

Brechas regulatorias de las microfinanzas y normativa eficaz para la inclusión financiera en Ecuador



Créditos:

Presidente RFD
Wilson Araque

Directora Ejecutiva RFD
Valeria Llerena

Consejo Editorial:

Estadísticas y Estudios RFD
Rossana Bonilla
David Arcos
Francisco Rosero

Diseño:

Departamento de Comunicación RFD

Edición:

Octubre - 2020

Índice

Introducción	4
• Del concepto de microcrédito hacia las microfinanzas y la inclusión financiera	6
• Por qué es importante regular y supervisar a las IMF	8
• La regulación y la supervisión financiera	9
¿Qué debe contener una regulación efectiva para promover la inclusión financiera?	10
• Recomendaciones normativas de ASBA	11
• Recomendaciones normativas del CGAP	14
• Dimensiones para la identificación de brechas	17
Análisis de regulación para la inclusión financiera por dimensión	19
1. Regulación prudencial	20
• Requerimientos de entrada	20
• Requerimientos de liquidez	24
• Constitución de provisiones	28
• Metodología de crédito	33
• Gobernabilidad	38
2. Regulación no prudencial	43
• Protección al consumidor	43
• Topes de tasas de interés	46
• Burós de información crediticia	48
3. Conclusiones generales	52
Principales características regulatorias de los países seleccionados	53
Bibliografía	60
Anexos	65

Introducción

Introducción

Los países de Latinoamérica han emprendido reformas financieras significativas en las últimas décadas. Éstas abarcan diferentes áreas como la adopción de nuevas leyes bancarias, la eliminación o promoción de controles de tasas de interés, la liquidación de entidades ineficientes o el rol del Banco Central en el sistema financiero. En cuanto a las microfinanzas, hasta hace poco no se prestaba mucha atención a la manera en la que las Instituciones de Microfinanzas (IMF), estaban siendo reguladas, pero el rápido crecimiento del sector, en los últimos años, ha causado que discusiones relacionadas a la regulación financiera de las IMF se vuelvan más apremiantes.

Junto al crecimiento de la población atendida ha venido la diversidad de la oferta de servicios financieros. La ampliación de la oferta representa un reto, tanto para las instituciones participantes en el mercado como para los reguladores. En la actualidad, los gobiernos y entidades supranacionales como el Banco Mundial (BM), le han dado mayor importancia al desarrollo de políticas que vayan en línea con una mayor inclusión financiera, y hace algunos años atrás, ya se cuenta con información de los avances en el acceso y uso de servicios financieros a nivel mundial con los datos de la encuesta Global Findex. Es importante que el crecimiento del sector financiero sea saludable. Por ello, la regulación financiera juega un papel fundamental en la evolución del mercado, ya que determina si la expansión de los servicios financieros sea inclusiva o, por el contrario, si el crecimiento del sector financiero no es saludable.

En Ecuador, según los datos de la encuesta Global Findex, cerca del 50% de la población adulta aún no tiene cuenta de ahorros. Si se revisan los indicadores concernientes al uso de la cuenta de ahorros, los indicadores son aún más bajos. Esta realidad se repite en varios países de la región, como Perú y Colombia, por lo que resulta necesario analizar la evolución de la normativa de estos países, y si esta contribuye o no a fomentar un mayor acceso de servicios financieros.

La regulación financiera puede clasificarse en varios tipos. En la literatura acerca del tema, se suele separar a la regulación en dos grandes grupos (regulación prudencial y no prudencial). La primera, tiene que ver con el aseguramiento de la solidez y la sostenibilidad del sistema financiero, la segunda, se enfoca en fortalecer el mercado financiero mediante el desarrollo institucional de las Instituciones Financieras (IF) y su relación con los usuarios.

Para el ámbito de las microfinanzas, es importante recalcar que el objetivo básico de la regulación es complementar las normas y leyes bajo las cuales opera el sistema financiero tradicional, tomando en cuenta que las IMF persiguen objetivos más allá de la eficiencia económica y cuentan con diferencias significativas en su estructura, en comparación a un banco tradicional.

El analizar los resultados de la aplicación de un cierto cambio normativo en el mercado financiero no resulta una tarea sencilla, por lo que casi no existen estudios que aborden el tema de forma integral. En este sentido, los estudios más relevantes acerca de normativa para las microfinanzas y la inclusión financiera tienen que ver con el planteamiento de principios básicos para la regulación, basándose en los criterios de Basilea para la regulación prudencial y en iniciativas como los principios de protección al cliente, para regulación no prudencial, mas no en la evaluación de los impactos de las modificaciones normativas de los países.

En este documento, se realizó una revisión de dos de las principales iniciativas que plantean principios para una regulación efectiva, con la finalidad de identificar sus principales propuestas, y analizar las brechas de implementación de estas recomendaciones en la normativa ecuatoriana, peruana y colombiana.

Es así como, en la primera sección del documento, se presentan las iniciativas de regulación para las microfinanzas y la inclusión financiera propuestas por la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA) y el Consultive Group to Assist the Poor (CGAP), tomando en cuenta sus principales dimensiones de análisis.

En la segunda sección, se presentan a las buenas prácticas de cada dimensión de regulación y se analiza a los casos de aplicación normativa de Ecuador, Perú y Colombia. Para finalizar, se revisan las principales fortalezas y debilidades normativas de los tres países y se plantean recomendaciones de política pública para cada caso.

Del concepto de microcrédito hacia las microfinanzas y la inclusión financiera

Pequeños grupos de ahorro y de crédito comunitario han operado por siglos alrededor del mundo, siendo las primeras evidencias las casas de empeño fundadas en el siglo 15 en Europa como una alternativa a prestatarios usureros, el sistema irlandés de fondos para préstamos, que inició en los años 1700, y el movimiento cooperativo fundado en 1865 por el alemán Friedrich Wilhelm (Helms, 2006).

En la década de 1970 aparece por primera vez el término de microcrédito, basado en programas de préstamos grupales (Helms, 2006). Algunas instituciones que iniciaron con estos programas fueron ACCION International y el Grameen Bank en Bangladesh. Los modelos de microcrédito desarrollados por Muhammed Yunus desde 1976 permitían a grupos de personas pobres en Bangladesh acceder a un crédito y se convirtieron en un ejemplo para replicar sus modelos en otros países, ya que atacaron al principal problema: la imposibilidad de los pobres para acceder a préstamos por falta de garantías. En este sentido, el enfoque de microcrédito de Yunus permitía que se realicen préstamos mediante un sistema de 'monitoreo de pares'

como un tipo de garantía social, viabilizando el financiamiento de los pobres (Mia, M. A et. al, 2017).

Durante los últimos 30 años, las instituciones financieras han experimentado una expansión de sus servicios. Para el caso de las instituciones financieras especializadas en microcrédito, durante la década de los 80 se evidencia una mejora de las metodologías de crédito y la creación de productos de captación de depósitos, seguros, capacitación, entre otros. Esto a su vez fue permitiendo que las instituciones alcancen un mayor número de clientes y reduzcan su vulnerabilidad frente al suministro de recursos subsidiados, provenientes del gobierno o de organizaciones no gubernamentales (Helms, 2006).

Es así que para la década de los 90 ya se había acuñado como "microfinanzas" al conjunto de servicios financieros y no financieros ofertados en el mercado y las IMF reforzarían su enfoque doble, refiriéndose a uno social (que permita a los más pobres insertarse en el mercado financiero) y a uno financiero (que pueda atraer más

capital para aumentar el alcance de los servicios financieros y hacer a la institución sustentable financieramente (Hickel, 2015) (Helms, 2006).

El crecimiento experimentado por las IMF durante estos años llamaría la atención de las instituciones de banca tradicional, las cuales comenzaron a ver a este segmento como un potencial nicho de mercado, así como de algunos organismos reguladores (CEMLA & CAF, 2018).

Es así como distintas agencias internacionales comenzaron a promover a las microfinanzas como estrategia para la reducción de la pobreza (Helms, 2006). Debido a la necesidad de acuñar un concepto más amplio, que comprenda el problema del acceso a los servicios financieros para poder incluirlo en sus agendas, estos organismos desarrollarían al concepto de inclusión financiera (Roa, 2013) (CEMLA y CAF, 2018).

En un principio, era común el limitar el análisis de la inclusión financiera al nivel de bancarización, medido por la profundización financiera en un país o el número de cuentas en instituciones financieras entendiéndolo solamente como el acceso a servicios financieros (Morales y Yáñez, 2006: 9) (Roa, 2013: 122).

A partir de entonces se han presentado varias definiciones de organismos ligados a este tema. El CGAP define a la inclusión financiera como el acceso efectivo a servicios financieros como crédito, ahorro, pagos y seguros, ofrecidos por instituciones formales, por parte de todos los adultos en edad de trabajar, incluidos aquellos que actualmente se encuentran excluidos del sistema financiera (CGAP, 2010). Esta organización especifica que el acceso efectivo implica prestación responsable de servicios, a un costo

que el cliente pueda asumir y sea sustentable para quien dé el préstamo, lo que resultaría en que los clientes excluidos utilicen los servicios financieros formales.

Por su parte, la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI), creada en 2009, propone una definición de inclusión financiera basada en cuatro dimensiones: acceso, que son las capacidades para poder usar los servicios financieros formales disponibles; uso, que es la permanencia y profundidad del uso de servicios y productos financieros; calidad, que muestra la adaptabilidad de los productos a las necesidades de los clientes y a los requerimientos del prestamista; y bienestar, entendido como el impacto positivo de estos servicios financieros en la vida de los consumidores) (AFI, 2011).

En Ecuador, la RFD ha promovido, desde el año 2017 un concepto de inclusión financiera, basado en los pilares de: acceso, uso, regulación, protección al usuario y educación financiera. Este concepto de inclusión para la RFD también ha evolucionado en los últimos años. En el estudio ¿Qué es la inclusión financiera? Un análisis desde la teoría y la práctica, se identifica que, para su buena interacción, las dimensiones de la inclusión financiera deben funcionar bajo un enfoque de complementariedad.

Se identifica que cada definición cuenta con un enfoque propio, pero que cada una infiere acerca de la naturaleza multidimensional de la inclusión financiera y en elementos que tienen que ver con el acceso, uso y la calidad de los servicios financieros. En este sentido, la regulación se considera un eje transversal, ya que proporciona los cimientos normativos y traza el campo de acción para los actores del mercado.

Por qué es importante regular y supervisar a las IMF

Actualmente, el debate se centra en las deficiencias de regulación y supervisión identificadas a partir de la crisis de 2008, las cuales revelaron fallos tanto de la regulación gubernamental como la falta de autocontrol de los agentes privados (González y Parga, 2017). Así, se observaron algunas políticas que no contaban con una definición clara de estrategias y objetivos, y que dieron paso, en este caso, a esquemas de sobre apalancamiento en el mercado hipotecario y de derivados, lo que comprometió la estabilidad financiera y el mayor acceso financiero de la población (Roa, 2013: 125). Esta crisis también permitió evidenciar que el desconocimiento y la falta de información sobre temas básicos de economía y finanzas limitan la capacidad de las personas para tomar decisiones responsables y la posibilidad del gobierno de anticiparse al comportamiento de los agentes. A su vez, el aumento exponencial del número de productos y servicios financieros digitales, han reforzado la necesidad de brindar educación financiera para distintos segmentos de población (CEMLA y CAF, 2018).

En consecuencia, varios países han puesto mayor énfasis en el desarrollo de marcos regulatorios para el fortalecimiento del sistema, así como para la supervisión de actividades como las relacionadas con las microfinanzas.

Es importante señalar que el objetivo básico de regular a las instituciones microfinancieras debe ser el complementar las normas y leyes bajo las cuales opera el sistema financiero tradicional de un país, tomando en cuenta que las IMF persiguen objetivos más allá de la eficiencia económica, como lo son el crecimiento estable

y sostenible del sector y de sus proveedores, así como el aumento de los niveles de inclusión financiera (Trujillo-Tejada et.al., 2015).

Las IMF tienen que lidiar con usuarios primerizos con poca o nada educación financiera y de bajos ingresos con pocas posibilidades de mitigar riesgos colaterales (en el caso de la agricultura, un desastre natural). Esto tiene importancia para el Estado ya que hay responsabilidades contingentes implícitas que el Estado debería atender (Shankar, S. y Asher, M., 2010).

Aunque el conjunto de IMF no representan un alto riesgo para la estabilidad financiera, una estricta regulación y supervisión de estas instituciones se justifica porque es socialmente deseable contar con una oferta sostenible del segmento de microcrédito, lo que requiere de entidades que lo proporcionen de manera prudente, ya que el sobreendeudamiento de los deudores de este segmento podría afectar a todo el sistema financiero, generando pérdidas que podrían contraer la oferta de microcrédito. Asimismo, desde el punto de vista de consumidor y la transparencia de información, es importante contar con fuertes facultades supervisoras para identificar y sancionar prácticas abusivas de las instituciones, pero sin restar responsabilidad al consumidor por sus decisiones (ASBA, 2010).

Es así como un marco regulatorio que promueva la inclusión financiera debe tomar en cuenta a las diferencias entre las instituciones tradicionales y las IMF, sin dejar de lado la protección de la sostenibilidad del mercado financiero. (Trujillo-Tejada, et.al., 2015).

La regulación y la supervisión financiera

La regulación financiera se define como el conjunto de reglas, procesos, estándares y procedimientos de cumplimiento aplicables a instituciones financieras, mientras que la supervisión financiera incluye el monitoreo de las organizaciones para establecer el cumplimiento de las disposiciones regulatorias (Ledgerwood, 2000: 23-24). La normativa financiera generalmente se clasifica en regulación prudencial, no prudencial y reglas de supervisión.

La regulación prudencial busca proteger la integridad y estabilidad del sistema financiero, y la protección de sus usuarios, previniendo el riesgo sistémico y restringiendo los comportamientos rentistas de operaciones demasiado riesgosas (Trujillo-Tejada, et.al., 2015). Incluso si el tamaño del sector microfinanciero no compromete la estabilidad del sistema financiero, la regulación prudencial debería aplicarse estrictamente a las IMF que capten depósitos (no así a las IMF que no capten fondos), ya que estas financian sus operaciones con fondos públicos, lo que incentiva que realicen transacciones riesgosas y se expongan a una corrida de depósitos (CGAP, 2012: 14-15).

La regulación no prudencial, por su parte, se enfoca en fortalecer el mercado financiero mediante el desarrollo institucional de las IMF y su relación con los usuarios, es decir, sus objetivos están alineados con mejorar el comportamiento empresarial a través de la eficiencia del negocio, y no tanto con su solvencia o

con la identificación de riesgo sistemático. Se considera dentro de la regulación no-prudencial a la protección del consumidor, como una respuesta a las asimetrías de información entre usuarios y proveedores microfinancieros (Trujillo-Tejada, et.al. 2015).

Las reglas de supervisión bancaria son diseñadas con el objetivo de evaluar a las instituciones, asegurando principalmente que sus requerimientos de capital sean correctamente cuantificados en función del riesgo que maneje. Una supervisión efectiva, además, realiza el monitoreo del número de licencias otorgadas, el cumplimiento de los requerimientos prudenciales y los requerimientos de información que maneje la institución y supervisión de las actividades diarias, incluyendo también acciones remediales y sanciones por incumplimiento (Trujillo-Tejada, et.al. 2015).

Complementariamente, cabe señalar que un problema que se presenta al momento de la evaluación de cumplimiento de las disposiciones regulatorias es que esta se basa en un criterio de materialidad (ASBA, 2010: 10). Esto significa que en países donde la participación de las IMF es baja, los riesgos asociados a la falta de supervisión no son significativos para la estabilidad del sistema. Asimismo, el incumplimiento de ciertos principios básicos de supervisión específicos de las IMF puede no afectar al cumplimiento de principios básicos de supervisión del sistema en general¹.

¹ Por ejemplo, las IMF no realizan grandes inversiones ni operaciones transfronterizas, así como tampoco realizan préstamos internacionales ni pertenecen a conglomerados financieros, por lo que los principios de supervisión de este tipo no tendrían mayor utilidad para las IMF (ASBA, 2010: 11).

¿Qué debe contener una regulación efectiva para promover la inclusión financiera?

¿Qué debe contener una regulación efectiva para promover la inclusión financiera?

Debido al crecimiento en la relevancia del tema a nivel internacional, resulta trascendente entender cuáles son los mecanismos más adecuados para regular a las actividades de las IMF (Gonzales y Vega, 2017:5).

La visión prevaleciente y convencional de la regulación y la supervisión financiera se enfoca en la protección y la estabilidad del sistema, así como en la seguridad de los recursos de los depositantes.

El insertar a la inclusión financiera como un objetivo "más allá" de lo convencional es una nueva responsabilidad. Según (CGAP, 2012) el reto principal está en encontrar el balance entre el acceso a los servicios financieros, la estabilidad del sistema, su integridad y la protección de los consumidores.

En muchas ocasiones, los países adaptan o complementan a la normativa existente para que también tome en cuenta a criterios específicos del sistema de microfinanzas. También existen experiencias de la creación de normativa en nuevos cuerpos legales. Ambos enfoques resultan válidos, siempre y cuando las nuevas normativas guarden relación con las que ya se encuentran vigentes para tipos de instituciones similares.

En los últimos años, diferentes iniciativas a nivel internacional han identificado una serie de principios básicos, de aplicación universal, sobre las mejores prácticas regulatorias y de supervisión de las instituciones microfinancieras, con el fin de desarrollar un marco regulatorio integral.

Recomendaciones normativas de ASBA

Una de las propuestas principales fue desarrollada por la ASBA, basándose en los Principios Básicos de Basilea (PBB) desarrollados en 1997. Como criterio general, ASBA sugiere que las IMF deben estar sujetas a un marco regulatorio y de supervisión en la medida que estas generen riesgos, tanto a través de la captación de depósitos como en la colocación en actividades de riesgo. Es así como los tipos de entidades que, colectivamente no tengan una participación significativa en los depósitos del sistema financiero, pueden hacer excepciones en el cumplimiento de algunos de los principios² (ASBA, 2010:10).

En su documento guía, desarrollado en 2010, ASBA evalúa la aplicabilidad de los PBB en la regulación de las IMF y a partir de allí plantea principios fundamentales para emisión de su normativa y reglas de supervisión, aplicables tanto para entidades reguladas como para no reguladas.

Los principales elementos regulatorios de este documento se pueden clasificar en tres grupos, como se muestra en la tabla 1.

² Para ASBA, no es recomendable generalizar la inaplicabilidad de alguno de los PBB en las IMF, ya que esto depende de la manera en el que el negocio de las microfinanzas se desarrolla en cada país.

Tabla 1. Principales elementos regulatorios, según ASBA

Precondiciones para una efectiva regulación	Regulación de las operaciones microcrediticias	Regulación y supervisión de las instituciones microfinancieras
<ul style="list-style-type: none"> • Rol del estado • Libertad de precios • Acceso al mercado • Infraestructura de información • Protección al cliente 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición del microcrédito • Características principales del microcrédito (metodología) • Requerimientos de información mínima para los clientes • Requerimientos de provisión • Incursión en nuevos mercados 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizaciones para su funcionamiento y gobierno corporativo • Gestión integral de riesgos

Fuente: ASBA, 2010

Elaboración: RFD

Los principios se agrupan en 3 grandes categorías. La primera tiene que ver con lo que ASBA reconoce como precondiciones esenciales que el Estado debe promover, para facilitar

el fortalecimiento y la solidez de las instituciones financieras participantes en el mercado. Entre las recomendaciones generales se pueden identificar que es necesario:

<p>Precondiciones para la política pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procurar que el supervisor cuente con suficientes recursos y capacidad administrativa para la implementación de normativa. • No establecer topes de tasas de interés a los precios del crédito u otros servicios. • Promover la competencia entre instituciones mediante la disponibilidad y transparencia de la información. • Garantizar que los burós de crédito mantengan controles adecuados de seguridad para garantizar su veracidad. • Establecer leyes o normas de conducta del mercado y protección y defensa del usuario financiero. • El abstenerse de establecer cupos de cartera o distorsionar las condiciones de contratación como montos, plazos y garantías.
---	---

En las categorías restantes ASBA agrupa a los principios desde un enfoque dual, dividiendo la regulación dirigida a las instituciones de microfinanzas y a las operaciones de microcrédito.

Para el caso de la regulación a las IMF, las recomendaciones principales tienen que ver con buenas prácticas legislativas en el otorgamiento de autorizaciones de operación y el manejo integral del riesgo en las entidades financieras.

Tabla 2. Ideas principales de regulación a los microcréditos ASBA

Definición y metodología	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una definición de microcrédito que contenga elementos sustanciales y diferenciadores de esta operación crediticia. • Los microcréditos se tramitan, documentan, evalúan, aprueban y administran bajo metodologías especiales, diferentes a las tradicionales de créditos corporativos y de consumo.
Requerimientos de información	<ul style="list-style-type: none"> • La legislación establece los requerimientos de información que deben constar en las carpetas de crédito.
Requerimientos de provisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Existen reglas específicas para la calificación de la cartera de microcrédito.
Incursión en nuevos mercados	<ul style="list-style-type: none"> • Existen reglas específicas para la calificación de la cartera de microcrédito. La legislación establece condiciones como un estudio de mercado, metodologías de crédito definidas y una infraestructura tecnológica adecuada a las IMF antes de que estas incursionen en nuevos mercados.

Tabla 3. Ideas principales de regulación a los microcréditos ASBA

Autorizaciones y gobierno corporativo	<ul style="list-style-type: none"> • La legislación requiere a las IMF un capital mínimo suficiente, requerimientos iguales a todos los tipos de entidad y un adecuado gobierno corporativo. • La legislación promueve un ámbito operativo sin restricciones geográficas.
Información de mercado y riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Los organismos de supervisión financiera elaboran y publican periódicamente información relevante para la toma de decisiones de las IMF. • La legislación establece normas específicas sobre la gestión integral de riesgos en las IMF. Estas hacen énfasis en riesgos crediticios, operacionales, de gobernabilidad, estratégicos, de reputación, liquidez y de mercado.

Por otro lado, las recomendaciones de regulación a las operaciones de crédito (refiriéndose en específico a los microcréditos) ASBA se enfoca en buenas prácticas para una definición

correcta del microcrédito y la especificación de una metodología especializada, con diferencias claras con sus pares de consumo y comerciales.

Recomendaciones normativas del CGAP

Otra de las iniciativas que brinda un modelo para la legislación de las microfinanzas es la guía de regulación y supervisión desarrollada por el CGAP en 2012, en la cual se reconoce

la criticidad de contar con un ambiente regulatorio adecuado para acercar a las personas de más bajos ingresos a los servicios financieros que estas necesitan (CGAP, 2012:7).

Tabla 4. Principales elementos normativos, según CGAP

Regulación prudencial	Regulación no-prudencial
<ul style="list-style-type: none">• Requerimientos mínimos de capital• Actividades permitidas - entrada al mercado• Suficiencia de capital• Provisiones para préstamos incobrables• Gobernabilidad• Liquidez• Documentación para los préstamos• Reporte de información• Seguro de depósitos	<ul style="list-style-type: none">• Permisos para otorgar préstamos• Protección al consumidor• Topes de tasas de interés• Sistemas de buró crediticio• Detección de crímenes financieros

Fuente: CGAP, 2012

Elaboración: RFD

Como se muestra en la tabla 4, el documento del CGAP divide a la normativa desde un

enfoque dual de regulación prudencial y no prudencial.

Elementos de regulación no prudencial

Recientemente, los temas relacionados con la regulación no prudencial en las IMF se han vuelto más prominentes en la literatura, siendo la protección del consumidor el tópico más discutido. La guía de regulación del CGAP también resalta los topes de las tasas de interés, el sistema de información crediticia y a los

permisos de funcionamiento como temas fundamentales.

Los principios básicos para la regulación para cada uno de estos temas se presentan en la tabla 5.

Tabla 5. Principales elementos de regulación no prudencial del CGAP

Permisos para otorgar préstamos	<ul style="list-style-type: none"> • La emisión de un permiso para participar en microcréditos debe ser sencilla, implicando un registro público y un proceso simple. • Políticas de barreras de entrada como requerimientos mínimos de capital para limitar el número de IMF en el mercado deben equilibrarse con las preocupaciones de competencia, así como de la protección del consumidor.
Protección del consumidor	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los proveedores de servicios financieros, deben cumplir, en la medida de lo posible con los mismos estándares de protección al consumidor.
Topes de tasas de interés	<ul style="list-style-type: none"> • Puede ser políticamente difícil establecer un límite lo suficientemente alto como para cubrir los costos fijos de los microcréditos y un margen de beneficio lo suficientemente alto como para atraer capital a los servicios financieros de bajos ingresos.
Sistemas de buró crediticio	<ul style="list-style-type: none"> • Es fundamental fomentar el desarrollo de bases de datos de información crediticia amplias y profundas que incluyan saldos de préstamos actuales e información negativa y positiva sobre el comportamiento de pago pasado de clientes pobres, particularmente en mercados que se aproximan a la saturación.

Elementos de regulación prudencial

La importancia de la regulación prudencial ha crecido a medida que el microcrédito evoluciona hacia un enfoque más amplio. Los principales elementos de regulación prudencial tienen relación con las actividades permitidas, los requerimientos de entrada al mercado (existe un costo de oportunidad entre el número de

instituciones a monitorear y la calidad del control que estas recibirían) (CGAP, 2012). Además, destacan temas relacionados con la gestión integral del riesgo y la gobernabilidad.

En la tabla 6 se presentan las ideas principales del manual de CGAP.

Tabla 6. Principales elementos de regulación prudencial del CGAP

Requerimientos mínimos de capital	<ul style="list-style-type: none"> El capital mínimo debería, al menos, establecerse lo suficientemente alto como para garantizar que la institución pueda cubrir la infraestructura, el sistema de información de gestión (SIG) y las pérdidas iniciales para alcanzar una escala viable.
Actividades permitidas - entrada al mercado	<ul style="list-style-type: none"> La regulación debe definir claramente el tipo de actividades permitidas que una institución regulada puede ejercer.
Suficiencia del patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> Los estándares de suficiencia de capital para las IMF deben ser al menos, tan altos como los de los bancos comerciales.
Provisiones para préstamos incobrables	<ul style="list-style-type: none"> En ausencia de circunstancias especiales, los microcréditos deben tener el mismo requisito de provisión que otras categorías de préstamos. Sin embargo, el cronograma de aprovisionamiento para micropréstamos morosos que no están garantizados debería ser más agresivo que el cronograma o para préstamos bancarios garantizados.
Gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> Los consejos de administración de las IMF deben ser independientes de la administración y deben incluir miembros con experiencia en finanzas y que conozcan a las necesidades de los clientes.
Liquidez	<ul style="list-style-type: none"> Las IMF especializadas pueden necesitar requisitos de liquidez más altos que las instituciones financieras tradicionales. Las IMF no deben pedir prestado ni realizar transacciones en moneda extranjera sin tener la capacidad de evaluar y administrar el riesgo cambiario.
Documentación para los préstamos	<ul style="list-style-type: none"> Dado el tamaño de los micropréstamos y la naturaleza de los prestatarios, los requisitos de documentación del préstamo deben ser menores para el microcrédito que para los préstamos bancarios convencionales.
Reporte de información	<ul style="list-style-type: none"> Si los bancos comerciales participan en un esquema de seguro de depósitos, es deseable considerar el mismo requisito a las IMF que captan depósitos con supervisión prudencial.

Dimensiones para la identificación de brechas

Para la definición de las dimensiones para el análisis de los casos se vinculó a los temas presentados en las iniciativas de ASBA y CGAP, escogiendo a los de mayor relevancia y se los separó en temas de normativa prudencial y no prudencial.

Como se puede observar en la tabla 7, los temas escogidos para analizarse en la regulación prudencial son los requerimientos de entrada al mercado, la gestión de riesgos, la metodología

de crédito y la gobernabilidad. Los cuatro temas de regulación prudencial son analizados en ambas iniciativas, aunque, para el caso de la gobernabilidad, se tratan de forma superficial en la sección de autorizaciones de ASBA.

En cuanto a la regulación no prudencial se priorizará el análisis de la protección al consumidor, los topes de tasas de interés y la información crediticia, los cuales son desarrollados en ambas iniciativas³.

Tabla 7. Temas y subtemas para análisis de regulación

Regulación prudencial	Regulación no-prudencial
<ul style="list-style-type: none"> • Requerimientos de entrada Requerimientos de capital Actividades permitidas • Gestión de riesgos Suficiencia del patrimonio Liquidez Provisiones por incobrables • Metodología de crédito • Gobernabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Protección al consumidor • Topes de tasas de interés • Información crediticia

Para el análisis de cada tema y subtema se priorizará a los principios y buenas prácticas tomados en consideración en la literatura, enfocándose en los principios básicos de regulación

presentados en la sección anterior. Posterior a ello se analizará, brevemente, las experiencias en la implementación de las prácticas regulatorias de cada tema en Ecuador, Colombia y Perú.

³ No se incluyó en el análisis a temas como la detección de crímenes financieros y el reporte de información por parte de las IMF por haber sido desarrollados solamente por una de las dos iniciativas presentadas en la sección anterior.

Brechas regulatorias de las microfinanzas y normativa eficaz para la inclusión financiera en Ecuador

Además de su cercanía geográfica, estos tres países cuentan con un mercado de microfinanzas que se ha desarrollado mucho durante los últimos años. En iniciativas como el Microscopio Global, que analizan el entorno para la inclusión financiera de varios países a nivel mundial se reconoce a Colombia y Perú entre las naciones más destacadas, debido a que, entre otras cosas, cuentan con políticas de gobierno que promueven a la inclusión financiera, a través de estrategias nacionales y el alto grado de coordinación en el más alto nivel de sus autoridades.

Los países analizados tienen un plan de inclusión financiera, las estrategias en estos dos países se destacan por estar respaldadas por

comisiones con miembros de varias entidades gubernamentales, así como por objetivos específicos de inclusión. En ranking general del estudio para su aplicación del 2019 posiciona en el primer puesto a Colombia como el país con mayores avances en inclusión financiera, seguido por Perú y Uruguay.

A continuación, se presenta el análisis de cada una de las dimensiones, con la finalidad de identificar las prácticas regulatorias y su aplicación en Ecuador, Colombia y Perú.

Análisis de regulación para la inclusión financiera por dimensión

Análisis de regulación para la inclusión financiera por dimensión

1. Regulación prudencial

Requerimientos de entrada

La existencia (o no) de políticas adecuadas en materia de competencia alienta (o desalienta) la participación de proveedores de servicios financieros en el mercado y ayuda a garantizar la estabilidad e integridad del sistema, así como mecanismos de protección al consumidor, siendo, por tanto, este un eje fundamental al momento de evaluar si el entorno regulatorio promueve o desalienta a la inclusión financiera (Rojas-Suárez y Pacheco, 2016).

Entre los ejes principales que se reconocen en la literatura acerca de las políticas de competencia están: 1) el acceso al mercado b) la salida del mercado y c) los abusos de posición dominante en el mercado. En este sentido, la normativa acerca de este tema suele analizar a los requerimientos de capital mínimo del mercado, las restricciones de entrada para bancos extranjeros, las posibles diferencias de supervisión entre tipos de entidades, entre otros.

Generalmente, los requisitos de licencia para la entrada al mercado de una institución financiera consideran los requerimientos mínimos de capital y su fuente de origen, la idoneidad y cualificación de los accionistas y administradores de la entidad, estructura de la junta de socios y de gobierno corporativo, planificación de políticas internas, procesos de control

interno, gestión de riesgos y el plan de negocios con sus proyecciones financieras de ingresos y ganancias esperadas (Banco Mundial, 2012, Harvey, 1996, Polizatto, 1990, Folkerts-Landau y Lindgren, 1998). Para varios autores, el realizar un profundo análisis inicial de las aplicaciones es fundamental, con el fin de prevenir que personas sin experiencia suficiente, o sin capacidad financiera, obtengan una licencia de operación.

Para instituciones microfinancieras que capten depósitos, los requisitos de apertura son similares a las del resto de entidades financieras, pero proporcionales: un capital mínimo suficiente para cubrir riesgos de pérdidas inesperadas, costos de infraestructura informática y capital operativo; requerimientos patrimoniales proporcionales; la factibilidad del negocio con base en un estudio de mercado; la idoneidad de los accionistas y administradores; el plan estratégico y operativo; las proyecciones financieras; adecuado gobierno corporativo; gestión de riesgo y procesos de control interno (ASBA, 2010, BCBS, 2010).

Los entes reguladores de la mayoría de los países limitan el número de licencias otorgadas para nuevas instituciones, impidiendo así que cualquier entidad ingrese al sistema bancario. (Barth, Caprio y Levine, 2011).

Caso Ecuador



El mercado ecuatoriano cuenta con algunos criterios para el ingreso de nuevas instituciones financieras al mercado. Además, se identifican ciertas diferencias de requerimientos entre los tipos de entidad participantes.

En cuanto a la documentación necesaria para operar, cualquier institución del sistema financiero privado, antes de su entrada, debe presentar documentos con estudios de factibilidad y proyecciones financieras; para el permiso de funcionamiento de los bancos, la autorización estará en función de si la entidad busca realizar distintas operaciones en dos o más segmentos de crédito (banco múltiple) o solo atender dentro de un determinado segmento (banco especializado). Los bancos (tanto públicos como privados), tienen que contar con un capital mínimo de 11 millones de dólares para iniciar operaciones, Junta de Política Monetaria y Regulación Monetaria y Financiera JPRMF, (2016).

En contraste, para las cooperativas de ahorro y crédito se establece un monto mínimo de capital de 400 salarios básicos unificados y un mínimo de 50 socios aportantes (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria,

2012), mientras que las mutualistas, de acuerdo al Código Orgánico Monetario y Financiero (COMF), en su constitución, se registrarán por las mismas disposiciones aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito; en ambos casos, no se exigirá estudio de factibilidad para el inicio de sus operaciones (COMF, 2014).

La norma para autorización y funcionamiento de sucursales y oficinas de representación de entidades financieras extranjeras es expedida por la JPRMF, donde se indica que estas entidades serán autorizadas y vigiladas por la Superintendencia de Bancos (SB). Para su autorización, deberán cumplir los requisitos de apertura según el COMF (art. 181), donde se reconoce que la matriz de estas entidades no esté en paraísos fiscales o en jurisdicciones con menor imposición tributaria, cumplir con los requisitos de suficiencia de patrimonio técnico establecidos por la Junta, así como el sometimiento a la jurisdicción, leyes, tribunales y autoridades del Ecuador (COMF, 2014).

En cuanto a las operaciones que pueden realizar las oficinas de representación extranjera, estas podrán otorgar préstamos hipotecarios, prendarios y quirografarios, y podrán constituir depósitos en entidades financieras nacionales, sin embargo, no podrán realizar ninguna otra operación contemplada en el artículo 191 del COMF (lo que incluye crédito en cuenta corriente, negociar documentos que representen obligaciones de pago creadas por ventas a crédito, adquirir por propia cuenta valores de renta fija, recibir depósitos a la vista o a plazo, entre otros); tampoco podrán solicitar en el Ecuador fondos o depósitos para ser colocados en el exterior, ni ofrecer o colocar en el país valores emitidos en el exterior. Adicionalmente, cabe señalar que las sucursales extranjeras que hayan obtenido el permiso de funcionamiento están obligadas a aportar con el Seguro de Depósitos y Fondo de Liquidez (JPRMF, 2017).

Caso Colombia



En el mercado de microfinanzas colombiano participan varios tipos de entidades como las organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos de gobierno, cooperativas financieras, cooperativas de ahorro y crédito y bancos comerciales, que, en los últimos años, han entrado al negocio de las microfinanzas (Gutierrez, 2009).

En cuanto a la entrada al mercado de instituciones extranjeras, se identifica que Colombia no restringe la entrada de bancos extranjeros mediante filiales o sucursales y que existen igualdad de condiciones en la competencia entre bancos públicos y privados, así como facilidad de acceso para proveedores de servicios financieros digitales (Rojas-Suárez y Pacheco, 2016).

Las instituciones financieras colombianas no enfrentan requisitos de entrada en cuanto a requerimientos de licencia, o requerimientos iniciales de capital. Es así que existe un sistema escalonado para determinar el monto mínimo de capital, de acuerdo con el tipo de institución; a 2019, el monto mínimo de capital para un banco comercial en Colombia es de \$28,6 millones aproximadamente. En cuanto a la entrada de cooperativas, estas tienen requisitos de capital mucho menores a los bancos (\$2 millones aproximadamente). Además, las instituciones microfinancieras que no capten depósitos podrán determinar autónomamente sus requerimientos de capital y de operaciones (Superintendencia Financiera de Colombia, 2018).

Caso Perú



El acceso al mercado se caracteriza por el trato equitativo entre bancos nacionales y extranjeros, permitiendo expresamente la apertura de filiales o sucursales, y por la facilidad de acceso de proveedores de servicios financieros digitales. Los propietarios de bancos extranjeros reciben el mismo trato que las instituciones locales y se benefician de los mismos incentivos tributarios. Los requerimientos de licencia, que son proporcionales al riesgo que maneja la entidad, incluyen los requerimientos mínimos de capital, el plan de negocios y la lista de accionistas y administradores (The Economist, 2018).

Los bancos en Perú no enfrentan requisitos restrictivos de entrada en cuanto a financiamiento/propiedad de alguna institución financiera, doméstica o extranjera, requerimientos de licencia, o requerimientos iniciales de capital, que para los bancos comerciales es de \$8,1 millones aproximadamente (Superintendencia de Banca y Seguros, 2018).

Los requisitos de entrada para instituciones financieras no-bancarias son menores, ya que, por ejemplo, las cajas municipales de ahorro y crédito necesitan 13,6 millones de soles (\$4.1 millones de dólares), las cajas municipales de crédito popular 7,3 millones de soles (\$2.2 millones de dólares), y las entidades de desarrollo a la pequeña y micro empresa, las

Conclusiones

Con el fin de promover la competencia, las políticas de entrada deben ser proporcionales al tamaño de la institución y a los riesgos de las actividades que realicen los proveedores (Rojas-Suárez y Pacheco, 2016).

Como se puede evidenciar, en los tres casos se consideran requerimientos diferenciados entre bancos y cooperativas básicamente, lo que permite a cada una de estas acoplarse desde un inicio al mercado, a partir del riesgo que cada institución prevea.

Sin embargo, si se puede señalar un punto débil en el caso ecuatoriano es la poca participación de bancos extranjeros, reflejada en el limitado número de operaciones que pueden realizar. Sobre esto, Rojas-Suárez y

cooperativas de ahorro y crédito que capten fondos y las cajas rurales de ahorro y crédito necesitan 1,2 millones de soles (\$400.00 dólares) millones (Superintendencia de Banca y Seguros, 2018).

Sin embargo, los bancos públicos, al tener la exclusividad de ciertas actividades, compiten en condiciones desiguales con los bancos privados (Rojas-Suárez y Pacheco, 2016).

En Perú, las políticas de entrada al sistema financiero también promueven la competencia, alientan a los proveedores a aumentar el rango de clientes y garantizan la estabilidad e integridad del sistema la legislación financiera (Rojas-Suárez y Pacheco, 2016).

Pacheco (2016: 132) afirman que una normativa que define la entrada al sistema financiero deberá promover la competencia, alentar a los proveedores a aumentar el rango de clientes, garantizando la estabilidad e integridad del sistema. Otro punto es que la normativa ecuatoriana todavía no considera dentro del marco de control a las Organizaciones No Gubernamentales generadoras de cartera, sin embargo, son actores importantes en términos de inclusión financiera, tampoco se considera los temas respecto a entidades de servicios financieros digitales, cuya oferta es limitada aún en el país.

En resumen, se puede afirmar que en Ecuador las instituciones financieras no enfrentan requisitos que restrinjan la entrada o las operaciones de nuevos actores.

Requerimientos de liquidez

La crisis financiera de 2008 resaltó la importancia del buen manejo de la liquidez ya que numerosos bancos, a pesar de mantener niveles suficientes de capital, se vieron en problemas por no administrar prudencialmente su liquidez. El deterioro de las condiciones del

mercado demostró que la liquidez puede evaporarse rápida y prolongadamente, sometiendo a grandes presiones al sistema financiero y requiriendo la intervención de los bancos centrales para respaldar el funcionamiento de los mercados monetarios (BCBS, 2013).

Idea clave: El riesgo de liquidez constituye el riesgo financiero más importante para una IF, dado el hecho de que una institución puede ser no-rentable y aun así seguir operando, pero no podría seguir si se encuentra ilíquida. Así, el riesgo de liquidez se define como una situación en donde la entidad no puede cumplir con sus obligaciones más maduras en los plazos establecidos y tampoco puede acceder a la liquidez necesaria para satisfacer sus proyecciones de crecimiento o financiar operaciones futuras (Brom, 2009).

En escenarios de escasez de liquidez, existen argumentos que justifican requisitos mayores para las IMF, ya que estas instituciones cuentan

con menos recursos humanos y de capital para gestionar el riesgo de liquidez:

- Los bancos pueden interrumpir la colocación de créditos para conservar sus niveles de liquidez; no así una institución microfinanciera que, al interrumpir sus préstamos, socavaría la motivación de sus clientes para saldar sus obligaciones, lo que a su vez repercutiría en el acceso a créditos futuros, ya que la promesa de un nuevo crédito es la principal razón de los clientes para pagar su préstamo (CGAP, 2012: 29).
- Existe la posibilidad de que los niveles de capital de las IMF se deterioren debido a potenciales créditos impagos, ya que el portafolio de microcréditos constituye la principal fuente de recursos para la IMF (BCBS, 2013).
- Los bancos comerciales suelen ser las fuentes de fondeo de las IMF, por lo que, en escasez de liquidez, todo el mercado se des apalancaría, exponiendo a ambas instituciones; las IMF que no capten depósitos podrían no tener acceso a ninguna fuente de fondeo en estos casos (BCBS, 2016).

Muchas IMF consideran que el manejo de la liquidez se basa en su utilización plena, para financiar su portafolio de préstamos, maximizando sus ganancias y evitando que el dinero se mantenga improductivo. Sin embargo, el manejo adecuado de la liquidez es de suma importancia para las IMF en caso de demoras en la refinanciación, mayor riesgo en el portafolio crediticio o incluso para aumentar la cobertura de sus servicios y resguardar los

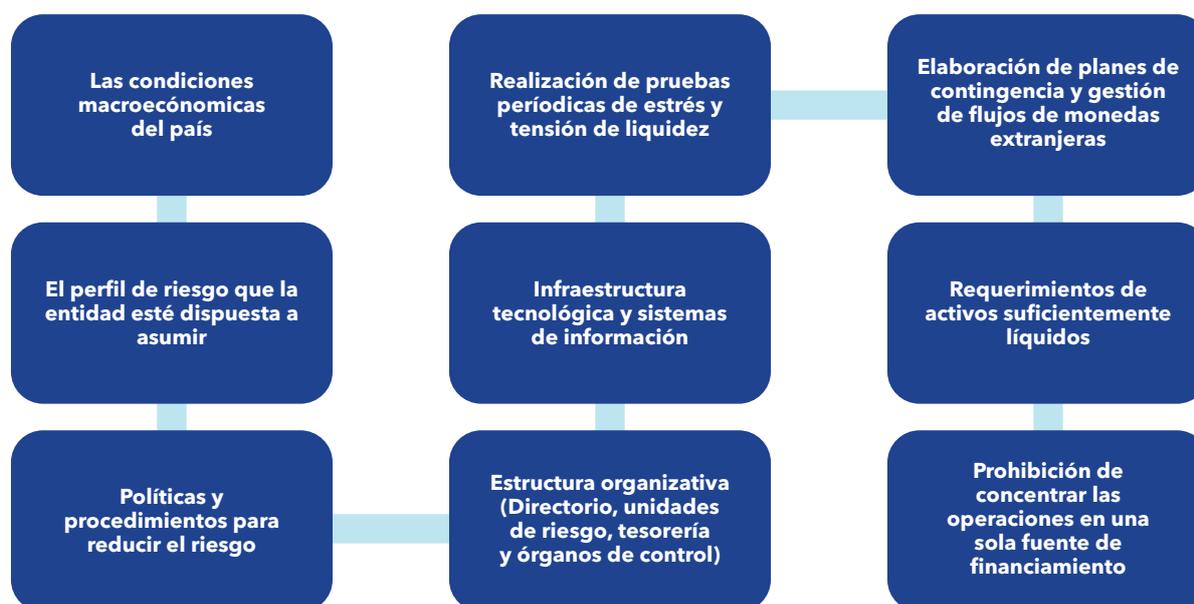
depósitos. Además, a diferencia de las necesidades diarias del flujo de efectivo, la gestión de liquidez se centra en las necesidades agregadas para la IMF en el futuro, con un énfasis particular en los próximos 12 meses (Brom, 2009).

Así, la dinámica de los activos y obligaciones de las IMF hace que el manejo del riesgo de liquidez sea diferente al manejo que le dan los bancos comerciales. El Comité de Supervisión

Bancaria de Basilea (BCBS, por sus siglas en inglés) recomienda que para instituciones con poca incidencia en el sistema financiero no se apliquen estándares mínimos de liquidez ya que su aplicación de forma generalizada puede generar mayores dificultades financieras o incluso inviabilizar entidades de crédito pequeñas (ASBA, 2013).

Además, CGAP (2012: 29) indica que hay una tendencia creciente de las IMF para obtener financiamiento de fuentes extranjeras, manteniendo obligaciones en divisas internacionales, lo que da paso a riesgo de tipo de cambio; sin embargo, para la economía ecuatoriana, al estar dolarizada, no aplica este tipo de riesgo (Brom, 2009).

Ilustración 1. Elementos que considerar para una adecuada gestión de la liquidez



Fuente: ASBA, 2013; BCBS, 2010; BCBS, 2016

Elaboración: RFD

Caso Ecuador

En Ecuador, los niveles y administración de liquidez están determinados por la JPRMF, a través de cinco parámetros: liquidez inmediata, liquidez estructural, reservas de liquidez, liquidez doméstica y brechas de liquidez; esto aplica solamente a las entidades del sector público y privado; asimismo, es la encargada de establecer las normas sobre el control interno de la liquidez y las responsabilidades del comité de riesgo de cada entidad (COMF, 2014).

Por una parte, la SB, es la que define las normas de gestión y administración del riesgo de liquidez aplicables a las entidades del sector financiero público y privado; la metodología

para determinar el riesgo de liquidez aplica el concepto de brecha de liquidez, en función de la maduración de los activos y pasivos, y comparando su situación contractual frente a la recuperación esperada de los vencimientos (SB, 2019).

Dentro de los requisitos de constitución, las entidades financieras del sistema financiero privado, con el fin de garantizar su viabilidad y sostenibilidad en el largo plazo, deben mantener siempre activos de alta calidad, es decir, fácilmente convertibles a líquidos y libres de gravámenes, que garantice el cumplimiento de:

<p>Liquidez inmediata</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No presentar deficiencias en la posición del encaje bancario, sobre los depósitos y captaciones que tuvieran a su cargo.
<p>Liquidez estructural</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Primera línea: indicador superior al requerimiento mínimo de liquidez por volatilidad. • Segunda línea: indicador superior al requerimiento mínimo de liquidez por concentración o volatilidad.
<p>Brechas de liquidez: no podrá presentar una posición de liquidez en riesgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 90 días en en 4 meses durante el mismo ejercicio económico. • 60 días en en 3 meses durante el mismo ejercicio económico. • 30 días en en 2 meses durante el mismo ejercicio económico.

Para entidades como mutualistas y cooperativas de ahorro y crédito, la gestión de riesgo de liquidez está definida por la JPRMF, y se engloba dentro de los requerimientos de liquidez en términos similares a las demás entidades del sistema financiero (bancos privados), sin embargo, las exigencias son menores en cuanto a reservas e índice de liquidez doméstica. La Junta establece⁴, por un lado, los porcentajes de las captaciones sujetas a reservas de liquidez y, por otra parte, define que el límite de exposición al riesgo de liquidez sea el cumplimiento del indicador general de liquidez. Sin embargo, la Junta no dispone de ninguna norma específica sobre requerimiento de capital por riesgo de liquidez, solamente la considera dentro de la administración integral de riesgos (JPRMF, 2019).

Caso Perú

En Perú, la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) aplica el Reglamento para la Gestión del Riesgo de Liquidez a todas las instituciones del sistema financiero peruano, entre ellas, cajas municipales, cooperativas de ahorro y

En general, la normativa ecuatoriana sobre riesgo de liquidez aún no considera la implementación de los estándares de Basilea 3 en cuanto a indicadores que midan la liquidez: por un lado, para el corto plazo, 30 días, el BCBS recomienda el Coeficiente de Cobertura de Liquidez (LCR), y para el largo plazo, 1 año, el Coeficiente de Financiación Estable Neto (NSFR) (Ver Anexo 1).

Así, la determinación del riesgo de liquidez en Ecuador se lo hace básicamente con el concepto de liquidez estructural y brechas de liquidez, que es la diferencia entre el total de operaciones activas más el movimiento neto de las cuentas patrimoniales con respecto al total de operaciones pasivas (Superintendencia de Bancos, 2019).

crédito y entidades de desarrollo para la pequeña y microempresa. Asimismo, describe las responsabilidades del directorio encargado de la gestión de riesgo (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2012).

⁴ Resolución No. 323-2017-M (Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, 2017).

En 2014, en concordancia con los estándares de Basilea III, la normativa peruana estableció el uso del Coeficiente de Cobertura de Liquidez (LCR) para todas las entidades financieras. Para su cumplimiento, se estableció un cronograma de implementación que debía cumplirse en un 90% en 2018 y el 100% ya para 2019; el NSFR (indicador estructural de liquidez a largo plazo) aún no ha sido implementado en su totalidad (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2019).

Así, el Reglamento para la Gestión del Riesgo de Liquidez, y el requerimiento del Ratio de Cobertura de Liquidez (RCL, como se denomina en Perú) se aplica a todas las instituciones financieras consideradas en la Ley General del Sistema Financiero excepto para aquellas entidades que exhiban un indicador de captación (depósitos del público / total de pasivos) menor a 15%, a menos que sus activos representen más del 1% del total de activos del sistema financiero (ASBA, 2013).

Dado que el sistema financiero peruano se encuentra altamente dolarizado (con un 37% de depósitos en dólares aproximadamente), la autoridad supervisora en Perú requiere que los coeficientes de cobertura de liquidez se calculen

Caso Colombia

Colombia fue el primer país en Latinoamérica en implementar el Ratio de Cobertura de Liquidez. En 2011, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) modificó el Sistema de Administración del Riesgo de Liquidez (SARL) para ajustarlo a los estándares del LCR establecidos en Basilea III. Este sistema aplica a todos los establecimientos de crédito vigilados por la SFC y para las organizaciones vigiladas por la Superintendencia Solidaria de Colombia (SuperSolidaria).

en soles y dólares americanos. Dado que este coeficiente se mide por monedas, sólo se permite el intercambio de liquidez de los activos líquidos de alta calidad (moneda nacional por moneda extranjera o viceversa) con un descuento o ajuste de 5% (ASBA, 2013).

Así, las entidades financieras peruanas deberán calcular diariamente sus ratios de liquidez, tanto para moneda local (mín. 8%; máx. 10%), extranjera (mín. 20%; máx. 25%) como para las inversiones líquidas (mín. 5%); de manera general, las entidades también deberán calcular las ratios de cobertura de liquidez en moneda local y extranjera, los cuales nunca podrán ser inferiores al 100% de cobertura (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2012).

En función de lo señalado, vemos que la normativa peruana sobre el riesgo de liquidez considera una estructura de límites internos de riesgo, consistentes con el tamaño, complejidad de las operaciones, apetito de riesgo e importancia sistémica de la entidad, estableciendo límites para la ratio de liquidez ajustado, descortes por plazo y moneda, encaje exigible sobre activos líquidos y el nivel de concentración de pasivos. (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2012).

La previa existencia de un indicador de riesgo de liquidez, así como altos niveles de liquidez durante su implementación, facilitaron la rápida adopción del LCR en el sistema financiero colombiano (ASBA, 2013). Independiente de consideraciones sistémicas, Colombia aplica el SARL a todas las entidades del sistema financiero; en esencia, la Superintendencia Solidaria en Colombia acepta la adopción del SARL para sus entidades vigiladas, y la Superintendencia Financiera dispone que este sistema se aplique a todos los establecimientos que otorguen crédito (ANIF, 2013).

Conclusiones

En materia de riesgo de liquidez es de suma importancia que las instituciones financieras tengan un plan de contingencia, tomando en cuenta los escenarios de estrés, que permita la identificación de fuentes alternativas de financiamiento, así como la planificación frente a choques externos que podrían afectar a la liquidez de la institución.

Su actual normativa considera requerimientos diferenciados en función de la complejidad de

las operaciones de las distintas entidades del sistema.

Por otro lado, se identifica que la normativa ecuatoriana sobre el manejo de riesgo de liquidez aún es básica: a pesar de que considera el manejo de la liquidez estructural, así como planes de contingencia para escenarios de riesgo de liquidez, incluso para los grandes bancos solamente se considera el análisis de las brechas de liquidez como metodología para determinar las necesidades de liquidez.

Constitución de provisiones

Las instituciones financieras que entregan créditos inherentemente se enfrentan a un problema de riesgo crediticio en caso de que el prestatario no tenga la capacidad de pagar sus obligaciones por cualquier situación desfavorable.

Con el fin de mitigar este riesgo, las instituciones financieras pueden separar un "colchón" de dinero para absorber estas posibles pérdidas de su portafolio de crédito; esto es lo que se denomina una provisión para préstamos incobrables (Ozili & Outa, 2017).

Idea clave: Las provisiones se clasifican en dos tipos: específicas y genéricas. Las **provisiones específicas** se constituyen en base a cada segmento de la cartera de créditos, y son asignadas para cada uno de los clientes que conforman el portafolio. Las **provisiones genéricas**, en cambio, se constituyen en base al deterioro de un grupo de préstamos que tengan características comunes, pero que al momento de la pérdida no se puede imputarla a ninguno de los préstamos individuales del portafolio (Pavón, 2014).

A diferencia de los bancos comerciales, la constitución de provisiones para préstamos incobrables para la IMF resulta poco práctico si se establecen como un porcentaje de su capital, o si se debe provisionar préstamos que aún no entren en mora, ya que esto inviabilizaría las operaciones de instituciones especializadas en microcrédito y también de instituciones que atiendan en este segmento⁵ (Pouchous, 2012).

Así, es importante para las IMF contar con políticas y procesos diferenciados, específicamente

en el tema de gestión de activos riesgosos y constitución de provisiones, que permitan la identificación temprana del riesgo crediticio. El establecimiento apropiado de provisiones es de suma importancia para las IMF que sirven a la inclusión financiera ya que el desempeño de la cartera de microcréditos (su principal activo) está relacionado con el entorno macroeconómico y con las condiciones políticas y de mercado, que son variables que afectan la probabilidad de deterioro de la cartera (BCBS, 2016).

⁵ Incluso, si las IMF luego recuperan el gasto de provisión cuando se recuperen los créditos, el cargo acumulado para préstamos actuales que no han caído en mora produciría una subrepresentación masiva del patrimonio neto real de la IMF (CGAP, 2012: 27).

Asimismo, la constitución de provisiones se vuelve más compleja para las IMF por el alto riesgo crediticio que supone el perfil de sus clientes, caracterizados por la falta de un flujo de ingreso constante, garantías, historial crediticio, y porque utilizan los créditos para otros gastos no productivos (consumo, salud, educación) (Ibtissem y Bouri, 2013).

Adicionalmente, hay que tomar en cuenta la dinámica de aprovisionamiento en la economía de acuerdo con el ciclo económico. Un aumento de las provisiones durante los ciclos de expansión podría mermar la entrega de crédito por efecto de los ciclos de contracción; en esta situación, los clientes de las IMF suelen perder la motivación de pagar sus deudas porque saben que no podrán obtener créditos futuros de la institución (Laeven y Majnoni, 2003).

En consecuencia, la dificultad de las IMF para recuperar la totalidad de su cartera de crédito hace que los sistemas de control interno para identificación temprana del riesgo y las metodologías de recuperación de préstamos

sean los elementos más importantes para el control del riesgo crediticio (Ozili y Outa, 2017).

La calidad del portafolio de microcrédito es el foco de riesgo para una IMF, por lo que deberían tomar en cuenta las características distintivas del segmento de microcrédito, desarrollando metodologías específicas para la recuperación de la cartera de crédito (Armendariz and Mor-duch, 2005).

En esencia, el BCBS establece que, previo al provisionamiento de incobrables, es importante también la fortaleza del proceso de otorgamiento de crédito, es decir, la fortaleza de las políticas de entrega, documentación y aprobación, así como los procesos de recolección.

A partir de la discusión teórica, se presentan en la Tabla 8 las mejores prácticas regulatorias sobre el tema de provisiones para préstamos incobrables de las IMF, expuestas por instituciones especializadas en temas de regulación y supervisión efectiva:

Tabla 8. Principales recomendaciones para la constitución de provisiones de las IMF

BCBS (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • Los préstamos morosos deberían ser re-clasificados en función de sus días de mora y como no-generadores de intereses, a categorías más riesgosas con provisiones mayores. • Las garantías generalmente no cubren el valor del préstamo y tampoco se espera que la garantía se ejecute debido a los altos costos. • Para reducir el impacto de condiciones macroeconómicas negativas, las IMF deberían establecer provisiones dinámicas altas en tiempos de bonanza.
ASBA (2013)	<ul style="list-style-type: none"> • Los microcréditos deben ser considerados como un segmento individual de crédito. • Utilizar cuentas diferentes para registrar créditos vencidos. • La falta de pago de una de las cuotas origine el traslado contable del total del préstamo a la cartera vencida. • Las provisiones específicas deben ser establecidas en función de los días de mora, número de reprogramaciones, plazos de pago no-habituales. • Las IMF deben utilizar metodologías para establecer provisiones generales por pérdidas inesperadas.
CGAP (2012)	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando los microcréditos son entregados mediante un estricto proceso, las IMF deberían cumplir con los mismos requisitos de provisiones que para otras categorías de crédito. • Si existe este estricto proceso, las provisiones generales deberían ser iguales para préstamos sin garantías que para préstamos de bancos asegurados normalmente. • la mejor forma de asegurar el repago de sus préstamos suele ser un estricto monitoreo y procedimientos de recolección, así como la credibilidad de la institución.

Fuente: CGAP, 2012; ASBA, 2013; BCBS, 2016
Elaboración: RFD

A partir de estos elementos, se presentan los casos normativos de Ecuador, Colombia y Perú

Caso Ecuador

A efecto de reflejar la verdadera calidad de sus activos y contingentes, las instituciones financieras están obligadas a calificar permanentemente sus activos y constituir provisiones según lo establece el COMF, y la JPRMF. Así, las entidades públicas y privadas deberán constituir las siguientes provisiones: i) provisiones específicas por desvalorización de activos y contingentes, ii) provisiones genéricas, iii) provisiones por ciclo económico y iv) cualquier provisión que determine la JPRMF.

En esencia, las pérdidas esperadas de los activos de riesgo se cubrirán con provisiones, mientras que las pérdidas inesperadas se cubrirán con capital. Las entidades financieras, previo al castigo de todo préstamo, descuento o cualquier otra obligación irrecuperable, deberán estar provisionadas al 100% de su valor registrado en libros; toda nueva operación requerirá la constitución inmediata de provisiones en el porcentaje exigido para la categoría asignada al sujeto de crédito. En cuanto a temas tributarios, las provisiones si serán deducibles hasta por el monto que la JPRMF lo establezca para todas las entidades del sistema financiero.

En el caso ecuatoriano, existen dos regulaciones diferentes para el establecimiento de provisiones. Para las instituciones del sector financiero público y privado que atienden al segmento de microcrédito, es la SB, mientras que, para las cooperativas de ahorro y crédito y las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, es la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) la encargada de la supervisión. Ambas superintendencias indican que la calificación de la cartera de crédito y la constitución de provisiones específicas se

sobre la calificación de activos riesgosos y la constitución de provisiones.

realizará en función de la morosidad y al segmento de crédito, siendo la principal diferencia entre estas el número de días que deben transcurrir para la reclasificación de categoría de riesgo.

Es así que, para las entidades vigiladas por la SB, que atiendan al segmento de microcrédito y que registren préstamos vencidos, transferirán las cuotas de capital (dividendos) de la operación a cuentas que reflejen su estado de morosidad: a partir del día uno de morosidad se considera a la operación de riesgo Normal, pero en Categoría A-2, mientras que a partir del día 16 de morosidad ya se considera como riesgo potencial (cartera vencida) (JPRMF, 2019).

Por otro lado, las entidades financieras vigiladas por la SEPS, deberán constituir provisiones específicas sobre el saldo de la operación neta de crédito (como la estimación de pérdidas sobre las obligaciones de los sujetos de crédito) en función de las categorías de riesgo (Ver Anexo 2); además, acerca de los créditos impagos, a partir del día seis de morosidad se considera a la operación de riesgo "normal", mientras que en esta caso para a vencida a partir del día 36 siendo considerado como riesgo "potencial" (JPRMF, 2019).

Cabe señalar que la regulación ecuatoriana considera también la constitución de provisiones genéricas relacionadas con las debilidades en las políticas y procedimientos en el manejo del riesgo crediticio - esencialmente, debilidades de la tecnología crediticia- las entidades tendrán que constituir nuevas provisiones genéricas adicionales de hasta el 3% de la cartera objeto de evaluación.

Caso Colombia

Con el objeto de evaluar el riesgo de crédito, en Colombia, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y la Superintendencia Solidaria (SuperSolidaria) establecen las normas para la evaluación de activos de riesgo y constitución de provisiones. Por un lado, las entidades vigiladas por la SFC (establecimientos bancarios, corporaciones financieras, compañías de financiamiento, cooperativas financieras, organismos cooperativos de grado superior y todas aquellas que otorguen crédito). Por otro lado, aunque no estén obligadas a adoptar el SARC, estas normas también aplican para el sector solidario (cooperativas de primer grado, organismos cooperativos de segundo y tercer grado, instituciones auxiliares al cooperativismo, fondos de empleados, mutualistas) a cargo de la SuperSolidaria.

Para ambos casos, la constitución de provisiones por parte de las entidades del sistema financiero se clasificará en función de su edad de vencimiento y la clase de la cartera de crédito. Así, para las provisiones genéricas tanto para las entidades vigiladas por la SFC y por la SuperSolidaria, se deberá constituir como mínimo una provisión general del 1% de la cartera de crédito bruta; si a juicio de la Superintendencia se presentan riesgos en el manejo de la cartera o se evidencie un potencial deterioro del indicador de la cartera vencida, se podrá solicitar una provisión general superior, y para el caso de las entidades vigiladas por la SuperSolidaria, cuando la calidad de la cartera vencida exceda dos desviaciones estándar a la del promedio del sector, la provisión general se deberá incrementar 0,2% por cada desviación estándar.

Asimismo, para ambos casos cabe señalar que las operaciones del segmento de microcrédito con mora se registrarán en la siguiente categoría de riesgo (Categoría B) a partir del día

31 de impago. Por una parte, la constitución de provisiones específicas (individuales) para las entidades vigiladas por la SFC deberán ser del 1% incluso si la operación está en una categoría no riesgosa, y del 2,2% cuando la operación registre morosidad después del día 31 (Categoría B).

Por otra parte, las entidades vigiladas por la SuperSolidaria deberán mantener en todo tiempo una provisión para la protección de sus créditos: para el segmento de microcrédito, en vista de que se registra un crédito como potencialmente riesgoso a partir del día 31, se debe provisionar un 1%; después del día 60 de morosidad, el 20%; después de 90 días, 50% y después de 120 días, 100%. Adicionalmente, cuando se trate de créditos para actividades cíclicas en su generación de flujo de caja o créditos a una sola cuota (agricultura), deberán ser provisionados al 100% a partir del primer día de mora, cuando lleguen a presentar incumplimiento en su pago.

Al momento de constituir provisiones, si bien no se especifica que las instituciones vigiladas por la SuperSolidaria deban considerarlo, las entidades vigiladas por la SFC si deben considerar explícitamente los ajustes contracíclicos de los modelos, de manera que en los períodos de expansión económica se constituyan mayores provisiones de las que serían necesarias en tales condiciones, a fin de compensar, al menos en parte, las que deberían constituirse en períodos de deterioro en la calidad crediticia. Estos ajustes pueden hacerse mediante provisiones individuales y/o provisiones generales.

Caso Perú

En Perú, la Superintendencia de Banca y Seguros (SB) de Perú aplica el Reglamento para la Evaluación y Clasificación del Deudor y la Exigencia de Provisiones a las empresas de operaciones múltiples (empresas bancarias, empresas financieras, cajas municipales de ahorro y crédito, cajas municipales de ahorro popular, entidades de desarrollo a la pequeña y micro empresa, cooperativas de ahorro y crédito autorizadas para captar depósitos y cajas rurales de ahorro y crédito), así como a las empresas de arrendamiento financiero y a varias instituciones financieras públicas.

Dentro de las instituciones financieras peruanas, la cartera de crédito se divide en ocho segmentos; para fines del estudio, se considera relevante el segmento de crédito a las microempresas, a falta de una definición precisa de microcrédito. Para este segmento, el otorgamiento de crédito para un deudor en general está determinado por la capacidad de pago del cliente (medida en función de su grado de cumplimiento y reflejada en el número de días de atraso), así como por sus antecedentes crediticios de otras instituciones. En concreto, para el segmento de crédito a la microempresa, todas las entidades del sistema financiero peruano consideran que un crédito con riesgo normal es solamente hasta el día ocho; a partir del día nueve, el crédito ya es considerado en la categoría de Problemas Potenciales. Además, de acuerdo con la clasificación contable de los créditos, para una op-

eración de crédito a micro y pequeña empresa, el plazo para considerar la totalidad del crédito como vencido es después de 30 días (Superintendencia de Banca y Seguros, 2010).

Así, la SB establece que la tasa mínima de provisión genérica para el segmento de crédito a la microempresa sea del 1% sobre el total de la cartera créditos directos e indirectos. Mientras que, para la constitución de provisiones específicas, solamente se consideran para las operaciones que se han clasificado en una categoría de mayor riesgo que la categoría Normal. Es importante señalar que la SB propone que las provisiones específicas se realicen en función de la calidad de las garantías del microcrédito, es decir, si la garantía no cubre el valor del préstamo, el porcentaje de provisión será del 5%; si la garantía es de, más o menos, rápida realización, el porcentaje de provisión será entre 1,25% y 2,50%.

Asimismo, las entidades deberán constituir las provisiones procíclicas de la categoría Normal de acuerdo con el "Régimen General de Provisiones Procíclicas", por lo que, cuando la Regla Procíclica se encuentre activada, las instituciones que atienden en el segmento de crédito a las microempresas deberán constituir una provisión procíclica del 0,50%; la regla procíclica solo se constituye para la categoría de riesgo Normal.

Conclusiones

Es importante enfatizar las diferencias regulatorias sobre la forma de calificar y registrar los activos riesgos, y sobre la constitución de provisiones, entre Ecuador, Colombia y Perú. En general, se puede evidenciar que estas normas son similares entre sí y que los tres países se acogen, en mayor o menor medida, a las recomendaciones de mejores prácticas internacionales.

Sin embargo, acerca de la parte institucional, en

el caso ecuatoriano y colombiano, existe una división en la supervisión del sector financiero entre una superintendencia financiera y una superintendencia solidaria, sin embargo, en el caso ecuatoriano, cada superintendencia establece una normativa diferente para cada grupo de instituciones. En Colombia, la Superintendencia Financiera (SFC) es la encargada de dictaminar las normas para la constitución de provisiones para todas las entidades que forman parte del sistema financiero inclusive el solidario; en Perú,

no existe esta división en la supervisión del sistema financiero, pero es la SB la que establece estos principios para todas las instituciones financieras peruanas.

Asimismo, acerca de la recalificación de deudores en casos de morosidad, en el caso ecuatoriano se considera la recalificación de la morosidad de un microcrédito de manera diferenciada entre entidades vigiladas por la SB y la SEPS (16 días para las primeras, 36 días para la segunda). Para el caso colombiano, se considera que a partir del día 31, la operación debe ser reclasificada como de mayor riesgo, tanto para instituciones vigiladas por la SFC como para entidades vigiladas por la SuperSolidaria; mientras que, para el caso peruano, que es más estricto en este sentido, se considera la recalificación solamente transcurridos nueve días, dentro del segmento de crédito a las microempresas, mientras que el vencimiento de una operación se da a partir del día 30.

Además, es un dato importante el hecho de que, en los casos de Colombia y Perú, las

Superintendencias reconocen la importancia de prevenir los efectos de los ciclos económicos ya que en sus normativas si consideran el establecimiento de provisiones dinámicas, anticíclicas, que sirvan de ayuda para tiempos de recesión económica (a pesar de que solo en Perú se consideren como obligatorios los requisitos de provisiones anticíclicas para las instituciones financieras no-bancarias). Situación que no sucede en el Ecuador, ya que a pesar de que en la regulación se menciona las provisiones anticíclicas para el sector bancario, dicho requerimiento fue suspendido, y al momento las instituciones no están obligadas a constituir este tipo de provisiones.

Existen diferentes niveles de aplicación de las mejores prácticas en cuanto al tema de activos de riesgo y provisiones. Por una parte, Colombia se considera como un país que ha adoptado en su gran mayoría los estándares mínimos de Basilea; Perú se encuentra en camino a converger con estos estándares; mientras que Ecuador se categoriza como un país más alejado de los estándares regulatorios de Basilea.

Metodología de crédito

Dentro de la normativa financiera, es importante que exista una definición explícita del segmento de microcrédito, que limite el accionar de las entidades que atienden este segmento en función de su perfil de riesgo. El Centro de Estudios Monetarios de Latinoamérica (CEMLA, 2011: 83) indica que una norma específica del microcrédito juega un papel importante estab-

leciendo las reglas de juegos y procedimientos entre entidades de la actividad microfinanciera.

Asimismo, considera que es un mecanismo eficaz para la administración de riesgos, ya que facilita las competencias de supervisión y vigilancia de las autoridades sobre este segmento.

Idea clave: El microcrédito se define por las siguientes dimensiones: **1)** El monto de un microcrédito siempre es menor al monto de los crédito comerciales, **2)** El prestamista no tiene un ingreso estable, es un trabajador informal con un negocio a pequeña escala que es la principal fuente de repago, **3)** El préstamo no presenta garantías suficientes para cubrir el valor de estos, **4)** El prestamista podría utilizar el crédito para otros propósitos no-productivos (salud, educación, consumo), **5)** El prestamista no cuenta con información crediticia previa de algún buró de crédito.

Brechas regulatorias de las microfinanzas y normativa eficaz para la inclusión financiera en Ecuador

La definición normativa también debe reconocer que los microcréditos son un tipo de crédito con requerimientos particulares, que atiende a un mercado de clientes con un perfil diferentes al de los clientes de bancos comerciales, por lo que también debe

considerar que las instituciones que atienden en este segmento utilizan metodologías diferenciadas dentro del proceso de otorgamiento de crédito y que permiten una efectiva recuperación de los préstamos (ASBA, 2010).

Idea clave: Los rangos distintivos de la metodología microcrediticia son: **1)** el segmento de clientes está concentrado en un área geográfica o segmento socioeconómico, **2)** la metodología es intensiva en recursos humanos y visitas de campo, **3)** utiliza los flujos de ingreso esperados, los ingresos netos y la voluntad del cliente para estimar el cronograma de amortizaciones, **4)** la aprobación de una solicitud de crédito se la realiza descentralizadamente, a través de un comité especializado en el tema, **5)** la posibilidad de realizar préstamos grupales que garantizan su repago mediante la presión social del grupo.

Con el fin de mitigar el riesgo crediticio en las IMF, la legislación financiera de cada país debería limitar el microcrédito respecto a la capacidad de pago del cliente, que puede estar en función de los ingresos del negocio, y considerar que el cliente puede exponerse al sobreendeudamiento. Asimismo, para las operaciones de microcrédito, todas las entidades financieras deben establecer internamente un límite máximo entre el monto de las cuotas de amortización de las obligaciones totales de un prestatario y su ingreso periódico neto (ASBA, 2010).

De esta forma, los diferentes organismos especializados en microfinanzas recomiendan que los requerimientos de documentación del cliente para obtener un crédito deben ser realizables y menos exigentes que los requisitos para préstamos comerciales, dado el bajo volumen promedio de los microcréditos y la naturaleza de los prestamistas y sus fuentes de repago; en esencia, la información que debe contener una carpeta de una solicitud de crédito en este segmento debe contener:

Ilustración 2. Información requerida para las carpetas de los clientes



Fuente: ASBA, 2010; CGAP, 2012; BCBS, 2016
Elaboración: RFD

Finalmente, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria recomienda que el manejo del riesgo de impago de los microcréditos sea mediante el análisis del ciclo de vida del crédito, empezando por manuales escritos que contengan las políticas y procedimientos para el análisis, monitoreo, aprobación y recolección de estos préstamos, tomando en cuenta las condiciones macroeconómicas y de mercado en las que se da el crédito (BCBS, 2016).

Caso Ecuador

En Ecuador la JPRMF, considera al microcrédito como un segmento individual y lo define como “aquel monto otorgado a una persona natural o jurídica con un nivel de ventas igual o menor a \$100.000, destinado a financiar actividades productivas de pequeña escala, y cuya fuente de repago son los ingresos generados por esta actividad”; para la aprobación de un microcrédito, aquellos sujetos de créditos sin un historial crediticio serán evaluados principalmente en función de las proyecciones del nivel de sus ingresos (JPRMF, 2019).

Dentro de la definición de microcrédito, se establecen tres subsegmentos en función de los saldos pendientes de microcrédito de una persona con una entidad financiera, incluyendo el monto de la operación solicitada: i) Microcrédito minorista, con saldo adeudado menor o igual a \$1.000; ii) Microcrédito de acumulación simple, con saldo adeudado entre \$1.000 y \$10.000 y; iii) Microcrédito de acumulación ampliada, con saldo adeudado superior a los \$10.000 (JPRMF, 2019).

La SB, está encargada del otorgamiento de autorizaciones para realizar actividades financieras para las instituciones del sector financiero público y privado. Para esto, las entidades financieras deberán contar con políticas, procesos, metodologías, sistemas internos y modelos (tecnología crediticia) para la cuantificación del riesgo de crédito, que sean verificados la SB. Para dicha evaluación, se tomará en cuenta: las

Para esto, es importante reconocer el tipo de metodología que utiliza cada entidad, así como también la flexibilidad de la entidad para acomodar ciertas cuestiones metodológicas. En consecuencia, las instituciones financieras deben contar con la infraestructura suficiente para el seguimiento y monitoreo de sus préstamos, lo que incluye sistemas de información computarizados, políticas de administración de riesgo de sobreendeudamiento y sistemas para estimar la sensibilidad de la mora ante escenarios de estrés (ASBA, 2010).

políticas de otorgamiento de crédito y segmento de mercado solvencia y capacidad de los potenciales clientes (SB, 2016).

También, la SB exige que las entidades que atiendan el segmento de microcrédito cuenten con metodologías especializadas para el proceso de otorgamiento, y dar notable importancia a las políticas de selección de clientes (microempresarios), por lo que es necesaria la incorporación de tecnologías crediticias que puedan determinar principalmente la capacidad de pago del deudor y su experiencia, y la estabilidad de sus ingresos, provenientes de su actividad productiva, lo que también implica la evaluación del riesgo del entorno económico y del destino de crédito, monto, plazo, tasa de interés, y garantías (SB, 2019: 439).

Por su parte, la JPRMF señala que, para estas operaciones de microcrédito no se requerirá la presentación del balance general ni del estado de pérdidas y ganancias del microempresario solicitante, la información financiera del deudor será levantada por la institución prestamista con base en su propia metodología de evaluación del deudor. Esta metodología podrá ser establecida por la misma institución (con aprobación de la SB) (SB, 2019). Finalmente, es necesario señalar que no existe una normativa específica para metodología crediticia especializada para las entidades vigiladas por la SEPS.

Caso Colombia

En la Ley 590 del 2000, se define al microcrédito como las operaciones de crédito otorgadas a microempresas (personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades económicas, cuya planta de personal no supere los 10 trabajadores y que sus activos sean inferiores a 501 SMMLV). Para el caso colombiano, resulta pertinente señalar que las reglas de microcrédito se encuentran contenidas en diferentes cuerpos normativos, según corresponda el objeto de la regulación.

Tanto la Superintendencia Financiera como la Superintendencia Popular y Solidaria indican que el saldo de endeudamiento de una sola persona con el sector financiero no podrá exceder de 120 SMMLV (\$28.000 dólares) al momento de la aprobación de una nueva operación, además, los establecimientos de crédito pueden otorgar microcréditos por un monto máximo de 25 SMMLV (\$6.000 dólares aproximadamente) siempre y cuando el saldo de endeudamiento del cliente no exceda los 120 SMMLV con cualquier entidad del sistema financiero.

En Colombia, los requisitos para aplicar a un crédito suelen ser mayores, ya que la tasa de morosidad es mayor en comparación a otros países de la región (La República, 2018). Por esta razón, los requisitos suelen ser tanto mayores: identificación del responsable, experiencia mínima de un año en su actividad económica, flujo de ingresos, las declaraciones de impuestos e información del historial crediticio del cliente; incluso, para entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, los criterios mínimos para otorgar un crédito son la capacidad de pago del deudor, solvencia, nivel de endeudamiento, garantías que respalden la operación y consultas de información en las diferentes centrales de riesgo (SUPERSOLIDARIA Colombia, 2008).

Con el objetivo de evaluar adecuadamente el riesgo crediticio, las entidades financieras en Colombia están obligadas a adoptar el

Sistema de Administración del Riesgo Crediticio (SARC). Este sistema contiene las políticas y procedimientos que definen los criterios para que la entidad evalúe y cubra su riesgo crediticio; también, el sistema será supervisado constantemente por la SFC, así como los modelos internos para calcular las pérdidas inesperadas.

Los procesos adoptados en el SARC deben generar la información necesaria para evaluar el riesgo crediticio y apoyar en la toma de decisiones con las etapas relacionadas a la operación de crédito. En la etapa de otorgamiento, las entidades se deben basar en el conocimiento del sujeto de crédito, de su capacidad de pago, y se deben incluir las condiciones financieras del préstamo. Para evaluar la capacidad de pago del cliente, se tomarán en cuenta los flujos de ingresos y egresos, el nivel de endeudamiento, las garantías que respaldan la operación, el historial de cumplimiento de obligaciones pasadas y actuales y cualquier información proveniente de centrales de riesgo.

En el caso de microcréditos, la entidad debe contar con una metodología que refleje de forma adecuada el riesgo inherente al deudor y cuyos elementos permitan compensar las deficiencias de información de este, de acuerdo con sus características y grado de informalidad. La información requerida podrá ser obtenida y documentada en el lugar donde se desarrolla la actividad económica del deudor.

Asimismo, los procesos de monitoreo y calificación de las operaciones crediticias se deben realizar considerando como mínimo los aspectos evaluados en el proceso de otorgamiento, perfil del deudor, plazo de la operación y frecuencia de los pagos. Asimismo, las entidades pueden considerar flexibilidad para modificar las condiciones pactadas en la entrega de créditos, en caso de que la capacidad de pago del deudor se vea afectada (Superintendencia Financiera de Colombia, 2013).

Caso Perú

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) de Perú, dentro del Reglamento para la Evaluación y Clasificación del Deudor y Exigencia de Provisiones, define que los tipos de créditos se dividan en ocho segmentos, sin embargo, no considera específicamente el segmento de microcrédito, sino solamente considera el segmento de "crédito a las microempresas", definidos como aquellos que están destinados a financiar actividades de producción, otorgados a personas naturales o jurídicas, cuyo endeudamiento total en el sistema financiero no puede superar los S/. 20.000 (\$6.000 aproximadamente).

Por su parte, dentro de los criterios de evaluación sobre el otorgamiento de créditos, la SBS si considera una división entre deudores minoristas y no-minoristas; para un deudor minorista, solamente se considerará principalmente su capacidad de pago, en función de su grado de cumplimiento, así como su historial crediticio en otras empresas del sistema financiero. Asimismo, es importante señalar que la SBS considera para el segmento de "Crédito para la microempresa" distintos criterios de evaluación crediticia, es decir, los deudores en este segmento se clasifican en función de sus días de mora de forma más flexible en comparación a los deudores de otros segmentos de crédito.

Dentro de esto, la SBS desarrolló el "Reglamento para la Administración de Riesgo de

Conclusiones

Una norma que defina con precisión al microcrédito, y a las microfinanzas en sí, es la base para establecer las reglas de juego para las entidades que atiendan en el mercado, en función de sus elementos particulares, sobre todo, del perfil de riesgo de sus clientes. De igual forma, un estricto proceso de otorgamiento y de recuperación de la cartera de préstamos es fundamental para la viabilidad de la institución, incluso facilitando las tareas de supervisión.

Sobreendeudamiento de Deudores Minoristas", aplicables a todas las entidades del sistema financiero, entre ellas, cajas municipales y rurales de ahorro y crédito, cooperativas de ahorro y crédito y entidades de desarrollo a la pequeña y microempresa. Este reglamento establece la necesidad de administrar este riesgo a través de una estructura organizacional que garantice la oportuna identificación de este riesgo, así como la importancia de establecer las políticas crediticias y del proceso de otorgamiento de crédito.

Así, la SBS especifica que algunos de los criterios para una gestión prudencial del riesgo de los clientes minoristas son: i) tomar en cuenta el endeudamiento total del cliente con todas las entidades del sistema, así como de su cónyuge y familiares; ii) considerar el número de instituciones con las cuales el cliente ha adquirido obligaciones; iii) el comportamiento de los pagos del cliente; iv) efectuar el proceso completo de evaluación para el otorgamiento de créditos para todas las modalidades de crédito.

Finalmente, para tomar en consideración el riesgo existente por el endeudamiento potencial de los deudores minoristas, la metodología a aplicar dependerá de cada empresa, tomando en cuenta la información disponible, y deberá encontrarse adecuadamente sustentada e incorporada en los manuales de políticas y procedimientos correspondientes a la exposición del riesgo crediticio.

El microcrédito es un tipo de crédito con características particulares, que se reflejan desde su definición: crédito de pequeña cuantía, concedido a personas con un negocio propio de pequeña escala y que será pagado con los ingresos generados de las ventas del mismo negocio.

Se puede concluir que en los tres países del estudio se establecen explícitamente a los microcréditos como una categoría diferencia-

da. Por lo que se deben aplicar metodologías distintas que reconozcan las características únicas de este segmento, sobre todo en temas como el de colaterales alternativos, que por lo general no cubren el valor del préstamo, o no aplica como garantía en lo absoluto.

En Ecuador, si bien existe un segmento explícito de microcrédito, al cual atienden varios tipos de entidades, los lineamientos para la elaboración de políticas y procedimientos para las IMF no están definidos en un cuerpo normativo integral para todo el sistema financiero, donde se definan criterios técnicos acerca de las metodologías que deben utilizar las IMF, entre otras cosas. En contraposición, es

importante resaltar el caso colombiano, en el cual las entidades vigiladas tanto por la Superintendencia Financiera, como la Superintendencia Solidaria acuerdan converger hacia la implementación de un sistema único para administrar el riesgo de créditos impagos.

Po último, a diferencia de sus países vecinos, en Ecuador la normativa no contempla un límite de endeudamiento individual ni dentro de una institución en específico, ni para el sistema en general, como si lo hacen sus vecinos al situar un umbral de endeudamiento por persona, lo que permite prevenir temas de sobreendeudamiento en las personas de este segmento.

Gobernabilidad

La presión generada a partir de la crisis financiera de 2008 sobre el sector microfinanciero, así como los problemas a nivel país/región, dejó en evidencia la debilidad de los sistemas de gobernanza de las instituciones microfinancieras (IMF); de la misma forma, la evolución del

sector dentro de un ambiente con esquemas legales más sofisticados y mayor competencia ha reconfirmado la importancia de un gobierno corporativo efectivo para las IMF (Neuman, 2018).

Idea clave: La Fundación BBVA para las Microfinanzas (2018: 3-5) entiende el buen gobierno corporativo como el sistema de procesos y procedimientos que permite gobernar adecuadamente una organización y mantenerla convenientemente alineada de acuerdo con su misión y su visión, haciendo seguimiento de la creación de valor y del uso eficiente de los recursos para procurar su sostenibilidad a largo plazo. El gobierno corporativo constituye un modelo de comportamiento y relaciones éticas entre accionistas, socios, directores y empleados, y de todos estos con los clientes que son el centro de sus servicios, asegurando su sostenibilidad.

La perspectiva de una IMF, el gobierno corporativo se compone de la relación entre el órgano de gobierno (Directorio) y el órgano de gestión (Gerencia), los cuales se encargan de: i) fijar estrategias y objetivos; ii) la gestión diaria de actividades; iii) la protección de los intereses de los propietario y ahorradores; iv) la definición los límites de exposición al riesgo; v) el cumplimiento de objetivos sociales; de modo que la institución pueda operar de forma solvente e

íntegra, cumpliendo con las leyes y regulaciones (Fundación Microfinanzas BBVA, 2011).

La estructura de propiedad es uno de los factores determinantes del sistema de gobierno de una entidad, pues define quién tiene el poder de decisión dentro de éstos. En efecto, las dos tensiones básicas de gobierno corporativo (accionistas frente a administradores, y accionistas mayoritarios o significativos frente a

accionistas minoritarios), se definen de acuerdo con el grado de concentración o dispersión de la propiedad. Adicionalmente, la estructura de propiedad afecta otros aspectos como los derechos de los accionistas o el funcionamiento de la junta directiva (SFC, 2010).

Un gobierno corporativo fuerte es de gran importancia para las instituciones microfinancieras ya que garantiza que el propósito de la inclusión financiera sea responsable y sostenible, basados en el cumplimiento de la misión de la entidad, la gestión integral de riesgos y la protección al consumidor. Dentro de las IMF, es posible que las estructuras y prácticas del gobierno corporativo sean particularmente diferentes a las de los bancos, por lo que habrá situaciones donde no sea posible ejercer el mismo nivel de intensidad regulatoria en tales entidades (BCBS, 2016).

ASBA (2013: 27) señala que la aplicación de un buen gobierno corporativo armoniza los

Caso Ecuador

La normativa financiera en el caso ecuatoriano contempla varios temas regulatorios de gobierno corporativo a nivel organizativo. La SB, es la encargada de establecer los criterios de evaluación de la idoneidad, responsabilidad y solvencia de los accionistas, miembros del directorio y representantes legales del sistema bancario, en función de su calidad profesional y su experiencia laboral; además, las funciones de los miembros del directorio y representantes legales serán determinadas por lo establecido en el COMF, y en los estatutos de la entidad (JPRMF, 2019: 209).

Mientras que para las instituciones de la Economía Popular y Solidaria (EPS), no existe un cuerpo normativo específico de gobierno corporativo, aunque es importante considerar lo que menciona la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS, art. 21). En su artículo 21, esta ley menciona que las OSFPS deben estar sujetas a los valores y principios universales del cooperativismo y a las prácticas de Buen Gobierno Corporativo, por lo que la

intereses dentro de la entidad microfinanciera, entre sus constituyentes y los usuarios y clientes. Es así como recomienda que estos principios estén explícitos dentro de la legislación financiera ya que constituyen códigos de ética y conducta que orientan el proceder de los propietarios, directivos, gerentes y empleados, asimismo establecen sus facultades y competencias para prevenir la concentración de poder o posibles conflictos de interés.

Finalmente, CGAP (2012: 28) recomienda que el Directorio de una IMF se debe conformar por miembros con experiencia financiera y en atención a los clientes; asimismo, deberá mantenerse independiente del manejo administrativo de la Gerencia. Esta imagen puede ser transmitida como algo positivo hacia la sociedad, lo que aumenta la confianza pública en las instituciones microfinancieras para atraer y retener clientes en inversiones.

Asamblea General de Socios se constituye como el máximo órgano de gobierno dentro de las cooperativas, la cual estará integrada por todos los socios (Asamblea Nacional, 2011).

En cuanto a normativa concerniente con principios y prácticas de buen gobierno, los aportes son mucho más limitados. Esencialmente, para los bancos privados y públicos (incluso para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -IESS), la SB discute algunos de los principios de gobernanza como la calificación del Directorio y representantes legales, la designación de vocales del directorio, la evaluación de la idoneidad y capacidad de las personas con propiedad patrimonial con influencia y normas generales de control para la junta de accionistas. También, resulta interesante que, dentro de la normativa de la SB, se considera a los usuarios financieros como parte de los principios de un buen gobierno corporativo.

Por su parte, para las entidades vigiladas por la SEPS no se cuenta con una norma de principios

de Buen Gobierno con lineamiento específicos para el sector, sin embargo, la LOEPS, establece como deben estar conformados los órganos de gobierno de estas entidades, sin embargo,

Caso Perú

En el caso peruano, la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS) aprueba el Reglamento de Gobierno Corporativo y de la Gestión Integral de Riesgos, el cual aplica a todas las instituciones financieras del país, independientemente de su relevancia sistémica. En general, la SBS señala que las empresas sean las que definan los principios y lineamientos generales para la adopción e implementación de las prácticas de gobierno corporativo.

Para la SBS, es importante una buena estructura de gobierno corporativo ya que permite distribuir los derechos y responsabilidades entre los diferentes órganos de gobierno y grupos de interés; asimismo, a través de esta estructura se establecen los objetivos de la empresa, los medios para alcanzar estos objetivos, así como la forma de hacer un seguimiento de su desempeño, en donde el Directorio y la Gerencia deberán asegurar la adopción y aplicación de las mejores prácticas relacionadas al gobierno corporativo (Superintendencia de Banca y Seguros, 2017: 3).

En consecuencia, la estructura corporativa debe tomar en cuenta la naturaleza, tamaño y complejidad de las operaciones de la entidad; la idoneidad moral y solvencia económica de los accionistas, directores y gerentes; que su reglamento interno estipule las funciones y responsabilidades del directorio, los lineamientos de su plan de trabajo y demás políticas; y que cuente con los mecanismos de monitoreo y control de la gestión de la gerencia y del riesgo integral en general.

la principal diferencia respecto a las entidades vigiladas por la SB, es que los administradores y propietarios de las primeras no están sujetos a la evaluación o calificación de idoneidad.

Sobre los órganos de gobierno de la empresa, por un lado, la SBS añade que el Directorio debe estar compuesto por miembros con habilidades y conocimientos sobre la actividad que desarrolle la empresa e incluso, dentro de la Ley General del Sistema Financiero, determina el número de directores aplicables a cada empresa (al menos, 5 directores independientes). El directorio debe aprobar el reglamento de políticas y lineamientos que contendrá las funciones y responsabilidades del directorio y sus miembros, el plan de trabajo, resolución de conflictos de intereses, los criterios de idoneidad para la selección gerencial, etc.

Mientras que también define algunas de las responsabilidades generales del Directorio: i) establecer objetivos y metas mediante una estrategia; ii) aprobar los manuales de organización y delegación de competencias; iii) seleccionar un equipo gerencial con idoneidad técnicas y; iv) aprobar el sistema de apetito por el riesgo de la empresa, así como disponer de las medidas necesarias para que la empresa opere dentro de la categoría de riesgo apetecida (Superintendencia de Banca y Seguros, 2017).

Por otro lado, la SBS señala que, dentro de la selección de la Gerencia, se debe tomar en cuenta la formación académica y la experiencia del gerente general, y define las responsabilidades de este, entre ellas, asegurar que las actividades de la entidad sean consistentes con la estrategia de negocio, realizar una gestión integral de riesgos e informar al Directorio sobre la marcha económica de la entidad, incluyendo operaciones e iniciativas gerenciales.

Caso Colombia

En el caso colombiano, la Superintendencia Financiera (SFC) desarrolló el Código de Mejores Prácticas de Gobierno Corporativo que aplica a todas las instituciones financieras vigiladas en general. Para la SFC, un adecuado gobierno corporativo contribuye de forma crucial al logro de los objetivos de estabilidad, seguridad y confianza; promoción y desarrollo del sistema financiero colombiano; y protección del consumidor financiero.

En concreto, la SFC define al gobierno corporativo como “un conjunto de normas y órganos internos mediante el cual se dirige y controla la gestión de una persona jurídica, bien sea de manera individual o dentro de un conglomerado”. El gobierno corporativo provee un marco que define derechos y responsabilidades, dentro del cual interactúan los órganos de gobierno de una entidad entre los que se destacan el máximo órgano de dirección, la junta o consejo directivo, los representantes legales y demás administradores, así como los usuarios finales.

En cuanto a los actores principales del gobierno corporativo, para cada uno de ellos, la SFC establece su definición y los componentes del análisis de la idoneidad y calidad para cada puesto. En esencia, la SFC señala las responsabilidades, deberes, derechos y atribuciones generales, lo que incluye temas como la interdependencia entre las partes involucradas.

Por su parte, la Superintendencia de Economía Solidaria (SuperSolidaria) elaboró la Guía de Códigos de Buen Gobierno diseñada para las cooperativas, los fondos de empleados y asociaciones mutuales, a fin de promover normas de convivencia entre los asociados, directivos y ejecutivos de las entidades vigiladas. La Superintendencia define a la gobernabilidad como “el proceso mediante el cual un Directorio guía a una organización en el cumplimiento de su misión corporativa y provee orientación para la Gerencia, respecto de la dirección estratégica de la institución y vigila que sus esfuerzos se muevan en esa dirección” (Superintendencia Solidaria, 2013).

Para la SuperSolidaria, el Gobierno Corporativo debe buscar la transparencia, objetividad y equidad en el trato de los asociados de la organización, la gestión de los órganos de administración, y la responsabilidad frente a los asociados y terceros. Por un lado, estipula que los órganos de gobierno de las organizaciones supervisadas deben estar compuesta por: Asamblea General, Consejo de Administración, Gerencia, Junta de Vigilancia, así como los usuarios. Dentro de esto, la SuperSolidaria confiere a los accionistas, gerentes y usuarios de los servicios derechos y deberes dentro del gobierno corporativo, para velar por sus intereses y aportaciones.

Por otro lado, la SuperSolidaria también está encargada de definir los roles, responsabilidades y prohibiciones sobre cada uno de los actores (Asamblea General, consejo de administración, junta de vigilancia, gerencia), así como los criterios para evaluar la idoneidad y calidad en el nombramiento de los encargados; también, recalcan explícitamente sobre la independencia de la administración frente a la gerencia, al consejo administrativo y a los representantes legales.

Finalmente, cabe resaltar tres aspectos notorios de este Código. Primero, propone la selección de un revisor fiscal (similar a un auditor) para organizaciones de primer nivel con el fin de tener un gobierno corporativo de mayor calidad y transparencia. Segundo, en Colombia el tema de lavado de activos reviste especial importancia, por lo que se propone para las organizaciones solidarias la elección de un oficial de cumplimiento encargado de combatir este tema. Tercero, pone gran atención en la definición de un propósito común para la organización, lo que incluye acuerdos sobre la misión institucional, el plan de acción y el establecimiento de un código de conducta que contemple responsabilidades sociales, ambientales, protección a la propiedad intelectual y lucha contra la corrupción.

Conclusión

Como se vio en esta sección, es importante que las IMF integren procesos y procedimientos que permitan alinear las acciones de la organización con su misión y visión. Es así como las recomendaciones deben ser la pauta para las instituciones con la finalidad de que estas mejoren su gobierno corporativo.

En cuanto a los casos de análisis, se puede observar que los tres países presentan normativa específica para el nivel organizacional, pero no

necesariamente llegan a plantear buenas prácticas en cuanto a su elección y el control sobre el cumplimiento de las actividades, por lo que no se cuenta con información acerca de los impactos positivos o negativos de la aplicación (o no) de este tipo de normativa.

2. Regulación no prudencial

Protección al consumidor

Muchas entidades que nacieron alejadas del segmento de las microfinanzas han entrado al mercado durante los últimos años. Esto ha permitido que el acceso a servicios financieros en el mundo sea considerable y con él, el número de oferentes que compiten. Una mayor competencia no necesariamente puede traer beneficios al mercado. Esto, debido a que consumidores con poca o nula educación financiera y clientes primerizos suelen ser vulnerables a sufrir de abusos por parte de los ofertantes, ya que no cuentan con la información necesaria para tomar buenas decisiones (Porteus, 2005:1).

Este desbalance en la información disponible es uno de los principales argumentos en pro de

la regulación de protección al consumidor. Las políticas de protección pueden enfocarse en la promoción de reglamentos, como el de una ley de divulgación de datos de los clientes o en acciones no reglamentarias como la promoción de la educación financiera de la población (Porteus, 2009:1).

Se identifica que un marco normativo que proteja a los consumidores en ambientes de baja inclusión financiera debería enfocarse en tres objetivos generales: Transparencia (Que el consumidor sepa que está comprando), Trato justo (No se utilizan técnicas de venta inapropiadas) y Resolución de quejas justa y efectiva. (CGAP, 2012:52).

Idea clave: Una regulación de protección al consumidor que promueva a la inclusión financiera debe contar con criterios de transparencia, trato justo y resolución de quejas.

En cuanto a la transparencia de información, la discusión gira en torno a que los proveedores deben dar información clara y completa de las condiciones y costos de todos sus servicios. Para el caso de consumidores financieros sin experiencia, la normativa debe enfatizar el uso de un lenguaje sencillo, enfocándose en la comparación del producto con otros del mercado. Por otro lado, las reglas generales acerca del trato a los clientes suelen incluir temas como el comportamiento del personal de las IMF, prácticas de venta aceptables, sobreendeudamiento y el tratamiento de los datos del cliente. La promulgación de normativa de este tipo puede llegar a ser una tarea complicada. Los estándares de un "trato justo" o "abusivo" suelen ser difíciles de definir y pueden variar de país en país. Por último, la literatura identifica que los mecanis-

mos de resolución de quejas deben ser simples y con un mínimo o ningún costo para el consumidor. En muchas ocasiones el cliente necesitará asistencia para llenar la documentación, por lo que canales como un call center o un escritorio de servicio son deseables.

Como recomendación general, Brix y Mckee (2010) plantean que la regulación de protección al consumidor debe desarrollarse con un enfoque progresivo y dirigido. Es decir, que en primer lugar deben enfocarse en los problemas críticos, considerando la capacidad de supervisión estatal y los posibles beneficios de la promoción de la ley. Si la capacidad de monitoreo es limitada, es posible que las expectativas sean muy difíciles de cumplir.

Idea clave: La regulación de protección al consumidor debe desarrollarse de forma progresiva y dirigida.

Ilustración 3. Paquete de medidas básicas y extendidas para la regulación de protección al cliente

Paquete básico	Paquete extendido
<ul style="list-style-type: none"> • Registro de los proveedores de servicios • Información básica Estándares básicos de conducta. Penalidades básicas. Mecanismos de resolución de quejas básicas. • Iniciativas de sensibilización del consumidor • Monitoreo básico del regulador 	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibiciones ampliadas sobre disposiciones injustas y estándares de adecuación • Nuevos canales de distribución • Orientación y facilitación de los mecanismos de resolución de quejas existentes • Monitoreo expandido del mercado • Iniciativas de educación financiera extensivas

Fuente: Brix y Mckee (2010)

Elaboración: RFD

El paquete básico de medidas pone como objetivos principales a la presentación de información básica, la promoción de mecanismos de resolución de quejas, a las iniciativas de sensibilización del consumidor, entre otras. En cuanto al paquete extendido, se recomienda promover medidas de monitoreo expandido, programas de educación financiera extensivas y prohibiciones ampliadas sobre disposiciones injustas.

Caso Ecuador

En cuanto al consumidor financiero, el principal aporte viene del Código de Derechos del Usuario, emitido por la Junta Bancaria (actualmente Junta de Regulación Financiera y Monetaria) en su resolución No. JB-2010-1782.

En este último se presentan los principales lineamientos para las instituciones financieras al momento de informar al público acerca de sus

Para el análisis de casos, hay que tomar en cuenta que muy pocas investigaciones sobre este tema cuentan con un enfoque empírico o

con datos estadísticos acerca de los impactos de la regulación de protección al cliente, por lo que la información presentada se enfoca exclusivamente en la comparación de legislaciones.

productos y servicios (transparencia). En su artículo 4, se expresa que la información compartida en los contratos debe explicarse de forma clara y contener los costos totales, condiciones, derechos, obligaciones y consecuencias de incumplir el contrato.

A partir del año 2013, la norma específica la obligación de las entidades financieras de disponer

er de un servicio especializado en la atención de las quejas y reclamos de los socios. Además, expresa la obligación de atender las reclamaciones presentadas en un plazo de hasta 15 días. Hace algunos años atrás, todas las entidades de la banca pública y privada deben contar con un servicio especializado en la atención al usuario financiero, que tenga por objetivo atender y resolver las quejas que se presenten, así mismo, la normativa establece la obligación de que los bancos cuenten con un defensor del cliente.

Otro de los ámbitos de protección al consumidor con mayor regulación es la educación financiera (sensibilización del

Caso Colombia

En Colombia, las regulaciones sobre la protección de los consumidores financieros comenzaron a finales del siglo XX, pero tomaron mayor fuerza en la primera década del siglo XXI. En 2009, se expidió la norma 1328 con el régimen de la protección al consumidor, con artículos relacionados al derecho de los usuarios a una información sencilla y clara y el derecho de los consumidores a recibir productos de calidad y en conformidad con las condiciones que se establecen en la ley.

Tal como en Ecuador y Perú, Colombia cuenta con defensores del consumidor en todas sus

Caso Perú

La Superintendencia de Bancos, junto con Indecopi (Tribunal de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual) son las encargadas de dictaminar las reglas de competencia, protección del consumidor y propiedad intelectual en todos los sectores económicos de Perú, incluyendo el Financiero. La SBS se concentra en emitir medidas preventivas, mientras que Indecopi presta atención a medidas correctivas, como la solución de conflictos entre los consumidores y la IF (CGAP, 2010:7)

En cuanto a la transparencia de información, por parte de los supervisores destacan la creación de una herramienta de comparación de precios pública llamada RETASAS, que incluye

consumidor). En la resolución número 665 de la SB se expresa el deber de las entidades bancarias de desarrollar programas de educación financiera a favor de sus clientes y el público en general.

En lo que se refiere a la normativa del Sector Financiero Popular y Solidario, se refiere más a un ejercicio de balance social y principios de cooperativismo, dada la naturaleza de sus operaciones, que busca no solo ser rentables sino socialmente responsables con sus socios y clientes.

instituciones bancarias desde el año 2003, con la finalidad de contribuir al cumplimiento de los derechos del consumidor.

Para 2019, Colombia fue uno de los países con calificaciones más altas en su evaluación de normativa relacionada a la protección del cliente en la iniciativa del microscopio global. Entre los puntos más destacados de la evaluación están la normativa para seguros inclusivos y las leyes de protección y privacidad de datos.

información de los productos más usados. Durante los primeros meses de su lanzamiento, en 2003 y gracias al incremento de la competencia y la estabilidad económica de Perú, las tasas de interés comenzaron a disminuir. Otro hito destacado es el requerimiento a las instituciones de proveer de material con información estandarizada, conocida como hoja resumen o cartilla de información.

Todas las instituciones reguladas por la SBS deben contar con una unidad especializada para resolver quejas presentadas por los clientes/socios. Las instituciones financieras deben colgar en sus sitios información estadística acerca de las quejas presentadas por sus clientes, la que

además deben reportar de forma trimestral a la SBS.

La protección al cliente y los estándares de conducta del mercado han sido incorporados satisfactoriamente a la estructura regulatoria de Perú durante los últimos años. Entre sus fortalezas principales están la buena coordinación entre

las dos instituciones supervisoras y las medidas para fomentar la transparencia de información y la competencia justa, lo cual ayuda a minimizar los casos de abuso por parte de las IF y a que los usuarios financieros tengan un alto nivel de satisfacción con respecto a los productos ofrecidos en el mercado (Sanford, 2016).

Conclusiones

Las regulaciones de los tres países reconocen la importancia de velar por los derechos y las obligaciones de los consumidores financieros. Entre ellos están el derecho a la transparencia de la información y a realizar reclamos, mediante la asesoría de un defensor del consumidor y la promoción de la sensibilización de los consumidores, todas, medidas expresadas en el paquete básico del CGAP.

A pesar de ello, no se identificó la aplicación de políticas del paquete extendido, como las de orientación y facilitación de los mecanismos de resolución de quejas o acerca del monitoreo extendido del cumplimiento de las normas concernientes a la protección al cliente, por lo que resulta difícil medir el impacto de la aplicación de este tipo de normativa en los países analizados.

Topes de tasas de interés

Tanto ASBA como CGAP enfatizan en la importancia de mantenerse alejado de iniciativas que restrinjan las tasas de interés mediante la imposición de techos en los precios, especialmente en los microcréditos.

Entre los principales argumentos están que los techos de tasas suelen hacer que los créditos de montos más pequeños se hagan poco rentables y menos atractivos de ofrecer, debido a los

altos costos administrativos que representan para las IMF. Además, se sugiere que cuando los techos de tasas no se calculan de forma rigurosa, es probable que el mercado y sus precios se vuelvan menos transparentes, ya que las IMF pueden comenzar a usar comisiones extras para incrementar sus ingresos y hacer nuevamente rentables a estos créditos. (CGAP, 2012) (Helms & Reille, 2004) (Gonzales, Narain & Rosenberg, 2009).

Idea clave: La imposición de techos de tasas de interés pueden causar que exista menor transparencia de precios en el mercado y desincentiva a la oferta de crédito, sobre todo, la destinada a la población más vulnerable.

A pesar de ello, a partir de la crisis financiera del 2008, se volvió a discutir acerca de la vulnerabilidad del sistema causada por la liberalización financiera en la década de los 90s. Es así como

varios gobiernos han apostado por fortalecer nuevamente la regulación para el sector financiero y participar de forma activa en el mercado.

Caso Ecuador

Las tasas de interés en Ecuador están reguladas desde julio de 2007. A partir de ese año el Banco Central del Ecuador (BCE) es el organismo encargado de determinar los techos de las tasas de interés para el mercado (Castellanos, 2012). En un inicio las tasas se calculaban de acuerdo con la tasa efectiva promedio del sistema financiero más dos desviaciones estándar, pero en enero del 2008 se realizaron modificaciones a la ley, sin que estas especificaran la metodología de cálculo nueva.

Durante los últimos 10 años han existido 9 modificaciones en los techos de tasas de interés de los diferentes subsegmentos del microcrédito. Esto ha significado la disminución de los techos de 13.48 puntos en la TEA para el caso de los créditos de acumulación simple (subsegmento con más penetración en el mercado).

Caso Perú

Desde inicios de la década de los 90 se eliminó todo tipo de control en las tasas de interés del mercado peruano. Al mismo tiempo, comenzaban a operar en el país las primeras centrales de riesgo y se creaba el fondo de seguro de depósitos (Asbanc, 2013).

A partir de entonces, la cartera de microcrédito, así como la economía en general han mostrado tasas de crecimiento saludables. Actualmente, las leyes de Estado expedidas por el Banco Central de ese país aún promueven que las tasas de interés sean determinadas libremente por la competencia del mercado, y únicamente en circunstancias excepcionales (cuando los

Caso Colombia

En el año 2002, Colombia definió la ley de usura, que regularía los topes de tasas de interés que podían ser cargadas en las operaciones de crédito. El ratio de usura que se definió en esta ley fue de 1.5 veces de la tasa de interés corriente, calculada por la Superintendencia Financiera de Colombia mediante un promedio pondera-

do de las tasas de interés por segmento. De 2008 a 2018 la Tasa Activa Efectiva (TEA) del microcrédito disminuyó en cerca de 10 puntos porcentuales. Estas reducciones ayudaron a disminuir las brechas de precios en el mercado, ya que varias IMF tuvieron que bajar sus tasas de interés. Esta disminución ha estado acompañada de un crecimiento acumulado de más del 300% en cuanto al volumen de microcrédito otorgado, aunque, por otro lado, el número de operaciones de microcrédito evidenciado en 2008 aún no ha podido ser superado. Es así que durante 2008 - 2018, los montos promedio de las IMF ecuatorianas fueron incrementándose, lo cual evidencia una migración de las IMF hacia mercados con población de ingresos más altos (RFD, 2018) (Rosenberg, Gaul, Ford & Tomilova, 2013). Dejando de lado el segmento de población con menores recursos.

mercados no sean competitivos) tiene la posibilidad de establecer techos o pisos en los precios del mercado (Castellanos, 2012:3).

Como es de esperarse, aún sigue vigente la preocupación por las tasas de interés que cobran algunas entidades del sistema financiero, en particular en cuanto a las de créditos de consumo mediante tarjeta de crédito, las cuales a noviembre de 2017 oscilaban entre el 30 y el 151 % con un promedio del 51% (Nivin, 2017), por lo que la discusión política acerca de la imposición de techos para los precios del crédito también ha estado presentes en Perú durante los últimos años.

do de las tasas de interés por segmento.

A partir de entonces las tasas tendieron a la baja en el mercado de microcrédito, debido a la presión de las disminuciones de los mayores ofertantes de crédito (Castellanos, 2012:2). Lejos de ser una buena noticia, varios estudios

mostrarían la afectación en el otorgamiento de créditos a los pequeños negocios. Para autores como Delgado (2004) los límites de precios causaron que los costos de transacción suban, limitando el crecimiento de la cartera de crédito (Henriquez y Maimbo, 2012:12).

A finales de 2010, la fórmula que limita las tasas de interés para el crédito al consumo y los microcréditos se volvió menos estricta.

Conclusión

Los méritos de los límites de las tasas de interés continuarán siendo analizados de cerca en los próximos años. Los mercados financieros de Latinoamérica siguen en expansión y varios aspectos pueden inducir a que las tasas de interés del mercado sean altas (Altos costos operativos, costos de fondeo altos, bajo nivel de educación financiera, entre otros) (Castellanos, 2012:).

Actualmente el cálculo toma en cuenta un promedio simple de las tasas de interés en las 12 semanas anteriores para diferentes segmentos (consumidor, comercial, tarjetas de crédito, hipotecas, etc.). En el caso de los microcréditos, el cálculo tiene en cuenta las 52 semanas anteriores. Existe evidencia de que, a partir de la suavización de los criterios para el cálculo de los techos, el crecimiento de la cartera volvió a incrementarse.

Por ello, es necesario que antes de emitir regulación concerniente a los niveles de precios de los microcréditos, los reguladores tomen en cuenta la estructura de costos de los diferentes tipos de entidades presentes en el mercado, con la finalidad de no afectar el propósito de una mayor inclusión financiera, sobre todo en la población de menores ingresos.

Burós de información crediticia

Los buros de información crediticia, o centrales de riesgo, de carácter público o privado, proporcionan información actualizada e histórica, de cualquier persona acerca del monto de sus obligaciones, su situación y comportamiento al momento de realizar pagos dentro del sistema financiero, así como instituciones de crédito no supervisadas, en servicios públicos, temas tributarios, contribuciones y créditos comerciales (ASBA, 2010).

Aunque las centrales de información crediticia por sí solas no pueden crear una

disciplina crediticia, estas pueden coadyuvar a que los prestatarios entreguen mejores créditos, administren de mejor manera el riesgo e incentivar a los prestamistas a pagar sus obligaciones (Lyman, et. al. 2011: 2). Es así como entre los principales desafíos y buenas prácticas para lograr un sistema de información de crédito que promueva la inclusión están: 1) La creación de sistemas que abarquen a todos los tipos de prestamistas 2) La disminución de los obstáculos normativos o de costos que limitan la participación de las IMF y 3) La protección de la privacidad de datos de los clientes.

Idea clave: Para que la información crediticia sea una herramienta eficaz en la base de la pirámide, todos los prestamistas del mercado deben participar.

Cada país afronta estos desafíos de forma distinta. La regulación financiera a nivel internacional suele establecer esta responsabilidad a una entidad pública de registro de datos, la cual, en la mayoría de los casos, no necesita de autorización para recolectar la información de las IMF. Por otro lado, el desarrollo de un mercado de información privado depende del marco legal de cada país. En muchas ocasiones, los buros privados tienen dificultades para obtener información debido a la normativa relacionada con la confidencialidad.

A pesar de ello, organismos como el CGAP afirman que los buros privados tienden a contar con ventajas importantes sobre los buros públicos, ya que recolectan data de una gran variedad de fuentes, incluyendo a casas comerciales y retailers y suelen ofrecer servicios con mayor valor agregado, como scorings de crédito o sobreendeudamiento.

Idea clave: Los buros que toman en cuenta a fuentes de datos de pago más completas son más útiles, tanto para los microprestamistas como para los prestatarios.

En los casos en los cuales aún no existe el entorno adecuado para el desarrollo de este sector, se recomienda la intervención del gobierno, adoptando políticas de incentivos para las IMF como la disminución de provisiones para los

créditos que sean reportados o disponiendo el compartimiento de la información entre los buros privados existentes en el mercado.

Caso Ecuador

En el año 2002 la SB emitió las primeras regulaciones que permitirían la operación de buros de información crediticia privados en Ecuador. Desde entonces, las fuentes de información disponible comenzaron a expandirse a instituciones del sector comercial y a las cooperativas de ahorro y crédito, que, en ese momento, al menos en su mayoría, no se encontraban reguladas.

Actualmente el mercado de información crediticia continúa regulado por la SB. Las resoluciones correspondientes a este tema incluyen cláusulas acerca de los productos y servicios que se pueden comercializar, los derechos de los titulares de la información crediticia y la información que puede ser pedida a los clientes/socios de las instituciones financieras ecuatorianas.

En su índice Doing Business, considera que Ecuador es uno de los países con mejor desem-

peño a nivel mundial en cuanto a la profundidad de la información crediticia. A pesar de ello, se identifica que los cambios en la regulación de los últimos podrían causar problemas en cuanto a la disponibilidad de información crediticia (Banco Mundial, 2019).

En 2012, la Asamblea eliminó la Ley de Burós de Crédito (aprobada en 2009), y estableció que el manejo de esta información sea competencia de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP); mientras este ente estatal asumía sus competencias, los burós de crédito privados podrían seguir operando (El Comercio, 2017).

A raíz de la Ley de Reactivación Económica (2017), se planteó la eliminación de la información de los créditos vencidos menores a \$56. Según datos de Equifax, de los 12 millones de operaciones de créditos registradas hasta septiembre, 870.000 corresponden a créditos de

menos de USD 56 y de esas 400 000 están vendidas. Si se eliminan las deudas en mora, las casas comerciales, cooperativas y la banca dejarán de tener información completa del cliente, por lo que se dificultará el análisis de riesgo, por tanto, se dejará sin acceso a crédito especialmente a las personas de bajos ingresos o quienes obtienen su primer préstamo (El Comercio, 2017).

Sin embargo, la situación actual no es así. El artículo 357 del COMF, establece que el servicio de referencias crediticias podrá ser prestado por la Superintendencia de Bancos (SB) y también por personas jurídicas autorizadas por la SB (denominadas "burós de información crediticia", y registrados ante la Superintendencia de Compañías), por lo que estas serán supervisadas y controladas por la SB (COMF, 2014).

Caso Colombia

En Colombia, los sistemas de información crediticia están a cargo principalmente de dos burós de carácter privado (y de propiedad extranjera): CIFIN, controlado por la empresa estadounidense Transunion, y Datacrédito, controlado por la empresa irlandesa Experian; adicionalmente, Procrédito es un buró de crédito dedicado exclusivamente a comerciantes minoristas, mientras que las ONG que otorguen algún tipo de crédito (i.e. microcrédito) están obligadas a reportar información periódica de sus clientes al gobierno (The Economist, 2018).

Caso Perú

En Perú, los sistemas de información crediticia están a cargo de cinco burós de crédito, cuatro de carácter privado (Sentinal, Equifax, Experian y Xchange) y uno público, administrado por la Superintendencia de Bancos de Perú, los cuales complementan entre sí su información. El índice Doing Business otorga una calificación de 8/8 a los sistemas de información, en parte, porque tienen cobertura del 100% de la población

Precisamente, la JPRMF, define a estas personas jurídicas - burós de información crediticia- como una sociedad anónima o de responsabilidad limitada, cuyo objeto social único es la prestación del servicio de referencias crediticias. Así, algunos de los requisitos que impone la Junta, tanto para los burós como para la misma SB son: capital social mínimo de \$100.000 dólares (no aplica a la SB), la constitución de un área separada e independiente con la infraestructura física y la estructura organizacional mínima, que incluya procesos; recursos humanos necesarios para su funcionamiento; planes de operación; y, controles internos, de acuerdo con la naturaleza de su actividad (JPRMF, 2019).

El índice Doing Business del Banco Mundial otorga a los sistemas de información crediticia en Colombia una calificación de 7/8, por encima del puntaje promedio de Latinoamérica y de la OCDE, y en vista de que estos sistemas abarcan información del 78,4% de la población adulta de Colombia. Sin embargo, no alcanza la calificación perfecta debido a que los burós de créditos en Colombia contienen información de más de 10 años de antigüedad, así como también eliminan la información negativa una vez que el cliente salda su deuda (Banco Mundial, 2019).

adulta, sin embargo, la información contenida no está equitativamente distribuida entre información positiva y negativa (Banco Mundial, 2019).

Así, Perú se caracteriza por tener sistemas de información crediticia con información comprensible para los clientes, en donde se detalla el historial de pagos tanto del sector bancar-

io como de otros sectores como telefonía móvil, incluyendo información positiva y negativa. Esta información se actualiza constantemente y cualquier proveedor de crédito puede acceder a ella. Además, los burós de crédito privados y públicos se complementan entre sí para obtener información del mayor número de

Conclusión

El rol principal de los buros de información crediticia, o centrales de riesgo, de carácter público o privado, es proporcionar información actualizada e histórica, suficiente para que los diferentes actores del sistema financiero puedan procesar esta información para que sirva de insumo en la toma de decisiones al momento de conceder

fuentes posibles, lo que incluye información de instituciones financieras, comerciantes minoristas, proveedores de servicios públicos y de entidades recolectoras de impuestos (The Economist, 2018).

un crédito, esta información entre más completa y accesible sea logra fomentar mayor inclusión financiera, en el caso del Ecuador observamos que aún se debe trabajar en ampliar el espectro y actores que provean información crediticia ya sea esta pública o privada.

3. Conclusiones generales

Como hemos podido analizar a lo largo del documento, de una u otra manera observamos que en el caso de la regulación de los tres países analizados se ha incluido recomendaciones que se realiza por las diferentes emisores de mejores prácticas. No obstante, cada país lo ha aterrizado a su realidad y niveles de exigencia.

Observamos que en el caso de Perú y Colombia, países que presenta niveles de inclusión financiera, muy por encima de los que registra el Ecuador, la regulación se apega en mayor medida a estándares internacionales, como es el caso de la gestión de riesgos de liquidez, metodología crediticia, regulación de precios, entre otros aspectos que inciden directamente en la labor de las entidades en generar mayores niveles de inclusión y además les permite ser sostenibles.

Esto muestra claramente que en el caso de Ecuador aún debemos recorrer un camino importante en el diseño de un marco normativo que favorezca a la inclusión financiera y a su vez asegure la sostenibilidad de las entidades financieras, realizar un análisis profundo por parte de los reguladores del impacto que puede tener las normas que se emiten y si estas van a lograr el efecto que se busca sin perder de vista la sostenibilidad de las entidades pero sin descuidar el bienestar de los usuarios financieros.

Principales características regulatorias de los países seleccionados

Principales características regulatorias de los países seleccionados

Tema	Buena práctica	Aplicación en el país		
		Ecuador	Perú	Colombia
Requerimientos de entrada	Requerimientos de capital diferenciados según el tamaño. Estudio de factibilidad del negocio. Proyecciones financieras. Plan estratégico operativo	Las instituciones financieras enfrentan requisitos de capital proporcionales al tamaño de la entidad, pero existen limitaciones en la propiedad desde la constitución del 2008.	Las instituciones financieras no enfrentan requisitos restrictivos de entrada en cuanto a propiedad o financiamiento inicial; los propietarios de bancos extranjeros reciben el mismo trato y beneficios tributarios que las entidades locales. Aunque, se identifica que las instituciones financieras privadas compiten en desigualdad de condiciones frente a las instituciones financieras públicas ya que estas últimas poseen la exclusividad de ciertas actividades definidas a nivel normativo.	El acceso al mercado se caracteriza por no restringir la entrada de bancos extranjeros mediante filiales o sucursales, igualdad de condiciones en la competencia entre bancos públicos y privados; existe un sistema escalonado para determinar el monto mínimo de capital inicial de acuerdo con el tipo de institución

Tema	Buena práctica	Aplicación en el país		
		Ecuador	Perú	Colombia
Requerimientos de liquidez	Exigir a las instituciones financieras estándares mínimos como la definición de políticas, procedimientos, sistemas de identificación, medición, monitoreo periódico. Asimismo, el Comité de Basilea recomienda la utilización de dos estándares mínimos para acotar el riesgo de liquidez, el Coeficiente de Cobertura de Liquidez para el corto plazo, y el Coeficiente de Financiación Estable Neta para el largo plazo.	La normativa ecuatoriana sobre el riesgo de liquidez aún no considera la implementación de los estándares de Basilea III en cuanto a coeficientes de liquidez tanto para corto plazo como para largo plazo.	En concordancia con la aplicación de los principios de Basilea, el Reglamento para la Gestión del Riesgo de Liquidez se aplica a todas las instituciones financieras consideradas en la Ley General del Sistema Financiero excepto para aquellas entidades que exhiban un indicador de captación (depósitos del público / total de pasivos) menor a 15%, a menos que sus activos representen más del 1% del total de activos del sistema financiero.	Colombia fue el primer país en Latinoamérica en implementar el Ratio de Cobertura de Liquidez, en función de los estándares de liquidez establecidos en Basilea III. Los altos niveles de liquidez durante su implementación facilitaron el proceso.
Constitución de provisiones	Los sistemas de control interno para identificación temprana del riesgo y las metodologías de recuperación de préstamos son los elementos más importantes. En cuanto a la constitución de provisiones hay que tomar en cuenta la dinámica de aprovisionamiento en la economía de acuerdo con el ciclo económico.	Las condiciones para el establecimiento de provisiones si toman en cuenta las diferencias entre bancos e instituciones microfinancieras al diferenciar los días para registrar la morosidad. También, toma en cuenta la relación de las provisiones con el entorno macroeconómico, al considerar el establecimiento de provisiones anticíclicas.	Colombia, la Superintendencia Financiera (SFC) es la encargada de dictaminar las normas para la constitución de provisiones para todas las entidades que forman parte del sistema financiero inclusive el solidario, con los mismos criterios de medición, es así que para ambos casos las operaciones del segmento de microcrédito con mora se registrarán en la siguiente categoría de riesgo (Categoría B) a partir del día 31 de impago. Adicional se establece la obligación de constitución de provisiones anticíclicas.	Se maneja un solo criterio de medición de riesgo y constitución de provisiones para todo el sistema financiero, para el segmento de microcrédito, en vista de que se registra un crédito como potencialmente riesgoso a partir del día 31. También establece la constitución de provisiones anticíclicas.

Brechas regulatorias de las microfinanzas y normativa eficaz para la inclusión financiera en Ecuador

Tema	Buena práctica	Aplicación en el país		
		Ecuador	Perú	Colombia
Metodología de crédito	La normativa debe presentar una definición explícita del segmento de microcrédito, que limite el accionar de las entidades que atienden este segmento en función de su perfil de riesgo. También debe reconocer que los microcréditos son un tipo de crédito con requerimientos particulares y expresar los lineamientos para el otorgamiento y el seguimiento de las operaciones de crédito.	La normativa financiera considera al microcrédito como una categoría independiente de crédito, y dentro de este, considera tres subcategorías de microcrédito en función del monto; considera a las proyecciones de ingresos de los clientes como el principal factor para considerar el desembolso de un préstamo, pero no existe una normativa específica a nivel metodológico para todas las instituciones del sistema financiero nacional.	Para el segmento de "Crédito para la microempresa" hay criterios de evaluación crediticia diferentes, es decir, los deudores en este segmento se clasifican en función de sus días de mora de forma más flexible en comparación a los deudores de otros segmentos de crédito. Establece los criterios mínimos a considerar para la evaluación y del sujeto de crédito.	La normativa colombiana reconoce al microcrédito como una categoría independiente, y el límite de endeudamiento es el mismo para bancos e instituciones microfinancieras. Se establece también los criterios mínimos que se deben considerar para evaluar la metodología crediticia.
Gobernabilidad	Sistemas de propiedad adecuados. Legislación con principios explícitos que constituyan códigos de ética y conducta que orienten el proceder de los propietarios, directivos, gerentes y empleados y que establecen sus facultades y competencias para prevenir la concentración de poder o posibles conflictos de interés.	La normativa financiera en el caso ecuatoriano contempla varios temas regulatorios de gobierno corporativo a nivel organizativo. En cuanto a normativa concerniente con principios y prácticas de buen gobierno, los aportes son mucho más limitados.	La Superintendencia de Banca y Seguros da lineamientos a nivel organizativo para todas las entidades del sistema. Además, define algunas responsabilidades generales para los directorios y propone criterios de selección para los niveles gerenciales. No existen recomendaciones normativas a nivel de buenas prácticas en el accionar de los directivos.	Todos los tipos de entidad del sistema cuentan con lineamientos a nivel organizativo acerca de la composición y las responsabilidades de los órganos de gobierno, así como criterios de idoneidad y calidad para el nombramiento de los encargados.

Tema	Buena práctica	Aplicación en el país		
		Ecuador	Perú	Colombia
Protección al consumidor	Un marco normativo que proteja a los consumidores en ambientes de baja inclusión financiera debería enfocarse en tres objetivos generales: Transparencia (Que el consumidor sepa que está comprando), Trato justo (No se utilizan técnicas de venta inapropiadas) y Resolución de quejas justa y efectiva.	No existe normativa específica relativa a la protección al cliente que sea aplicable para todas las entidades del sector financiero nacional.	Todas las instituciones reguladas deben contar con una unidad especializada para resolver quejas. Las instituciones están obligadas a colgar información sobre las características de sus productos.	Colombia cuenta con políticas de seguros inclusivos y leyes de protección y privacidad de los datos adecuadas.
Topes de las tasas de interés	No se recomienda aplicar iniciativas que restrinjan las tasas de interés mediante la imposición de techos en los precios, especialmente en los microcréditos.	Se aplican techos en las tasas de interés a todos los segmentos de crédito desde finales del año 2007. El método de determinación de los techos no toma en cuenta criterios técnicos	Las tasas de interés se definen por la competencia en el mercado, aunque, el Banco Central tiene la capacidad de establecer techos o pisos a los precios en circunstancias excepcionales.	Desde 2010 se suavizó los criterios para calcular los techos de tasas de interés. El cálculo del techo de las tasas para el microcrédito toma en cuenta a los niveles de precios de las 52 semanas anteriores para el caso de los microcréditos.
Burós de información crediticia	Los sistemas de información crediticia deben abarcar a todos los tipos de prestamistas, disminuir los obstáculos normativos o de costos que limitan la participación de las IMF y proteger la privacidad de datos de los clientes.	La normativa en el Ecuador permite la existencia o creación de los Burós de Información crediticia, y le faculta a la Superintendencia de Bancos, autorizar su funcionamiento, actualmente en el país solo existen dos Burós que concentran la información de los deudores del sistema financiero.	Los sistemas de información crediticia están a cargo de cinco entidades, cuatro privadas y una pública, complementarias entre sí. La información crediticia es comprensible para los clientes, en donde se detalla el historial de pagos tanto del sector bancario como de otros sectores como telefonía móvil, incluyendo información positiva y negativa.	Los burós de crédito son de carácter privado y de propiedad extranjera; incluso, existe un buró de crédito exclusivo para comerciantes minoristas. Estos sistemas contienen información de casi el 80% de la población adulta en Colombia.

Bibliografía

Bibliografía

- ANIF. (2013). Los Requerimientos de Liquidez de Basilea III. Bogotá.
- ANIF. (2015). Nuevos estándares de liquidez: Basilea III vs. El caso colombiano. Bogotá.
- ASBA. (2013). Implementación de los Estándares de Liquidez de Basilea III en las Américas. México D.F.: FOMIN.
- ASBA. (2010). Guía de principios para una Efectiva Regulación y Supervisión de las Operaciones de Microfinanzas. BID.
- BCBS. (1997). Core Principles for Effective Banking Supervision. Basilea: BIS.
- BCBS. (2008). Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision. Basilea: Bank for International Settlements.
- BCBS. (2010). Microfinance activities and the core principles for effective banking supervision. Basilea: Bank for International Settlements.
- BCBS. (2013). Coeficiente de cobertura de liquidez y herramientas de seguimiento del riesgo de liquidez. Basilea: Banco de Pagos Internacionales.
- BCBS. (2016). Guidance on the application of the Core Principles for Effective Banking Supervision to the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion. Basel: BIS - Bank for International Settlements.
- Brix, L. McKee. 2010, K (2010). "Consumer Protection Regulation in Low-Access Environments: Opportunities to Promote Responsible Finance." Focus Note 60. Washington, D.C.: CGAP.
- Brom, K. (2009). Asset and Liability Management for Deposit-Taking Microfinance Institutions. CGAP Focus Note.
- Castellanos, S. (2010). Interest rate caps: back to the future in Latam. Madrid: BBVA Reserach
- CGAP. (2012). A Guide to Regulation and Supervision of Microfinance. Washington D.C.
- CGAP (2010), Fiancial Inclusion and Consumer Protection in Peru: The branchless banking business. SBS.
- Fundación BBVA Microfinanzas. (2018). Código de Gobierno Corporativo. Madrid: BBVA.
- Gutierrez, M (2009). Microfinanzas dentro del contexto del sistema financiero colombiano, CPAL
- Helms, B., & Reille, X. (septiembre de 2004). Los topes máximos para las tasas de interés y las microfinanzas: su evolución hasta el presente. CGAP.

Henriquez, C., Maimbo, S. (2014). Interest Rate Caps around the World: Still Popular, but a Blunt Instrument.

Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. (2015). Normas para la constitución de provisiones de activos de riesgo para cooperativas de ahorro y crédito. Ecuador.

Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (2019). Codificación de resoluciones monetarias, financieras, de valores y seguros. Ecuador.

Laeven, L., & Majnoni, G. (2003). Loan Loss Provisioning and Economic Slowdowns: Too Much, Too Late? *Journal of Financial Intermediation*, 178-197.

Diario La República (10 de noviembre de 2018). Colombia tiene a los ciudadanos con mayor morosidad en América Latina. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-tiene-a-los-ciudadanos-con-mayor-morosidad-en-america-latina-2792456>

Ozili, P., & Outa, E. (2017). Bank loan loss provisions research: A review. *Borsa Instabul Review*, 144-163.

Lyman, Timothy, Tony Lythgoe, Margaret miller, Xavier Reille y Shalini Sankaranarayan. 2011. "Información crediticia en la base de la pirámide: Principales cuestiones y factores de éxito". FORO 1. Washington, DC: CGAP e IFC

Neuman, G. (2018). Gobierno corporativo en las microfinanzas. Recuperado de: <https://www.fomin.org/enus/Home/FOMINblog/Blogs/DetailsBlog/ArtMID/13858/ArticleID/2185/Gobierno-corporativo-en-las-microfinanzas.aspx>: FOMIN - BID

Nivín, R.(2017) Topes a las tasas de interés: Cuando la cura puede ser mas grave que la enfermedad
Porteus, D (2009). Policy Focus Note 2: Consumer protection in credit markets. Financial Access initiative.

Pavón, C. (2014). Diferencias en los efectos tributarios al aplicar NIIF o normativa establecida por la Superintendencia de Bancos en la constitución de provisiones para créditos incobrables. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.

Rosenberg, R., Gaul, S, Ford, W & Tomilova, O (2013). Tasas de interés de los microcréditos y sus factores determinantes.

Sanford, C (2016). Client voices Peru country report. Smart campaign.

SuperSolidaria Colombia. (2008). Circular básica contable y financiera. Colombia.

Superintendencia de Banca y Seguros. (2008a). Reglamento para la Evaluación y Clasificación del Deudor y la Exigencia de Provisiones. Perú.

Superintendencia de Banca y Seguros. (2008b). Resolución S.B.S. No 11356 - 2008. Perú.

Superintendencia Financiera de Colombia. (2010). Documento conceptual de Gobierno Corporativo. Colombia.

Superintendencia de Banca y Seguros. (2011a). Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica . Perú.

Superintendencia de Banca y Seguros. (2011b). Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica . Perú.

Superintendencia de la Economía Solidaria. (2013). Guía de buen gobierno corporativo para las organizaciones vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria. Carta circular No. 005, Ministerio de Hacienda y Crédito público. Colombia.

Superintendencia Financiera de Colombia. (2014). Circular externa 034: Reglas relativas a la gestión de riesgo crediticio. Colombia.

Superintendencia de Banca y Seguros. (2017). Reglamento de Gobierno Corporativo y de la Gestión Integral de Riesgos. Resolución SBS No. 272-2017, Perú.

Superintendencia de Bancos y Seguros. (2019). Título 6: Del gobierno y la administración. Ecuador.
Superintendencia de Banca y Seguros. (2019a). Regulación del sistema financiero peruano consistente que los mejores estándares internacionales de regulación prudencial. Perú.

Superintendencia de Bancos y Seguros. (2019). Capítulo II: Calificación de los activos de riesgo y constitución de provisiones . Ecuador.

Superintendencia de Banca y Seguros. (2019b). Regulación del sistema financiero peruano consistente que los mejores estándares internacionales de regulación prudencial. Perú.

Wall, L., & Koch, T. (2000). Bank Loan-Loss Accounting: A Review of Theoretical and Empirical Evidence. *Economic Review* No. 2, 455-478.

Weisbrot, M., Johnston, J., & Merling, L. (2017). Una década de reformas: políticas macroeconómicas y cambios institucionales en Ecuador y sus resultados. Washington DC: Center for Economic and Policy Research.

Weisbrot, M., Johnston, J., & Merling, L. (2017). Una década de reformas: políticas macroeconómicas y cambios institucionales en Ecuador y sus resultados. Washington DC: Center for Economic and Policy Research.

Anexos

Anexos

Anexo 1. Descripción de los coeficientes de liquidez del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS)

El BCBS recomienda la utilización dos estándares de liquidez mínima que ilustren la situación estructural de la liquidez y promuevan la estabilidad financiera en el corto y largo plazo (BCBS, 2008). Es necesario recalcar que estos estándares son métricas destinadas a limitar el riesgo de liquidez a nivel sistémico, por lo que deben ser utilizados solamente por instituciones con alta incidencia en el sistema financiero. Asimismo, se puede justificar su no aplicación a entidades de crédito con poca incidencia en el sistema, ya que su aplicación puede generar mayores dificultades o incluso inviabilizar entidades pequeñas (ASBA, 2013).

Coeficiente de Cobertura de Liquidez (LCR)

$$\frac{\text{Fondo de Activos Líquidos de Alta Calidad}}{\text{Salidas de efectivo netas durante los siguientes 30 días}} \geq 100\%$$

El coeficiente de cobertura de liquidez está diseñado para garantizar que los bancos tengan un fondo adecuado de activos a fin de responder a sus necesidades de liquidez en escenarios de tensión, hasta adoptar las medidas correctivas. El término de arriba se constituye por los activos, libres de gravámenes, que puedan convertirse en efectivo con nula pérdida de valor, mientras que el término de abajo se define como las salidas de efectivo totales previstas menos las entradas de efectivo totales previstas en un escenario de tensión. Además, en escenarios normales sin estrés financiero, esta norma exige que el valor del coeficiente no sea menor al 100%, es decir, el fondo de activos deberá ser, como mínimo, igual a las salidas de efectivo netas totales (BCBS, 2013).

Coeficiente de Financiación Estable Neta (NSFR)

$$\frac{\text{Fondo de Activos Líquidos de Alta Calidad}}{\text{Salidas de efectivo netas durante los siguientes 30 días}} > 100\%$$

El NSFR se define como el cociente entre la cantidad de financiación estable disponible y la cantidad de financiación estable requerida. Este cociente deberá ser, como mínimo, del 100% permanentemente. La financiación estable disponible se define como la proporción de los recursos propios y ajenos que cabe esperar que sean fiables durante el horizonte temporal considerado por el NSFR, que es de un año. La cantidad de financiación estable requerida por una institución concreta es una función de las características de liquidez y vencimientos residuales de sus diversos activos y de sus posiciones fuera de balance (OBS) (BCBS, 2014).

Anexo 2. Tablas de días de mora para los microcréditos y porcentaje de provisiones de acuerdo con las categorías de riesgo

2.1 Cobertura de la calificación de microcrédito y constitución de provisiones, para entidades vigiladas por la SB que atiendan en este segmento.

Tipo de riesgo	Categoría	Microcréditos
Normal	A-1	0
Normal	A-2	1-8
Normal	A-3	9-15
Potencial	B-1	16-30
Potencial	B-2	31-45
Deficiente	C-1	46-70
Deficiente	C-2	71-90
Dudoso recaudo	D	91-120
Pérdida	E	+ de 120

Categoría	Mínimo	Máximo
A-1	1%	
A-2	2%	
A-3	3%	5,99%
B-1	6%	9,99%
B-2	10%	19,99%
C-1	20%	39,99%
C-2	40%	59,99%
D	60%	99,99%
E	100%	

2.2 Cobertura de la calificación de microcrédito (días de mora) y constitución de provisiones para entidades vigiladas por la SEPS, Cooperativas de ahorro y crédito y Mutualistas para la vivienda.

Tipo de riesgo	Categoría	Microcréditos
Normal	A-1	De 0 hasta 5
Normal	A-2	De 5 hasta 20
Normal	A-3	De 21 hasta 35
Potencial	B-1	De 36 hasta 50
Potencial	B-2	De 51 hasta 65
Deficiente	C-1	De 66 hasta 80
Deficiente	C-2	De 81 hasta 95
Dudoso recaudo	D	De 96 hasta 125
Pérdida	E	Mayor a 125

Categoría	Mínimo	Máximo
A-1	0,50%	1,99%
A-2	2%	2,99%
A-3	3%	5,99%
B-1	6%	9,99%
B-2	10%	19,99%
C-1	20%	39,99%
C-2	40%	59,99%
D	60%	99,99%
E	100%	

Anexo 3. Requerimientos de liquidez

3.1 Captaciones sujetas a requerimientos de reservas mínimas de liquidez.

Plazo	Cuenta	Tipo de captación	Bancos	Financieras	Mutualistas	Cooperativas de ahorro y crédito y cajas centrales con aportes al fondo de liquidez
Vista	210105	Depósitos monetarios que generen intereses	25%	0%	0%	0%
	210110	Depósitos monetarios que no generen intereses	25%	0%	0%	0%
	210115	Depósitos monetarios del IFI	25%	0%	0%	0%
	210130	Cheques certificados	25%	25%	0%	0%
	210135	Depósitos de ahorro	25%	0%	15%	15%
	210140	Otros depósitos	25%	25%	0%	15%
	210145	Fondos de tarjetahabientes	25%	25%	0%	0%
	210205	Operaciones de reporto	25%	25%	0%	0%
Plazo	210305	De 1 a 30 días	25%	25%	15%	15%
	210310	De 31 a 90 días	10%	10%	5%	5%
	210315	De 91 a 180 días	5%	5%	5%	5%
	210320	De 181 a 360 días	1%	1%	1%	1%
	210325	De más de 361 días	1%	1%	1%	1%
	2301	Cheques de gerencia	25%	25%	15%	15%
	270115	Bonos emitidos por IFI privadas	1%	1%	1%	1%
	270205	Obligaciones emitidas por instituciones financieras privadas	25%	25%	25%	25%
	270210	Obligaciones emitidas por instituciones financieras públicas	1%	1%	1%	1%
	2703	Otros títulos valores	1%	1%	1%	1%

3.2 Porcentaje sobre captaciones sujetas a reservas mínimas de liquidez

Tramo	Activos	Porcentaje sobre captaciones sujetas a reservas mínimas de liquidez			
		Bancos	Sociedades financieras	Mutualistas	Cooperativas de ahorro y crédito y cajas centrales con aportes al fondo de liquidez
Reservas locales	a) Depósitos en cuenta corriente en el BCE	Requerimiento legal vigente	Requerimiento legal vigente	Requerimiento legal vigente	Mínimo 2%
	b) Depósitos en Banco Central, títulos del Banco Central y títulos de instituciones financieras públicas	Mínimo 3%	Mínimo 3%	Mínimo 1%	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez
	c) Valores de renta fija en el sector no financiero de emisores nacionales públicos adquiridos en el mercado primario en Ecuador o en mercados internacionales. Otras obligaciones o colocaciones directas efectuadas en entidades del sector público no financiera, emitidas u originadas a partir del 1 de diciembre de 2015. Valores u otras obligaciones internacionales adquiridas entre entidades del sistema financiero nacional, cuando se trate de emisores nacionales públicos no financieros	Mínimo 2%	Mínimo 2%	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	- . -
	d) Valores de renta fija de emisores y originadores nacionales del sector no financiero privado	Mínimo 1%	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez
	e) Caja de la propia institución financiera	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez

Tramo	Activos	Porcentaje sobre captaciones sujetas a reservas mínimas de liquidez			
		Bancos	Sociedades financieras	Mutualistas	Cooperativas de ahorro y crédito y cajas centrales con aportes al fondo de liquidez
Reservas locales	f) Depósitos a la vista en instituciones financieras nacionales	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez
	g) Certificados de Depósitos de instituciones financieras nacionales cuyo plazo remanente no sea mayor a 90 días	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez
	h) Valores originados en procesos de titularización del sistema financiero	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez
	i) Aportes al Fondo de Liquidez	Requerimiento legal vigente	Requerimiento legal vigente	Requerimiento legal vigente	Requerimiento legal vigente
Reservas en el exterior	j) Depósitos a la vista en el mercado internacional calificado	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez
	k) Valores de renta fija en el mercado internacional calificado	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez	Hasta completar requerimiento mínimo de reservas de liquidez



Red de Instituciones Financieras de Desarrollo