos entre los dueños mayoritarios de las EDPYME y los objetivos de la institución financiera deben ser examinados para evitar situaciones de conflicto y posterior crisis como la observada con Corposol/Finansol en Colombia.

- ¿Qué políticas y procedimientos deben establecerse respecto a la relación entre instituciones con vínculos administrativos? (Composición de directorios, división de funciones, condicionalidad de decisiones entre instituciones).

6. Estructura de Fondo y Respuestas ante contingencias

Las entidades de microfinanzas evidencian un fondeo concentrado en fuentes de cooperación internacional y créditos concesionales, Sólo las Cajas Municipales tienen una participación importante de Depósitos entre sus activos. Esta estructura plantea la dificultad de poder aumentar capital ante cambios en la aumentos en la demanda de créditos o ante aumentos de riesgos.

- ¿Qué fuentes de fondeo disponen las Entidades de Microfinanzas?
- ¿Cuál es el origen de los fondos? (Gobierno, Organismos Internacionales) ¿En qué monedas?
- ¿Qué fuentes alternativas de fondeo existen? ¿Tienen las entidades de microfinanzas mecanismos para enfrentar exigencias drásticas de requerimientos de capital ante contingencias?

7. Estructura de Capital y Gobernabilidad.

La Estructura de propiedad de las IMF son altamente difusas (muchos propietarios) o impersonales (principal propietario es el Consejo Provincial o un grupo de agricultores), Además de generar el problema de fondeo ante imprevistos, esta estructura genera incentivos perversos para el monitoreo de la administración. Los pequeños accionistas no están dispuestos a incurrir en costos de monitoreo de la administración, por lo que el problema de agencia es más severo.

- ¿Qué tipo de regulación es factible para evitar estructuras de propiedad difusas?
- Si no es posible evitar estas estructuras, ¿qué mecanismos existen para incentivar mecanismos de monitoreo más efectivos?

8. Capacitación

Entre los costos más importantes se encuentran aquellos de capacitación, Éstos han sido cubiertos con donaciones cuya duración puede ser limitada, y que necesita ser garantizada en el futuro.

- ¿De qué manera los costos de capacitación han sido incluidos en los costos y proyecciones de crecimiento del sector?
- ¿Qué regulaciones deben existir sobre los requerimientos de capacitación y qué costos adicionales implican?

9. Aprobación y Monitoreo de Créditos.

Como se mencionó anteriormente, los costos de operación son elevados en este sector debido a la reducida escala de operaciones. Las entidades han optado por diferentes políticas y procedimientos para el otorgamiento y monitoreo del crédito, y cada una de ellas plantea diferentes problemas. Algunas han optado por separar las funciones en cada

fase del proceso, mientras otras prefieren que la misma persona se encargue de todas las etapas del crédito. La separación de individuos en cada etapa del proceso no es importante en la medida que los incentivos sean consistentes con la sostenibilidad de la entidad. Por ejemplo, el uso de bonos de premio por crédito colocado sin importar la recuperación del mismo genera incentivos a hacer colocaciones riesgosas. Sin embargo, si el premio estuviese asociado también a la recuperación del crédito se estimularía el trabajo de equipo sin perjudicar la sostenibilidad de la entidad.

Para enfrentar los problemas de monitoreo y seguimiento de los créditos se ha trabajado con diferentes tecnologías como créditos grupales, aunque sigue siendo costoso el proceso inicial de verificación del grupo. Una vez confirmada la existencia real del grupo, los riesgos de información asimétrica se reducen de modo que los costos de monitoreo y de transacción son minimizados.

- ¿Qué mecanismos se pueden poner en práctica para disminuir los riesgos asumidos por el prestamista?
- ¿Qué mecanismos reducen los costos de aprobación y monitoreo?

10. Articulación entre Banca Múltiple y entidades de MF.

Otra alternativa aún no extendida en nuestro medio es la articulación de entidades de Banca Múltiple con entidades de MF directamente o a través de organizaciones que agrupen a éstas últimas como la Federación de Cajas Municipales o la Asociación de Cajas Rurales. Como las organizaciones conocen mejor este segmento del mercado y manejan mejor la tecnología apropiada, la presencia de las entidades de MF reducen los problemas de información de la Banca Múltiple, y ésta facilita el fondeo de recursos. De este modo, las entidades de Banca Múltiple actuarían como banca de segundo piso, pero esto exigirla relaciones contractuales muy claras entre los dos tipos de entidades. Sin embargo, la experiencia de algunos Bancos articulados con ONGs no ha sido la mejor. Por otro lado, la experiencia de COFIDE como banca de segundo piso ha sido mas bien exitosa y debe sugerir las metodologías que pueden usarse en este tipo de participación.

- ¿Qué alternativa es mejor para las entidades de Banca Múltiple? Participar directamente en este segmento del mercado o a través de una entidad especializada (EDPYME, por ejemplo)?
- ¿Y cuál reduce más el riesgo crediticio para la Banca Múltiple?
- En el caso de una articulación entre entidades de Banca Múltiple y entidades especializadas en MF, ¿Qué características tiene el problema de agencia entre ambas entidades? ¿Qué restricciones se deben exigir para minimizar el costo de este problema?