

**DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA FINANCIERO DE EL SALVADOR**

---

**VERSION FINAL**

**Presentado por: José Antonio Basagoitia**

**Diciembre de 2009.**

## DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA FINANCIERO DE EL SALVADOR.

Diciembre 2009.

CONTENIDO:	Página:
Resumen Ejecutivo	4
I. Introducción	8
II. El Entorno Global	9
A. Efectos de la Recesión Global en la Economía Salvadoreña	9
III. El Marco Legal	
A. Apreciaciones Generales.	11
B. El Marco Legal y los Cambios en el Entorno Global.	11
C. Leyes que Regulan al Sector Financiero.	12
D. Señalamiento de Aspectos Legales que pueden ser mejorados.	13
E. Recomendaciones:	15
IV. Revisión de la Capacidad Institucional para Implementar las Regulaciones.	16
A. Situación Actual Percibida:	16
B. Proyecciones Institucionales	17
C. Necesidades Expresadas para mejorar la Capacidad Institucional.	17
D. Prioridades	17
E. Impactos de las mejoras a la capacidad institucional:	18
V. La Capacidad de las Instituciones Financieras No Bancarias en el manejo del Riesgo.	18
A. Situación Actual Percibida	18
1. Instituciones Financieras No Bancarias.	
1.1 Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores	
1.2 Financieras agremiadas en ASOMI.	
1.3 Financieras reguladas agremiadas en ASIFBAN.	
1.4 Sociedad de Ahorro y Crédito Integral, S.A.	
1.5 Asociaciones Cooperativas agremiadas en FEDECACES.	
B. Necesidades Identificadas.	21
VI. La Necesidad de Desarrollar Instrumentos para mejorar el Manejo del Riesgo.	22
A. La importancia de mejorar los Fondos de Garantía.	22
1 Los Fondos de Garantía Existentes	22
2 Limitantes de los Fondos de Garantía.	25
3 La necesidad de un Fondo de Garantía para la MIPYME.	25
B. Los Bureaus de Calificación de Riesgo.	26
1. Superintendencia del Sistema Financiero.	
2. INFORED	
3. EQUIFAX	

<b>VII. Conclusiones y Recomendaciones.</b>	<b>28</b>
<b>A. Conclusiones:</b>	<b>28</b>
<b>B. Recomendaciones:</b>	<b>31</b>
<b>C. Prioridades de Acciones potenciales de USAID recomendadas</b>	<b>34</b>
<b>VIII. Anexos.</b>	
<b>Anexo 1 Tendencias Macroeconómicas Recientes en El Salvador</b>	
<b>Anexo 2 Listado de personas entrevistadas</b>	
<b>Anexo 3 Leyes Aplicables al Sistema Financiero</b>	
<b>Anexo 4 Cuestionario para determinar necesidades de fortalecimiento institucional</b>	
<b>Anexo 5 Resumen del Evento de Validación sobre el Marco Legal</b>	
<b>Anexo 6 Necesidades de Asistencia Técnica y Capacitación de la SSF</b>	
<b>Anexo 7 Coordinación con otros Cooperantes</b>	

## DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA FINANCIERO DE EL SALVADOR.

### RESUMEN EJECUTIVO

Este documento ha sido preparado para la Misión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) El Salvador, como un análisis de los obstáculos y áreas de potencial asistencia para apoyar al sistema financiero de El Salvador de acuerdo a las nuevas condiciones de la economía nacional e internacional. El propósito ha sido el de identificar los problemas que más inciden en la falta de acceso al financiamiento institucional, especialmente para las micro y pequeñas empresas (MYPE) así como recomendar las posibles soluciones. Este diagnóstico tiene como finalidad, preparar las bases para diseñar términos de referencia para apoyar a las instituciones del sistema financiero principalmente en la atención principalmente a las MYPE<sup>1</sup>.

En efecto, la economía de El Salvador, ha experimentado una contracción derivada de múltiples factores, entre ellos, las expectativas de cambio generadas por el nuevo gobierno; la disminución en las remesas familiares por la crisis financiera en EUA, el incremento en la inseguridad personal y en general, las condiciones macroeconómicas derivadas de la crisis financiera internacional. Todos estos eventos inyectaron fuertes dosis de incertidumbre a la economía y hubo una contracción en la producción particularmente en la construcción de viviendas y comercio y en general, en todos los sectores productivos. El sector financiero recibió el impacto derivado de la contracción en la producción, lo cual se refleja en el incremento de la mora, tanto en la banca comercial como en las instituciones financieras no bancarias. No obstante, que los niveles de mora no son hasta este momento un factor preocupante, se advierte la necesidad de implementar algunas medidas de apoyo al sistema en general.

Las medidas prudenciales<sup>2</sup> han sido profundizadas por las entidades financieras, incrementando las condiciones y requisitos para la obtención de financiamientos; hay una evidente falta de normativas para la micro y pequeña empresa, así como para micro financieras, y una baja cobertura de los fondos de garantía existentes. Todos estos aspectos han dificultado aún más el acceso de estos segmentos empresariales al sistema financiero en general.

El problema que, a través de este estudio se determinó como el principal obstáculo para el flujo de servicios financieros en El Salvador, es la inexistencia de un marco legal y normativo especialmente enfocado a esos segmentos, lo cual obstaculiza el acceso al financiamiento para la

---

<sup>1</sup> Aunque no existe una clasificación prescrita por ley o norma, se acepta la categoría de pequeña empresa como aquella que generan más de 10 y menos de 50 empleos permanentes, y ventas anuales entre 100 mil y menos de un millón de US dólares. El Ministerio de Economía ha hecho pública esta clasificación desde 2007.

<sup>2</sup> Se refiere a la adopción por parte de las instituciones financieras, de mayores restricciones al acceso al crédito, como por ejemplo: selección más estricta de clientes, usualmente no hay apertura para nuevos clientes o bien se incrementan los requisitos: más garantías, etc.

**MYPE.** El marco legal y normativo actual, no está diseñado para la regulación a tales segmentos, así como tampoco existe una normativa para las instituciones micro-financieras. Dada la interrelación el nivel macro del sistema, se determinó también que algunas leyes deberán ajustarse, como La Ley de Bancos, la Ley de la Superintendencia del Sistema Financiero, la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, la Ley del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo, (INSAFOCOOP), y la Ley General de Cooperativas, principalmente.

Al mismo tiempo, se debe mejorar la capacidad del personal que debe velar por la implementación de estas leyes, reglamentos y normativas. Por ello, se recomienda que USAID proporcione asistencia técnica y capacitación principalmente en el área de supervisión y fortalecimiento institucional tanto a los entes reguladores tales como la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), el Banco Central de Reserva (BCR) e INSAFOCOOP, las federaciones en su rol de supervisores auxiliares como a las instituciones financieras. Con el propósito de lograr mayores niveles de cobertura, esa asistencia técnica y capacitación podría implementarse a través de las gremiales y las federaciones.

El enfoque de este documento abarca cuatro aspectos:

- 1) La necesidad de revisar la legislación actual así como las correspondientes leyes y normativas para una supervisión efectiva de las instituciones financieras de acuerdo con el nuevo contexto internacional.
- 2) La necesidad de evaluar la capacidad institucional para promover e implementar la nueva legislación.
- 3) La necesidad de contar con instituciones financieras mejor preparadas para manejar el riesgo incremental de la economía.
- 4) La necesidad de desarrollar y mejorar las herramientas a nivel sectorial para el manejo de los riesgos.

Los hallazgos más relevantes han sido:

- Para el primer aspecto, y el principal, el enfoque del sistema financiero en su contexto más amplio, omite toda disposición general o particular, orientada a regular los préstamos a micro y pequeñas empresas, dado que no existe en El Salvador, una definición legal, formal, de la caracterización de las empresas por el tamaño. Tal omisión obliga a las entidades financieras a aplicar a las MYPE, normativas diseñadas para la gran empresa lo cual dificulta a aquellas el cumplimiento de los requisitos. Tampoco hay una norma específica que defina el tratamiento que las entidades financieras deberían dar a las MYPE, segmentos que tienen características y necesidades financieras muy particulares. La normativa y leyes vigentes, dificultan el acceso al financiamiento formal a las empresas de menor tamaño dado que exigen requisitos tales como los requerimientos contables, en igual forma para las microempresas como a las grandes empresas.

- En consecuencia son muchas las leyes que deben armonizarse a fin de lograr el apoyo que las MYPE necesitan para ser competitivas y constituir un segmento de crecimiento y desarrollo para la economía.
- Por lo que, las recomendaciones para este aspecto son: a) Propiciar foros de concertación entre las gremiales, entidades del Gobierno con el apoyo de asesores internacionales, para definir cuáles aspectos de ley y normativa deben ser considerados como urgentes e importantes para mejorar el acceso al financiamiento por parte de las MYPE; y b) Estimular y promover la formulación de propuestas, por parte de las instituciones financieras sobre una futura normativa para las MYPE y apoyar para sentar las bases para la creación de una Ley que las defina, regule, incentive y promueva su desarrollo. Evidentemente todos los cambios en la normativa y leyes aplicables al sistema financiero deberán formularse con la visión de estructurar la aplicación de los principios de Basilea II, todavía no incluidos en las leyes y normas vigentes.
- Para el segundo aspecto: La Superintendencia del Sistema Financiero carece de personal capacitado y actualizado suficiente en temas relacionados con la evolución de la calificación de riesgo; adaptación de modelos a la realidad salvadoreña; riesgo operativo; normas y procedimientos en el nuevo enfoque de supervisión por riesgo, todo lo cual es de carácter prioritario.
- Se considera que al ampliar la base de instituciones financieras bajo supervisión, la capacidad de la SSF se vería debilitada porque no cuenta con la cantidad de personal calificado ni actualizado para hacerlo. Para afrontar este potencial reto, la SSF propone que el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP)<sup>3</sup> sea fortalecido institucionalmente y sea incorporado en las leyes y normativas de supervisión como otra institución del Estado responsable de la supervisión de las cooperativas financieras. Será necesario rediseñar su rol y lógicamente, dotar a la institución de los recursos humanos, físicos y financieros necesarios.
- Para el tercer aspecto: La investigación en las instituciones financieras de FEDECREDITO, SAC Integral, ACCOVI y otras no bancarias, mostró como factor común la escasa disponibilidad de instrumentos de evaluación del riesgo, inexistencia de productos financieros adecuados para la MYPE y varios más. Se presenta en el documento un conjunto de necesidades comunes a las instituciones financieras no bancarias (IFNB), las cuales, de ser atendidas, mejorarían su capacidad de enfrentar el riesgo crediticio, generando un impacto positivo en la ampliación de la cartera MYPE. La experiencia del Programa de USAID, de Servicios Financieros para PYME, proveyó a nueve instituciones financieras desde marzo 2006 a febrero 2009, apoyo técnico y

---

<sup>3</sup> En la nueva Ley que regula a las tarjetas de crédito, se hace énfasis en la supervisión auxiliar y se menciona a INSAFOCOOP (Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo) como uno de los entes auxiliares de supervisión. En el futuro, que se prevé con muchas cooperativas financieras reguladas, la SSF tendrá que apoyarse en esta institución para ofrecer la debida cobertura en ese tema. La ley de creación del INSAFOCOOP en su artículo 2, literal f) dice: "Ejercer funciones de inspección y vigilancia sobre las asociaciones cooperativas, federaciones de cooperativas y Confederación Nacional de Cooperativas, e imponer a las mismas las sanciones correspondientes"

capacitación por lo que se lograron sustanciales avances en la atención al segmento de las pequeñas empresas y se mejoró el acceso al financiamiento en los bancos participantes. En algunas entidades de la FEDECREDITO, gracias al apoyo proporcionado, por USAID, algunos Bancos de los Trabajadores y Cajas de Crédito, fortalecieron sus carteras destinadas a actividades productivas en los segmentos MYPE.

- Para el cuarto aspecto: Las herramientas de apoyo al sistema financiero, particularmente para la mejora del acceso al financiamiento de las pequeñas empresas, son fundamentalmente los fondos de garantía y los burós de crédito. La poca cobertura de los programas de garantía que existen en la actualidad muestran la necesidad de que exista un fondo nacional de garantía especialmente diseñado para la MYPE. Ante la falta de información completa y actualizada disponible para las instituciones que atienden a dicho sector, se considera relevante tomar acciones para la integración de las bases de los burós de crédito, y/o lograr acceso a aquellos burós que contienen los datos de las IFNB.

Los impactos estimados en la ampliación de la cartera de micro y pequeña empresa, como producto del apoyo que USAID pueda dar tanto a las instituciones supervisoras como a las entidades financieras, es de un incremento sustancial en las carteras de crédito con la implementación de las mejoras en el marco legal –normativo, y fundamentalmente con la creación de un nuevo fondo de garantía- específicamente diseñado para la MYPE. Al final se presentan recomendaciones específicas para poder diseñar términos de referencia en los temas cubiertos en este documento.

## A. Introducción:

Este documento ha sido desarrollado con el apoyo de USAID, y su propósito principal es definir las bases para estructurar un posible apoyo al sistema financiero, que mejore el acceso al financiamiento por parte de los segmentos MYPE. Durante el período 2006 - 2009, USAID financió el "Programa de Servicios Financieros para las PYME", el cual fue dirigido a seis bancos comerciales del sistema, una federación y cuatro instituciones financieras no bancarias. Ese programa duró 36 meses y logró a Febrero 2009, un incremento de clientes PYME de 5,283, correspondientes a un incremento de cartera de \$183.55 millones. Es decir, de \$734.88 millones a inicios del proyecto a \$918,434 a su finalización. Esto último, representó el 7.9 % de los saldos de cartera productiva de los bancos del sistema en El Salvador.

El diagnóstico desarrolla un examen general de la situación del sistema financiero-bancario de El Salvador, enfocado en las instituciones financieras en el entorno global y sus efectos en las variables más sensibles de las mismas. El objetivo principal establecido en los Términos de Referencia, está relacionado con dos aspectos: el primero, identificar las acciones que podrían apoyarse y ejecutarse principalmente en los temas relacionados a: 1) El marco legal – normativo relacionado con la regulación del sistema financiero; 2) La capacidad institucional actual de los organismos regulatorios; 3) La capacidad de las entidades financieras no bancarias para adaptarse a las condiciones de riesgo; y, 4) Los mecanismos e instrumentos que se deberían implementar para apoyar a las instituciones financieras para enfrentar el riesgo. El segundo aspecto contenido en los Términos de Referencia es identificar, priorizar y recomendar las áreas en las cuales el sistema financiero salvadoreño podría requerir apoyo para afrontar las amenazas del entorno financiero internacional.

Para que las potenciales acciones de apoyo que las entidades públicas y privadas puedan requerir, tengan mejor resultado, el consultor recomienda buscar el apoyo del Gobierno Central. Durante la entrevista realizada al Ministro de Economía, el Dr. Héctor Dada H. mencionó que la política del Gobierno de El Salvador está plenamente orientada a apoyar a las MYPE, dado que existe el convencimiento que el desarrollo económico debe iniciarse en las bases. El Dr. Dada considera que la creación de un fondo de garantía diseñado para el apoyo a las MYPE podría mejorar el acceso al financiamiento a través de las instituciones financieras. En el recuadro siguiente se presentan los lineamientos estratégicos contenidos en el Plan de Gobierno "Cambio en El Salvador para Vivir Mejor", en donde se destaca el enfoque hacia las micro, pequeñas y medianas empresas:

<p><b>Ampliación del acceso al crédito</b> • Apoyar la diversificación de garantías de crédito y la creación de mecanismos de seguro contra riesgos comunes. Trabajar junto con la banca formal y las micro financieras, para generar un marco institucional más favorable a las MIPYMES, otorgar financiamiento para el desarrollo y la exportación, aumentar la sustentabilidad de las mismas e incrementar su productividad y rentabilidad.</p>
--

## **II. El Entorno Global**

### **A. Efectos de la Recesión Global en la Economía Salvadoreña**

Se presenta este tema debido a que la contracción de la economía afecta de forma directa (riesgo sistémico) al sistema financiero de El Salvador. Ello implica que el marco legal y normativo, deberán ser ajustados para adaptar las regulaciones a los cambios del entorno, de igual manera nuevos instrumentos de valoración y de disminución del riesgo crediticio deberán ser mejorados, así como fortalecer a las entidades financieras, especialmente a las no bancarias.

La recesión que se hizo presente en los Estados Unidos de América a partir del mes de Agosto de 2007 con la llamada "burbuja financiera" que fuera generada por el otorgamiento de préstamos, principalmente para la adquisición de vivienda, a personas que no reunían las condiciones de ingreso, empleo o activos suficientes (NINJA) para ser considerados aceptables sujetos de crédito. La situación de impagos fue la inevitable consecuencia. Sobre la base de esas carteras hubo una enorme emisión de títulos basados en las hipotecas (MBS) y los CDS. Afectada la base hipotecaria por la elevada mora, toda la cadena de títulos emitidos sobre la misma se derrumbó, con todas las resultantes ya conocidas, quiebras bancarias y un temor generalizado que hizo fuerte impacto en todas las bolsas de valores del mundo. El volumen de empleo empezó a decaer afectando fuertemente a los salvadoreños residentes en el exterior con la primera consecuencia de afectar el flujo de remesas hacia El Salvador, aunque no ha sido el único país afectado, pero con fuerte gravitación de las mismas en la economía (17.1% del PIB 2008)<sup>4</sup> y su orientación más inclinada hacia el consumo (alrededor del 84%)<sup>5</sup>.

Según el Boletín Mensual de Agosto 2009, del Banco Central de Reserva de El Salvador, el flujo de remesas acumulado al cierre de ese mes ascendió a US\$2,313.2 millones, monto inferior en 10.2% con respecto al mismo período de 2008. La cifra mensual recibida fue de US\$287.4 millones. Existe una correlación advertida por las instituciones financieras que fueron visitadas, entre la disminución de las remesas y el incremento de la morosidad.

Los graves efectos de la recesión en USA también se hicieron notar en los niveles de desempleo que alcanzaron cifras sumamente elevadas, causando al mismo tiempo un deterioro en el consumo de las familias y desencadenando una disminución del PIB por

---

<sup>4</sup> Informe de la Situación Económica de El Salvador, I Trimestre 2009, BCR.

<sup>5</sup> Propuesta para el uso productivo y reducción de costos de envío de las Remesas Familiares, Documento de Trabajo 2006-01

varios trimestres consecutivos. El impacto primario fue en las entidades financieras, que tuvieron que soportar pérdidas como sucedió con Lehman Brothers, Bear Sterns y Merrill Lynch, entre otros, que perdieron activos por más de \$ 4 trillones. Las consecuencias más visibles fueron en la baja en las cotizaciones de las acciones de NYSE y todas las bolsas del mundo, como respuesta a la incertidumbre de los últimos meses de 2007. Pese a los notables esfuerzos de la Reserva Federal como los programas EESA, TARP,<sup>6</sup> entre otros, la crisis persistió; sin embargo la profundidad de sus efectos fue notoriamente suavizada.

Así, las variadas resultantes de la recesión tanto en el sector financiero como en el sector real de los Estados Unidos de América, han causado efectos muy sensibles en al menos dos variables de la economía salvadoreña: la primera ha sido la disminución en el flujo de remesas, que ha sido el factor primario del incremento en la mora de las micro financieras y en la banca comercial. Otra variable de afectación ha sido la disminución en las exportaciones, tanto a los EUA como a otros países, que también han recibido el efecto de la recesión global. Las exportaciones totales de El Salvador han disminuido en el 16.9% considerando el valor de Agosto 2008 (\$ 3,119.1 miles) al del mismo mes de 2009, (\$ 2,590.7 miles). Es evidente que la disminución en el valor de las exportaciones afecta directamente el nivel de empleo en El Salvador, en aquellas empresas cuyo destino de exportación ha sido los EUA, como el caso de la maquila. Según el Informe de la Situación Económica de El Salvador ya citado, al mes de febrero 2009 se habían perdido 15,156 puestos de trabajo (registros del ISSS) en donde tres actividades económicas reportaron caídas significativas: Industria Manufacturera (13,605), la Construcción (6,373) y el Comercio (2,062), mientras que los sectores Transporte y Financiero crecieron positivamente en 2,457 y 2,232 respectivamente.

También la limitación en los recursos de fondeo para los bancos e instituciones financieras no bancarias locales ha sido otra forma de afectación al sistema. Esto ocurre debido a que la liquidez de los bancos corresponsales ha disminuido y/o a que se elevaron los niveles de riesgo, particularmente con la reclasificación del riesgo país. Para las Instituciones Financieras No Bancarias, la situación es similar dado que también utilizan como banca de segundo piso a algunos bancos comerciales que igualmente, han sido conservadores en el otorgamiento de préstamos y restringieron los montos que usualmente otorgaban. La tasa de interés, no obstante, al mes de Noviembre 2009, se ha mantenido en niveles relativamente bajos, no concordante con la elevación de los niveles de riesgo que se ciernen sobre la economía.

En el Anexo 1 se presenta una ampliación del comportamiento de la economía y del sistema financiero salvadoreño. Es en este contexto que surge la urgencia de apoyar el crecimiento económico de El Salvador, incentivando a las micro-finanzas con la

---

<sup>6</sup> EESA, Emerging Economic Stabilization Act 2008. TARP, Troubled Asset Recovery Program.

modificación al marco legal y normativo, altamente limitante para el desarrollo de las intermediarias financieras y de los segmentos MYPE.

### III. El Marco Legal

#### A. Apreciaciones Generales

Uno de los objetivos de este diagnóstico, es identificar las potenciales acciones que deberían ejecutarse en el marco legal– normativo relacionado con la regulación del sistema financiero, entre otros temas.

Es importante señalar que las autoridades supervisoras y (MYPE) reguladoras en El Salvador, han realizado numerosos cambios y modificaciones en leyes, reglamentos y normas prudenciales y contables en los últimos años. La Ley de Intermediarios Financieros No Bancarios fue derogada principalmente para mejorar condiciones de competitividad de las Instituciones Financieras No Bancarias (IFNB), como por ejemplo, el caso del fondo patrimonial y otros. Las modificaciones para superar dichas limitaciones, fueron introducidas en la nueva Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, (Reformada por Decreto Legislativo No. 693, de fecha 30 de julio de 2008, publicado en el Diario Oficial No. 178, Tomo 380 de fecha 24 de septiembre de 2008) así como nuevas normas que han tenido como propósito, delegar a las instituciones financieras autoridad para ejercer cierta auto regulación en situaciones específicas. Por ejemplo, la Norma de Contabilidad Bancaria NCBO-22 faculta a los bancos para que los préstamos con un riesgo acumulado de préstamos menores a \$ 100,000 dólares, no tengan que cumplir con todos los requisitos que la SSF normalmente requiere. Es una auto-regulación hasta el límite de \$100,000

Las mejoras que hasta hoy se han logrado en estas leyes, han sido promovidas principalmente por las gremiales de micro finanzas ASOMI y ASIFBAN, y las Federaciones FEDECREDITO y FEDECACES

No existe una norma específica que defina el tratamiento que las entidades financieras deberían dar a las MYPE o más ampliamente a las Micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), segmentos que tienen características y necesidades financieras muy particulares según su tamaño. La normativa y leyes vigentes, dificultan el acceso al financiamiento formal a las MIPYME dado que las exigencias de las normativas del sistema financiero, son generalmente iguales a las que se exigen a las grandes empresas;<sup>7</sup> constituyendo tal situación, una desventaja para las empresas de los segmentos con menor capacidad económica.

---

<sup>7</sup> ASOMI: Asociación de Organizaciones de Micro Finanzas, entidad gremial. ASIFBAN: Asociación Salvadoreña de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito.

## B. El Marco Legal y los Cambios en el Entorno Global

El sistema financiero de El Salvador está compuesto por las entidades que integran el mercado bancario, el mercado de seguros, el mercado de valores, el sistema de pensiones, las instituciones oficiales de crédito del Estado y las autoridades regulatorias y supervisoras. La actividad ejercida por empresas privadas es regulada por leyes aplicables a grupos de empresas que se dedican a determinada actividad, por ejemplo: la actividad de banca comercial está regulada por la Ley de Bancos y el resto de entidades que hacen intermediación financiera se regulan por medio de la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito. Cuando esta actividad es llevada a cabo por entidades del Estado, también debe considerarse la ley de creación de cada institución en particular; y la actividad aseguradora es regulada por la Ley de Sociedades de Seguros. La actividad de las instituciones Oficiales de Crédito que se han creado para un fin específico, es decir, que no compiten en un determinado mercado, es regulada por su propia ley de creación: las entidades que operan en la bolsa de valores, son supervisadas por la Superintendencia de Valores; las entidades privadas y públicas que conforman el sistema de pensiones por la Superintendencia de Pensiones y la Superintendencia del Sistema Financiero que supervisa bancos, no bancarias y compañías de seguros. Cada una de estas superintendencias tiene su propia ley de creación y actúan de manera independiente. Con la Ley de Bancos y Financieras, la cual entró en vigencia en 1990, a los bancos se les permitió que invirtieran en subsidiarias para poder prestar ciertos servicios complementarios a la intermediación financiera, con lo cual se dio inicio a los conglomerados financieros; pero fue hasta el año de 1999, con la Ley de Bancos, la cual derogó la antes mencionada, que se inició con el reconocimiento y regulación de los conglomerados financieros.

Este nuevo marco regulatorio permite la actuación conjunta de diferentes empresas del sistema financiero, por lo que las entidades supervisoras se han visto en la necesidad de coordinar sus actividades.

El hecho que un determinado tipo de entidad sea regulada por diversas leyes, introduce una complejidad especial a la administración y supervisión de estas empresas, dificultando así su desarrollo. En el anexo 3, se presentan algunas propuestas de los consultores para adecuar el marco legal al nuevo entorno financiero internacional y a la modificación de ciertos artículos de las leyes financieras.

## C. Leyes que Regulan al Sector Financiero

Es una característica muy particular de muchos países en vías de desarrollo que tengan un marco legal muy diverso y frecuentemente con incongruencias. Si concentramos la atención en las leyes reguladoras del sistema financiero, en El Salvador, el ámbito se reduce considerablemente. La Ley de Bancos y la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, son las dos leyes que se aplican a las entidades financieras, aunque en

total son 16 leyes que regulan al sistema en su contexto más amplio, se presentan en el Anexo 3. En el cuadro siguiente se aprecia los tipos de institución y las principales leyes que las rigen:

ASPECTOS REGULADOS A LAS FINANCIERAS NO BANCARIAS Y VACÍOS A LA REGULACIÓN					
SOCIEDADES DE AHORRO Y CRÉDITO					
		Constitución			
		Organización Admon.	Regulaciones Prudenciales	Operaciones	Fiscalización
1	Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito	x	x	x	
2	Ley de Bancos	x	x		
3	Código de Comercio	x			
4	Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero				x
SOCIEDADES COOPERATIVAS					
1	Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito		x	x	
2	Código de Comercio	x			
3	Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero				x
1	Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito		x	x	
ASOCIACIONES COOPERATIVAS					
2	Ley General de Cooperativas	x		x	
3	Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero				x
4	Ley de Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo				x
La "X" significa que hay regulación en ese tema.					

En general, todas las leyes que regulan el quehacer financiero deben ser consistentes con las nuevas regulaciones internacionales, y sobre todo, ser consistentes entre ellas, dada su íntima interrelación. Por ello, se vuelve necesaria una revisión general de las mismas.

Es importante mencionar que la discutida normativa prudencial y contable de la SSF no es congruente con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) debido a que –según se dijo –las normas de la SSF tienen mayor nivel de prudencia que las NIIF, de tal manera, que no es recomendable disminuir ese nivel, más aún en las condiciones actuales de incertidumbre en el entorno económico y financiero mundial.

#### D. Señalamiento de Aspectos Legales que pueden ser mejorados

##### 1. Los principales retos identificados

De acuerdo con lo expresado en las entrevistas realizadas a técnicos y ejecutivos de las instituciones visitadas (Anexo 2), se ha identificado como el principal problema y tema de

acción, el que “No existe una Ley que defina, regule, incentive y contribuya a desarrollar al segmento MYPE.” En realidad, se ha encontrado no menos de 10 conceptos diferentes de lo que debe entenderse por una micro, pequeña y mediana empresa lo cual impide un correcto análisis de las características esenciales de las MYPE. En septiembre 2007, el Ministerio de Economía presentó el documento “El Salvador: Generando Riqueza desde la Base, Política y Estrategia para la Competitividad Sostenible de las MIPYME”, donde se intentó uniformizar la terminología para el sector, sin embargo, esto no tuvo seguimiento y no se logró aceptación ni impacto.

Existe consenso entre los banqueros del Comité PYME de la Asociación Bancaria Salvadoreña, (ABANSA), creado bajo la asistencia técnica del Programa de USAID de Servicios Financieros para PYME; la Asociación de Organizaciones de Micro Finanzas, (ASOMI), la Asociación de Instituciones Financieras No Bancarias, (ASIFBAN), la Federación de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores, (FEDECREDITO), el Banco Multisectorial de Inversiones, (BMI) y prácticamente todas las financieras del país, particularmente las relacionadas con las MYPE, que otro problema fundamental es que “No existe normativa alguna para esos segmentos en forma diferenciada”. La propuesta de ampliar los montos de la NCBO-22 para la autorregulación arriba de un riesgo de \$ 100 ,000 no es suficiente para resolver el problema de acceso de las MYPE al financiamiento bancario , dado que dentro del actual esquema de supervisión por cumplimiento<sup>8</sup>, no se han definido cuáles son los aspectos que las MIPYMES deberían cumplir según el segmento a que pertenecen.

Otro reto importante en el marco de lo legal lo constituye la falta de incentivos en las leyes para promover la formalización de las pequeñas y algunas microempresas de mayor tamaño o micro tope, la cual es sumamente baja en El Salvador. Se entiende por formalización, el llevar contabilidad formal y las vinculaciones que la formalización conlleva en la correcta aplicación de las leyes tributarias. Este tema es esencial debido al elevado riesgo que implica tanto para el empresario como para la entidad financiera los delitos de evasión fiscal.<sup>9</sup> Una adecuada ley MIPYME<sup>10</sup>, la cual no existe en El Salvador, ayudaría a las empresas en su proceso de formalización ya que incluiría modalidades adecuadas a su tamaño, de declaración de impuestos fiscales.

---

<sup>8</sup> Ha sido práctica común ya abandonada por muchos países, de supervisar de acuerdo al cumplimiento de requisitos que teóricamente, deberían ser indicadores de baja exposición al riesgo. La supervisión por riesgo ha reemplazado a la de cumplimiento en los países con mejor desarrollo bancario, es decir, la basada en datos estadísticos construidos históricamente.

<sup>9</sup> Si el monto de evasión de impuesto sobre la renta es mayor o igual a \$34.285 se considera delito de lavado de dinero y es castigado penalmente.

<sup>10</sup> Durante la entrevista en el Ministerio de Economía, se nos mencionó que la Dirección de Comercio e Inversión está preparando una ley para el apoyo a las Micro y Pequeñas empresas. En el conversatorio para validación, se pidió solicitarle al Ministerio, que se consulte y escuche a las IFI, por medio de sus gremiales y federaciones.

Según investigación hecha por los consultores, el Ministerio de Hacienda está preparando un sistema simplificado de declaración de impuestos, tanto para la declaración de renta como para el Impuesto de Valor Agregado (IVA), para las MYPE. Se espera que para el 2010 haya un proceso simplificado que permita al mismo tiempo la ampliación de la base tributaria y la formalización misma de una gran cantidad de pequeñas y micro empresas, que son sin duda, la mayor parte de las empresas en el país. Las medianas se supone no tienen problemas en ese aspecto. El informe ROSC<sup>11</sup> del Banco Mundial (CRECE, El Salvador, Febrero 2007) que establece estándares para el cumplimiento de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), acordes con sus capacidades y limitaciones, puede ser un valioso instrumento para la formalización de las MYPE.

## 2. Las prioridades identificadas

Se considera que es prioritario iniciar con la revisión de la normativa prudencial y contable. Según el proyecto de Ley de Supervisión Integrada<sup>12</sup> será el Banco Central de Reserva el emisor de la normativa y la Superintendencia del Sistema Financiero, la ejecutora, separándose así, de la Superintendencia, la función de ser el regulador y supervisor al mismo tiempo. Esa revisión es urgente, así como lo es la creación de normas específicas para regular a las MYPE. La nueva Ley de Supervisión Integrada podría ser aprobada por la Asamblea Legislativa durante el primer trimestre 2010 (es parte del Acuerdo STAND BY con el FMI) así como otros cambios en la Ley de Bancos. Entre otros cambios que fueron mencionados, está la modificación de los artículos que limitan la "Reserva de Información", que se refiere al tema de información crediticia utilizada por los Bureaus de Crédito.

Una segunda acción –que requiere de mayor esfuerzo y complejidad –es la creación de la Ley que defina y regule a los segmentos MYPE. Es necesario definir claramente los conceptos de cada segmento y generar incentivos para que las empresas, de los segmentos MYPE, tengan facilidades para su formalización, por ejemplo en lo relacionado a la simplificación en los trámites fiscales.

---

<sup>11</sup> Este informe proporciona una evaluación de las prácticas de contabilidad y auditoría del sector empresarial de El Salvador; para ello se utilizó como referencia las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y las Normas Internacionales de Auditoría (NIA), y se apoyó en la experiencia internacional y las buenas prácticas en estos campos. Tanto las exigencias establecidas por ley como las prácticas existentes fueron analizadas como parte de este informe. El propósito de este Informe ROSC es apoyar al gobierno de El Salvador en el fortalecimiento de las prácticas de contabilidad y auditoría del sector privado, así como la transparencia financiera Fuente: Banco Mundial.

<sup>12</sup> Esta información fue proporcionada durante la entrevista en el BCR. La Ley de Supervisión Integrada, que regirá a las tres superintendencias como un solo ente, está en su etapa final de revisión. En Enero 2010 podría ser conocida por el Pleno Legislativo, estimándose una aprobación de la misma para el primer semestre de 2010. Se le ha dado prioridad a la Ley de Tarjetas de Crédito, aprobada en noviembre 2009.

#### **IV. Revisión de la Capacidad Institucional para Implementar las Regulaciones**

##### **A. Situación Actual Percibida**

En las dos principales instituciones del Estado a cargo de la supervisión y regulación del sistema financiero: el Banco Central de Reserva y la Superintendencia del Sistema Financiero, se advierte mucho dinamismo y trabajo en torno a la modernización del aparato regulador y supervisor. La Superintendencia del Sistema Financiero ya tiene avanzado su plan de supervisión basada en riesgo crediticio principalmente.

El Banco Central de Reserva, por su parte, está trabajando en un proyecto de Fondo de Garantía que daría una atención prioritaria a las PYME, en este respecto se informó que están en el proceso de contratación de consultores para desarrollar el mismo. En ABANSA sugirieron que ese Fondo debe ser formulado en la base de un consenso amplio con los bancos y las entidades financieras no bancarias reguladas. Se cree que la existencia de un Fondo de Garantía de amplia cobertura (incluyendo el capital de trabajo, fundamental para MIPYMES) sería un incentivo adicional para las cooperativas financieras y otras como las financieras de ONGS para regularse. El BCR ya tiene el apoyo del BID para desarrollar el proyecto de factibilidad. Este fondo contribuiría a disminuir los requerimientos de garantía que las intermediarias financieras exigen a las MYPE, apalancando en al menos el 50% la exposición al riesgo.

La Superintendencia del Sistema Financiero ha expresado su interés en que haya más entidades reguladas y por ende, supervisadas, sin embargo también consideran difícil lograr coberturas tan amplias dado que son muchas las instituciones financieras no bancarias que están interesadas en supervisarse como por ejemplo diez Cajas de Crédito y al menos cinco Asociaciones Cooperativas. También consideran que sería beneficiosa la regulación por etapas o gradual, como existe en otros países, lo cual permite a las organizaciones adaptarse por etapas al proceso de regulación.

##### **B. Proyecciones Institucionales**

Es evidente que los cambios institucionales, tanto en el BCR como en la SSF, serán a partir de la aprobación de la Ley de Supervisión Integrada.

La conversión de la SSF en un ejecutor de la normativa –rol eminentemente supervisor –y el cambio hacia la supervisión por riesgo crediticio, modalidad que reemplazaría la actual supervisión por cumplimiento son las dos modificaciones sustanciales que se están actualmente desarrollando. Tales cambios, tanto en el BCR como en la SSF, vuelven imperativo un programa de capacitación y asistencia técnica para el personal técnico y ejecutivo, que va a tener responsabilidades en las nuevas actividades.

### C. Necesidades Identificadas para mejorar la Capacidad Institucional.

- La Superintendencia del Sistema Financiero considera como urgente la necesidad de ser asistidos técnicamente en aspectos relacionados con: capacitaciones sobre la evolución de la calificación de riesgo (el riesgo Inherente); adaptación de modelos a la realidad salvadoreña; asistencia técnica y capacitación en riesgo operativo; asistencia técnica en el tema de normas y procedimientos en el nuevo enfoque de supervisión, mencionando que esta última es de carácter urgente. (En el Anexo 6 se presenta un detalle de las necesidades de apoyo de la SSF)
- Se considera en la SSF que al ampliar la base de instituciones financieras bajo supervisión, la eficiencia de la institución podría verse debilitada para lo cual tanto la SSF como en el BCR se ha propuesto que el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP) sea fortalecido institucionalmente y sea incorporado en las leyes y normativas de supervisión como otra institución del Estado responsable de la supervisión de las cooperativas financieras. Habrá que diseñarle su rol y dotar a la institución de los recursos humanos, físicos y financieros. La mayor parte de IFNB que podrían ser sujeto de supervisión, son cooperativas. Las acciones actuales de control que ejerce el INSAFOCOOP son muy limitadas.

### D. Prioridades:

- Se considera prioritaria la Asistencia Técnica en el tema de normativa, procedimientos de aplicación, capacitación en el riesgo crediticio, riesgo operativo, principalmente. (Riesgo Inherente)
- En el tema del Fondo de Garantía en el Banco Central de Reserva, se mencionó que tienen un convenio con el BID (Washington) para desarrollar el estudio de factibilidad. Según lo conversado en ABANSA y en el BMI, se requerirá de un esfuerzo de consensuar las características del fondo de garantía, con el Comité PYME de ABANSA, las gremiales de micro financieras, la SSF y otros. La importancia de contar con un Fondo de Garantía que funcione, en primer lugar, independientemente de los bancos comerciales y con las características que se detallan más adelante, es que se puede incrementar el acceso al financiamiento por parte de empresas de menor tamaño relativo y que no cuentan con el respaldo de garantías suficientes para ser atendidos por las instituciones financieras en forma eficiente y completa. Este esfuerzo puede ser financiado por USAID a fin de que el Fondo de Garantía sea un instrumento efectivo de apoyo a los segmentos MYPE.

### E. Impacto del apoyo a las entidades reguladoras del Estado:

Es de urgencia diseñar los potenciales apoyos específicos para las entidades reguladoras del Estado, particularmente a la Superintendencia del Sistema Financiero. La SSF ha experimentado notables cambios después del apoyo de USAID como parte del Programa de Servicios Financieros para PYME pero se requiere de una transformación más acelerada en su tránsito de supervisión por cumplimiento hacia la supervisión por riesgo. Una mejor normativa, hará que las IFNB y los bancos comerciales puedan agilizar la

concesión de préstamos a MIPYMES. El apoyo a la SSF se considera urgente y de grandes beneficios para la economía en general.

## **V. La Capacidad de las Instituciones Financieras No Bancarias en el manejo del Riesgo.**

### **A. Situación Actual Percibida**

#### **1. Instituciones Financieras No Bancarias:**

##### **1.1 Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores.**

La información recabada indica que el sistema FEDECREDITO tiene muchos avances en el desarrollo institucional, por ejemplo, un muy robusto sistema informático e implementado en las instituciones de ese sistema.

En la SSF consideran que a las instituciones del sistema que ya están reguladas (4 Bancos de los Trabajadores, BANTPYM, BTS, Primer Banco e Izalqueño) les falta bastante trabajo en el tema de gobernabilidad y capacidad gerencial, dado que el tema de gestión, es clave para la supervisión. Esta situación es más evidente en las entidades del sistema que aún no están supervisadas por la SSF.

A partir de este año 2009 la Federación ha impulsado fuertemente el crédito MYPE. Algunas instituciones de la Federación como el Banco Izalqueño, las Cajas de Crédito de San Vicente, Zacatecoluca y otras, han aumentado su cartera productiva a partir del apoyo de USAID con en el Programa de Servicios Financieros para PYME.

Debe mencionarse que pese a que la FEDECREDITO tiene un programa de capacitación permanente, se pudo advertir que la mayor parte de los contenidos carecen del enfoque y calidad suficiente para impulsar las transformaciones en diversos temas relacionados con la gestión crediticia orientada a MYPE.

En el cuadro siguiente se presenta el conjunto de requerimientos para orientar los esfuerzos de apoyo a las MYPE en su acceso al financiamiento

VALIDACIÓN DE LAS NECESIDADES DE ASISTENCIA TÉCNICA Y CAPACITACIÓN EN EL SISTEMA FEDECREDITO.

2/

#	Temas:	Estado Actual:	Alcance de la asistencia requerida:
1	Profundización en la Cultura MIPYME	Están iniciando el proceso.	Requieren AT y Capacitaciones en la definición, o cliente MIPYME, enfoques específicos por sector, segmentos (tamaños)
2	Diseño Productos Activos:	Es todavía una parte del plan de crecimiento, se empieza a trabajar en el mismo.	Asistencia Técnica en el Diseño productos MIPYME Factoraje, Leasing, tarjeta de crédito, y líneas de segmento, incluyendo sobregiros en cuenta.
3	Diseño Productos Pasivos:	Se tienen cuentas de ahorro y a plazo, pero no cuenta corriente.	Asistencia Técnica en el Diseño productos de Ahc MIPYME, y especialmente la cuenta corriente.
4	Mercadeo de productos financieros:	Tienen un trabajo bastante limitado, pero será muy necesario al contar con nuevos productos	Técnicas de promoción, diseño de campañas de p segmentación, etc.
5	Apoyo al proceso de regulación:	Están muy empeñados en lograr regularizar a 10 Instituciones, han ajustado todos los pactos sociales de acuerdo con la nueva ley.	La FEDECREDITO tiene el plan de regularizar a die del sistema, iniciando con las Cajas de Crédito de Sonsonate, siguiendo con CAMETRO, BANCOFT y de Zacatecoluca.
6	Capacitaciones en riesgo crediticio:	Luego del apoyo de USAID-CHEMONICS, han avanzado en el tema, de análisis del cliente MIPYME	Raquieren AT y Capacitaciones en la metodología del riesgo crediticio específicamente en los segm
7	Calibraciones al modelo de riesgo:	Están con la consultoría de LISIN (Lilian Simbaqueva) con apoyo del BID -FOMIN	Van a necesitar apoyo en 2010 y siguientes años, modelos de riesgo deben calibrarse con frecuec cambios en el entorno.
8	Apoyo en metodología crediticia:	Están avanzando en el tema, sin embargo requieren apoyos puntuales en el afinamiento de la misma. Han desarrollado el "Libro Blanco de la Metodología Crediticia para MIPYME"	La FEDECREDITO desearía apoyos puntuales en e fortaleciéndolo con algunas pasantías en Instituci similares en el extranjero a fin de lograr asimilar l vividas y poder aplicarlas en su medio.
9	Asistencia Técnica en Procesos:	Tienen un buen desarrollo en el tema, pero al incluir nuevos productos activos y pasivos, van a requerir nuevos apoyos.	Asistencia Técnica / capacitaciones en el tema.
10	Apoyo al programa banca móvil:	Es un proyecto para ampliar el sistema al área rural con el uso de banca móvil con celulares y cajeros automáticos, así como algunos puntos de venta o contacto en zonas donde no hay servicios financieros especialmente en los municipios de mayor nivel de pobreza.	Asistencia Técnica / capacitaciones en el tema. A en países en donde el sistema es exitoso para po las experiencias y aplicarlas en El Salvador.
11	Asistencia Técnica para hacer pública a la Federación:	Es un proyecto para lograr un crecimiento en la disponibilidad de recursos propios mediante la emisión de títulos valores.	Requerirán de Asistencia Técnica en el proceso d la Superintendencia de Valores y la SSF para logr adecuadas y poder emitir títulos al público.
12	Apoyo en Aplicaciones Informáticas	Cada vez que se crea un producto financiero, se debe ajustar la aplicación informática, para lo cual es necesario que se provea de AT.	Asistencia técnica especializada en el desarrollo c informáticas.

2/ Esta evaluación fue hecha con todas las Instituciones del Sistema FEDECREDITO en el mes de Octubre de 2009.

### 1.2 Financieras agremiadas en ASOMI

ASOMI, la Asociación de Organizaciones de Micro-finanzas, agrupa a 12 entidades y está en proceso de incluir a 3 micro- financieras más. Un proyecto que fue mencionado es el de convertir a ASOMI en un centro de servicios para sus agremiadas. Apoyar a ASOMI significaría potenciar su papel como líder en cuanto a las propuestas para los cambios de leyes y normativas. La preocupación principal de ASOMI es la de fortalecer a sus agremiadas, consideran el tema de la LEY MYPE, como un paso trascendental para fortalecer al segmento, se mencionó que un proyecto de esa ley ya fue entregada al

Presidente de la República. Las prioridades que ASOMI tiene en sus planes de trabajo son: Apoyar a sus agremiadas a ser más rentables y a someterse a procesos de auto regulación; por ejemplo, se han hecho esfuerzos de homologación contable, entre otros. Han recibido apoyo tanto de USAID como del BID. Requieren fortalecer las unidades de riesgo, unidades de recolección de información y una unidad dentro de ASOMI para dar servicio a las micro financieras asociadas, especialmente en la adopción de nuevas tecnologías que conduzcan a la disminución de los costos de las instituciones.

### 1.3 Financieras reguladas agremiadas en ASIFBAN

Esta gremial agrupa a las instituciones financieras no bancarias que han logrado la regulación por parte de la SSF. La importante participación de ASIFBAN en el proceso de gestión del cambio a la legislación y normativas, es un aspecto relevante para que se pueda utilizar a ésta y otras gremiales como núcleos de apoyo a los segmentos PYME, con ello se lograría mayores eficiencias en la asistencia técnica y más amplios niveles de cobertura.

Las necesidades de fortalecimiento institucional que fueron exploradas y son comunes a todas las IFNB, son presentadas en el cuadro de la página anterior y conllevarían a mejorar especialmente la metodología crediticia aplicable a la cartera MYPE.

### 1.4 Sociedad de Ahorro y Crédito Integral, S.A.

Esta empresa ha recibido un fuerte apoyo por parte de USAID en su proceso de convertirse en entidad regulada. El proyecto de mediano plazo de Integral es convertir a la SAC (Sociedad de Ahorro y Crédito) en un Banco de Micro Finanzas. Sus prioridades son: el mejoramiento de la tecnología crediticia; mejoramiento de la valoración del riesgo operativo, más que el de liquidez o de crédito; también mencionaron la necesidad de contar con un sistema de "Alerta Temprana", es decir una herramienta estadística que advierta de la contaminación sistémica, dado que todo el sistema financiero tiene una crisis no visible que es el sobre-endeudamiento, de tal manera que, una disminución de los ingresos de las familias, afecta la capacidad de pago de los clientes de las financieras y de los bancos.

La SAC Apoyo Integral ha solicitado apoyo técnico a la Corporación Financiera Internacional (IFC) y está en proceso de revisión de un convenio de asistencia técnica que incluye riesgos, procesos y diagnóstico del sistema de informática.

El papel que juegan sus líderes en el proceso de gestión de los cambios en leyes y normas debe tenerse en cuenta para que USAID considere estas iniciativas y liderazgos, especialmente, en el esfuerzo actualmente financiado por La Red Acción para organizar a las micro financieras para impulsar cambios a la ley y normas.

### 1.5 Asociaciones Cooperativas agremiadas en FEDECACES.

FEDECACES es una red de 58 asociaciones cooperativas que ha evolucionado rápidamente, logrando crecimientos sustantivos en los últimos años. Han desarrollado un sistema de seguros y una red cooperativa que permite a los usuarios, realizar operaciones en los puntos de venta de la red. También tienen una red de captación de remesas familiares que les ha dado muy buen resultado. Su enfoque –con pocas excepciones – está fuertemente dedicado a préstamos personales con destinos que van desde la producción, consumo, comercio, vivienda, liquidez, desarrollo institucional y otros. FEDECACES actúa al igual que la Federación de Cajas de Crédito, como ente rector, supervisor y fuente de recursos para las cooperativas afiliadas. Por el tamaño relativo de las cooperativas normalmente no destinan muchos recursos a las pequeñas empresas, sino más a micro empresas y otros, personales, para diversos destinos. FEDECACES es reconocida por destinar recursos especialmente a las áreas rurales (más del 61%) y por ser importantes canalizadora de remesas familiares.

#### B. Necesidades Identificadas:

En el cuadro precedente en donde se presentan las necesidades de la FEDECREDITO, se puede colegir que muchos de esos requerimientos son comunes a todas las IFNB, con excepción del apoyo al proceso de regulación que ya ha sido alcanzado por las entidades agremiadas en ASIFBAN. Se puede resumir tales requerimientos en los siguientes:

- Análisis de crédito, análisis financiero;
- Procesos
- Diseño de productos para los segmentos pequeña empresa.
- Mercadeo de productos especializados activos y pasivos.
- En algunas cooperativas, será necesario profundizar en la cultura de atención a la pequeña empresa.
- Creación de unidades MYPE, o MIPYME, según el caso.
- Apoyo en la regulación en las instituciones que están en ese proceso o planeando iniciarlo.
- Fortalecimiento institucional (apoyo a mejorar la gestión)

#### C. Impactos del apoyo al fortalecimiento de las IFNB

La gran cobertura que tienen las IFNB vistas en su conjunto, permite prever un impacto de efectos positivos para la economía. En efecto, las micro financieras tenían a septiembre 2009, una cartera total de \$ 509 millones, cubriendo gran parte del área rural de El Salvador.<sup>13</sup> En estrecha relación con la política del Gobierno Central, que considera de elevada prioridad apoyar el crecimiento económico desde

<sup>13</sup> Fuente: Cifras de la SSF y Revista Microenfoque, 32-33 Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

“abajo”, o sea, incentivando a micros, pequeñas y medianas empresas, el apoyo a las entidades financieras no bancarias, contribuiría a un rápido mejoramiento de tales segmentos. La transformación en proceso dentro de la FEDECREDITO se ha debido – según lo mencionaron en las entrevistas – al apoyo que USAID ofreció a la Federación mediante capacitaciones a sus afiliadas. Los problemas de las IFNB están más relacionados con el mejoramiento de procesos en la gestión crediticia, la adopción de mejores tecnologías para medir mejor los riesgos inherentes (el tema del sobreendeudamiento de los clientes es uno de ellos) y el mejor conocimiento del mercado MYPE. No hay dudas de que un apoyo de mayor profundidad y extensión a las IFNB, resultará en una transformación eficiente de las mismas en el direccionamiento del crédito MYPE.

## **Vi. La Necesidad de Desarrollar instrumentos para mejorar el Manejo del Riesgo**

### **A. La importancia de mejorar los Programas de Garantía**

En El Salvador no existe un fondo de garantía que apoye a las MYPE. Si bien es cierto hay cinco esquemas de apoyo a las empresas con diferentes modalidades y orientaciones, (PROGAPE, Banco Agrícola; PROGAIN y PROGARA, Citibank; G&S y DCA de USAID) su acceso no es fácil, contando con las dificultades que: a) su cobertura es muy baja (menos del 3% de la cartera total) b) tres de ellos son administrados por bancos comerciales lo que impide que el resto de bancos tenga la plena confianza de utilizar esas garantías aunque los programas tengan administración independiente. En la mayor parte de los casos, el crédito no se restringe por problemas de liquidez, sino por la falta de confianza en la capacidad de repago de los deudores, y por ende, en las dificultades en la recuperación de los saldos en mora.

Existe muy buena experiencia en el tema de fondos de garantía en países como Colombia, México, Chile, España, Ecuador entre otros, los cuales son administrados en forma autónoma, (no por bancos). En algunos casos están diseñados especialmente para MIPYMES como el Fondo de Garantías del Ecuador.

En los siguientes apartados se presenta las características generales de los programas de garantía existentes en El Salvador:

#### **1. Los Programas de Garantía Existentes: Características Generales<sup>14</sup>**

---

<sup>14</sup> Esta parte del documento está basada en el trabajo del consultor colombiano Dr. Gabriel Reyes, titulado: “Fondos de Garantía de El Salvador, Instrumentos de Desarrollo”, Chemonics –USAID, 2007.

**a. Fondos Administrados por el BMI: PROGAPE, PROGARA y PROGAIN**

Tales programas de garantía bajo la responsabilidad del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), se diferencian por el sector productivo hacia el cual van dirigidos, pero su forma de operar es la misma.

El PROGAPE es manejado por el Banco Agrícola mediante un convenio de administración delegada, mientras el PROGARA y el PROGAIN son administrados por el CITIBANK. Estos bancos reciben como pago una comisión del dos por ciento del monto de las garantías expedidas. Estos programas no tienen una alta prioridad en ninguno de los bancos encargados de su administración y ninguno de los tres programas logra la auto-sostenibilidad financiera.

Una ventaja operativa la constituyen las garantías automáticas (por montos agregados de colocaciones y no individualizados) y son los bancos los que deciden sobre su utilización. Hay varios problemas en la reglamentación de estos fondos que dificultan una mayor utilización de los fondos por parte de los bancos, debido a:

- Las comisiones deben ser pagadas por los clientes y por los bancos en proporciones iguales. A pesar de que los bancos reconocen que de alguna manera les transfieren a los empresarios estos costos, esta exigencia de la reglamentación de los fondos les crea problemas administrativos que pueden implicar altos costos operacionales.
- El pago oportuno de la garantía no es considerado fácil por ninguno de los bancos, debido a que para hacer efectiva una garantía debe esperarse la resolución de un juzgado, lo cual vuelve la recuperación de muy largo plazo. La dificultad radica en la forma como están estipuladas las condiciones para el pago, que exigen que el banco haya agotado las acciones de cobro, sin precisar lo que esto significa.
- Esa inseguridad en el pago de la garantía es la que explica por qué el nivel de siniestralidad de los fondos de garantías en El Salvador es el menor entre todos los fondos latinoamericanos. Pero a la vez, también explica su baja utilización por parte de los bancos. Es necesario romper este círculo vicioso en cualquier nueva iniciativa que se quiera implementar.
- Las comisiones cobradas están fijadas en consideración al riesgo del cliente, según su clasificación de cartera. No se tiene en cuenta el porcentaje de cobertura que brinda la garantía, de manera que se cobra la misma tarifa para un 30 por ciento de garantía que para un 70 por ciento. De todos es sabido que, a mayor asunción de riesgo por parte del fondo de garantías, mayor es la probabilidad de default.
- Finalmente, y a pesar de que los bancos administradores de estos programas llevan a cabo una labor transparente y profesional, el sector bancario no ve con buenos ojos el tener que remitir sus clientes a un departamento dentro de un competidor, por más blindaje que se le quiera poner a esta actividad. Esto también ayuda a identificar las causas de la baja utilización de una facilidad

que busca incentivar al sector financiero a prestar al segmento de las MIPYMES.

**b. Garantías y Servicios**

Esta modalidad muy utilizada en otros países, particularmente en España, está fundamentada en una forma legal llamada de Garantías Recíprocas, y son entidades privadas que apoyan el proceso de crédito para las instituciones financieras. En El Salvador, G&S, Sociedad de Garantías Recíprocas, fue creada por iniciativa del sector privado y reasegurada por el BMI. La operatividad de G&S es la siguiente: la mayoría de clientes son remitidos por los bancos (más del 90 por ciento) la G&S evalúa riesgos, toma garantías si las hay y aprueba el crédito y lo remite al banco para que el banco desembolse. Si el cliente entra en mora, el banco no tiene que hacer mayor esfuerzo de cobro, pues la G&S paga el 100 por ciento del capital más intereses corrientes, al recibir el aviso del banco. La G&S continúa las labores de cobro, o llega a un acuerdo de pago con el cliente. Todo el trabajo administrativo lo realiza la G&S incluyendo las labores de seguimiento, en casos de mora.

Debido a su modo de operación, caso por caso, es prácticamente una delegación total de parte de los bancos, del proceso de análisis de riesgo y por supuesto, su total absorción (100%). Por esta razón, no puede tener un impacto masivo, pues requeriría un gran número de ejecutivos expertos en evaluación de riesgos y sería muy costoso el servicio.

**c. DCA:** Otro programa de garantías es el Development Credit Authority (DCA), el cual es un fondo de garantía que ha sido creado por el Gobierno de los Estados Unidos de América, y es promovido e implementado a través de USAID. En El Salvador es utilizado por el HSBC y Banco PROCREDIT. Se caracteriza por:

- Garantizar hasta un 50 por ciento de la “pérdida” del principal para préstamos a instituciones no-estatales.
- Cuenta con el respaldo y credibilidad del Gobierno de los Estados Unidos
- Puede utilizarse junto con otros instrumentos de desarrollo, incluyendo asistencia técnica y donaciones.
- Ofrece gran facilidad de acceso para los beneficiarios finales, y un crédito menos costoso.
- Sin embargo, las limitantes en los dos contratos actuales del DCA, son: la restricción del mismo para los préstamos de capital de trabajo, y plazos mayores a tres años y que no cubre intereses corrientes ni de mora.

- Debe mencionarse que en la negociación de un convenio con el DCA, se puede lograr mejores condiciones de cobertura y plazo. Existe mucha flexibilidad en estas operaciones.

No tiene la burocracia de otras garantías, pues el USAID aprueba la capacidad del banco, después de lo cual, la colocación del préstamo bajo la garantía es automática y no requiere más, previa autorización de parte de USAID. Sin embargo, lograr un convenio con DCA puede tardar hasta un año.

## 2. Limitantes de los Programas de Garantía

Hay limitantes comunes a la utilización de los programas de garantía, entre ellos; a) escasa promoción de los mecanismos: la mayoría de usuarios desconocen la existencia de los mismos; b) no cubren capital de trabajo, la principal necesidad de financiamiento de las MIPYME; c) con la excepción del DCA, existen dificultades en el proceso de "honrar" las obligaciones o recuperación de la pérdida por parte del banco, dado que los programas actuales requieren dictamen de un Juez sobre la ejecución mercantil del caso, lo cual puede tardar años, desincentivando al banco para ver el uso de estos programas; d) el tamaño de los fondos asignados a tales programas también es otra limitante, dado que su cobertura de garantías es inferior al 3% de la cartera total en la banca comercial.

## 3. La necesidad de un Fondo de Garantía para la MIPYME

Opiniones recogidas durante el presente análisis, coinciden con lo señalado por el Dr. Gabriel Reyes en el documento "Fondo de Garantía para El Salvador", es decir, en que los fondos de garantía existentes son más bien programas de garantía, que no tienen una cobertura mayor debido a las deficiencias señaladas anteriormente.

Un fondo nacional de garantías para MIPYME tendría aplicación universal, es decir, cubriría a todas las entidades financieras reguladas, de carácter obligatorio para todos los bancos e instituciones financieras reguladas que sean calificadas para tener acceso al fondo. Es recomendable facultar en la normativa del fondo, para que se pueda ofrecer garantías para capital de trabajo, que constituye más del 75% de las necesidades de financiamiento de las MIPYME.

Las experiencias en Latinoamérica son numerosas en cuanto a la expansión del segmento MIPYME con la creación de mecanismos de apoyo como lo son los

fondos de garantía. Los casos de Colombia, México, Ecuador y Perú, son excelentes ejemplos.

Un Fondo de Garantía enfocado a las empresas pequeñas, las microempresas de mayor tamaño relativo y las medianas empresas, podría ampliar el acceso al crédito a estos segmentos, lo cual impulsaría la cartera en bancos y financieras no bancarias, en niveles importantes. Más de la mitad de los créditos no aprobados por las instituciones financieras se debe a la falta de garantías. Los Fondos de Garantía llenan los vacíos que impiden a las pequeñas empresas un acceso fácil al financiamiento. Es posible que las recomendaciones de la consultoría que contrate el Banco Central de Reserva, bajo los auspicios del BID, recomiende la absorción de todos o la mayor parte de los otros programas de garantía, (PROGARA, PROGAPE, PROGAIN) sin embargo, ello será parte del trabajo que se desarrolle.

#### **B. Los Burós de Calificación de Riesgo**

Los Burós de Calificación de Riesgo son de vital importancia para un sano sistema financiero dado que permite un mejor flujo de la información sobre el riesgo. Esta información es importante para que las instituciones financieras tomen las decisiones adecuadas en el proceso de gestión crediticia.

En El Salvador la mayor parte de los bureaus de información crediticia son relativamente nuevos. El más antiguo de ellos es PROCREDITO (Asociación Protectora de Créditos de El Salvador) fue fundado en 1967 y presta servicios dirigido al comercio y servicios, aunque cuenta también con afiliados en el sistema financiero.

Los de mayor cobertura son:

1. El Buró de la Superintendencia del Sistema Financiero es una central de riesgo crediticio subdividido en dos áreas: la de bancos y seguros, y la de bancos cooperativos.

Tiene la limitante de que el uso de su información no está disponible para las instituciones no reguladas, las cuales, en muchos casos, comparten clientes con clientes de los bancos, por ejemplo en el caso de INFORED, es limitado, dado que solamente les permite acceso a los clientes en las categorías de riesgo más elevadas (Cartera E) y no pueden tener acceso al historial, lo cual los expone a

emitir calificaciones de clientes con recientes degradaciones en la calificación de riesgo y que aún no están en las categorías D o E.<sup>15</sup>

De acuerdo al análisis realizado, con base en la opinión de los banqueros entrevistados, el servicio que presta para los bancos comerciales y aseguradoras, es satisfactorio. Con las futuras necesidades de ampliación de la base de datos y la posible cobertura de los activos, la SSF tendrá necesidades de asistencia técnica en cuanto al mejoramiento de este servicio, vital para la sanidad de todo el sistema financiero.

2. INFORED: Fue creado por iniciativa y aportes de USAID. Es el Buró que incluye los datos específicamente de instituciones micro-financieras. Sus usuarios son 106 organizaciones, entre ONG, y Bancos de los Trabajadores.

Para resolver los actuales problemas de mejoramiento en este bureau se identificaron las necesidades de apoyo siguientes:

- Capacitación en procesos y tecnología.
- Capacitación en sistemas operativos y bases de datos.
- Pasantías en el exterior para conocer los avances tecnológicos y operativos.
- Conocimiento de legislación y normas en otros países, en donde se regulan las operaciones de los burós de crédito.
- Se considera fundamental el logro de acceso para el bureau de crédito de las micro-financieras a la información de la Superintendencia del Sistema Financiero, dado que ello podrá permitir conocer el historial de algunos clientes que no están calificados como riesgo D, o E, pero que pueden ser, debido a que han mostrado deterioro en su calificación, riesgos potenciales que pueden ser advertidos a las instituciones financieras no bancarias, mejorando su exposición al riesgo.
- También la ampliación de las bases de datos, así como la estructura interna de la misma, será de mayor utilidad a las entidades usuarias de este buró (INFORED).

3. EQUIFAX (DICOM) Es el Bureau de Crédito más grande y más completo en El Salvador. Como empresa privada, vende sus servicios a los Bancos Comerciales y a algunas IFNB. En 1996, DICOM/EQUIFAX inició sus operaciones en El Salvador con el objeto de responder a la necesidad de las instituciones otorgantes de crédito. Esa necesidad radica en obtener Información Crediticia de forma rápida y actualizada, con el propósito de analizar objetivamente, el comportamiento crediticio de clientes potenciales. En 1997, las filiales EQUIFAX de Chile, S.A. y EQUIFAX Sudamérica Inc.,

---

<sup>15</sup> La calificación de riesgo está definida en la Norma NC80-22 Capítulo V, los calificados como A, y A1, son normales; los B, subnormales; los C1 y C2, deficientes; los D1 y D2 de difícil recuperación y los E, son los irrecuperables.

adquirieron el 100% de las acciones de DICOM S.A. Esta institución obtiene Información Crediticia de forma rápida y actualizada, con el propósito de analizar objetivamente, el comportamiento crediticio de clientes potenciales. Este bureau – de acuerdo con lo consultado en los bancos comerciales- funciona muy eficientemente y es el mejor instrumento para la gestión crediticia.

#### 4. Retos:

1. Necesidad de Implementar Sistemas Integrados para la Calificación del Riesgo Crediticio. Aunque parece una labor extremadamente complicada, uno es gubernamental, otro privado y de propiedad extranjera, y otro de las cooperativas financieras y ONG; existen serias asimetrías en el manejo de los bureaus. Aparentemente –como se carece de normativas o de cuerpos legales –hay una restricción al acceso de información, como lo ha expresado INFORED. Sobre este tema se nos mencionó en la SSF, que con la modificación de algunos artículos sobre la “Reserva de Información” en la Ley de Bancos, se podría superar esta falta de acceso de parte de INFORED a la información crediticia de la SSF.

2. Necesidad de crear un marco legal y normativo para regular las actividades de los Burós de Crédito. Los burós de crédito deberían tener alguna regulación por parte del BCR – SSF. En la actualidad no existe ningún tipo de norma o ley que regule estas actividades, vitales para la gestión de riesgo crediticio.

## VII. Conclusiones y Recomendaciones

### A. Conclusiones:

- Es probable que la situación de la economía salvadoreña no mostrará cambios relevantes en los próximos dos años. Se colige de las cifras de IVAE,<sup>16</sup> que la contracción económica no tiene una reversión previsible para los primeros trimestres de 2010. La oferta de recursos financieros para las pequeñas y micro empresas podría verse disminuida, o bien, podría haber mayores restricciones al acceso del crédito por parte de esos segmentos del sector real.
- La crisis mundial y la recesión que ha puesto mayores trabas al crecimiento económico, han hecho que los bancos y otras instituciones financieras, restrinjan en crédito en general, principalmente en base a requerimientos más estrictos de parte de las matrices, a

---

<sup>16</sup> El IVAE, Índice de Volumen de la Actividad Económica, refleja el comportamiento del sector real, si el índice se contrae, es una muestra de contracción económica. El crédito normalmente se ve afectado en condiciones de decrecimiento de la economía.

la disminución de la actividad económica del país que ha disminuido la demanda de crédito por parte de los empresarios y al riesgo incrementado por la recesión.

- En este momento de crisis global, las leyes actuales que rigen el comportamiento de las instituciones financieras, se vuelve un obstáculo al flujo de crédito, especialmente para las MYPE. El creciente nivel de riesgo ha hecho que las instituciones financieras restrinjan el flujo de crédito. Las actuales leyes de El Salvador han quedado desactualizadas y con falta de congruencia con el contexto global; las normas prudenciales y contables son aplicadas con discrecionalidad de parte de los reguladores y supervisores, volviéndose un obstáculo para que las instituciones financieras puedan atender al sector de acuerdo a sus necesidades.
- No existen políticas económicas que incentiven, protejan y promuevan a los segmentos PYME.
- La mejora del marco regulatorio y supervisor en El Salvador, permitirá lograr:
  - Mejorar la calidad y la cobertura de la supervisión por parte de la SSF.
  - Aplicación más uniforme de la normativa evitando la discrecionalidad actualmente observada.
  - Ampliación en el número de instituciones financieras a ser supervisadas al disminuir el costo y la burocracia de la regulación. Ello fortalecerá al sistema financiero.
  - Aumentar el volumen de créditos hacia la MYPE al flexibilizar la normativa adecuándola a las características de la micro y pequeña empresa.
  - Disminuir la posibilidad de sobreendeudamiento de las empresas a través de la provisión de datos completos, actualizados y apropiados para que las instituciones financieras puedan otorgar los créditos en base a un riesgo más real.
- Al ser aprobada la Ley de Supervisión Integrada, trasladarse la función de la gestión normativa al BCR, y comenzar la transición relativamente acelerada de la SSF hacia la supervisión por riesgo, el BCR y la SSF requerirán de apoyo en asistencia técnica altamente especializada.
- Las instituciones supervisoras carecen de la capacidad demandada por los cambios, especialmente por el incremento del riesgo sistémico, así como de nuevos instrumentos de análisis y metodologías.
- Organismos multilaterales y cooperantes extranjeros están apoyando a algunas instituciones financieras no bancarias. Puede mencionarse entre ellas, al BID FOMIN, el Departamento del Tesoro de los EUA, la Red Acción, como actores en la actualidad, y más recientemente a la IFC que además de recursos de fondeo, ha ofrecido asistencia técnica a por lo menos dos instituciones financieras no bancarias SAC Integral, S.A. y la

FEDECREDITO. Representantes de IFC mencionaron que su apoyo en el área de será en coordinación con CGAP<sup>17</sup>. Estas acciones de apoyo iniciarían en 2010.

- Es importante mencionar que en septiembre 2009, la Red Acción, organismo internacional de apoyo a las micro finanzas, ha iniciado un proceso de consulta y construcción de propuestas para adecuar el marco legal que regula a las entidades de micro-finanzas. Este esfuerzo financiado por el Ducado de Luxemburgo, se desarrollará durante el período diciembre 2009 a abril 2010 y concluirá con la presentación de las modificaciones a leyes y normas prudenciales y contables a las instancias correspondientes. USAID podría contribuir coordinando esfuerzos con la Red Acción y continuando el apoyo a dicha iniciativa luego de que el apoyo del Ducado de Luxemburgo concluya su proyecto, en mayo de 2010.
- La coordinación de los esfuerzos de los donantes para no duplicar acciones ni dejar vacíos sin atender, son vitales para cualquier tipo de apoyo efectivo y eficiente al sector. La coordinación con los planes del gobierno también es absolutamente necesaria.
- Cuando existe apoyo institucional del Estado, se logran resultados más eficientes. El Gobierno de la República de El Salvador tiene el especial interés de apoyar a las MYPE. La Dirección de Comercio e Inversión del Ministerio de Economía, está estudiando un proyecto de Ley para la Micro y Pequeña Empresa. Es importante que la estrategia de apoyo de USAID para la activación del segmento MYPE estaría amparada y en coordinación con las políticas económicas anunciadas por el Gobierno de la República para fomentar y desarrollar a las empresas de esos segmentos.
- Es vital la función que desempeñan los burós de Crédito ante un riesgo creciente en la sociedad. La información transparente, confiable y actualizada permite la toma de decisiones apropiadas y evita el sobre endeudamiento. Es necesario proteger la confidencialidad de la información que manejan estas centrales de riesgo. Burós de crédito operativos y eficientes y fondos de garantía especiales para MYPE adecuados facilitarían el acceso de tales segmentos al financiamiento institucional.
- Es indispensable el apoyo a las instituciones financieras no bancarias, que son las que principalmente atienden a los segmentos MYPE, las más vulnerables ante las crisis del sistema y las que institucionalmente presentan mayor seguridad de permanencia como entidades propiedad de nacionales.

---

<sup>17</sup> IFC, International Financial Corporation, es una institución financiera del grupo del Banco Mundial; CGAP es un centro de investigación y generador de políticas para el combate a la pobreza. Apoyan al microcrédito y están auspiciados por 30 agencias de desarrollo y fundaciones privadas que comparten la búsqueda de soluciones para aliviar la pobreza.

- Las IFNB lograrían sinergias y mejores resultados al organizarse para luchar por intereses o metas comunes. Las entidades que forman parte de FEDECREDITO, FEDECACES, ASOMI, ASIFBAN, son un ejemplo de ello. El estar organizados como federaciones o gremiales, facilita la estrategia de entrega de la asistencia técnica y de capacitaciones especializadas a un número elevado de instituciones financieras y la vuelve permanente. Esta forma de organización integrada puede permitir la formación de capacitadores y lograr multiplicadores de transmisión de las capacidades. Igualmente, permite labores de cabildeo con el Gobierno y otras instancias importantes para presentar propuestas conjuntas y potencializar mejoras específicas, elaboradas por las partes implementadoras y conectoras del sector financiero.
- Algunas IFNB aún carecen de metodología crediticia apropiada, sistemas y procedimientos de evaluación del riesgo, productos adecuados para el segmento, así como de técnicas de mercadeo especializadas, las cuales no las tienen y/o no las conocen.
- Los impactos de los cambios sugeridos en este documento, podrían lograr incrementos en el número de préstamos otorgados especialmente por las IFNB y un porcentaje mayor, en términos de cartera, así como una disminución en la mora.
- Se logrará mayor desarrollo de las entidades de micro finanzas y se prevé un aumento en el número de instituciones financieras no bancarias reguladas y simplificaciones en las gestiones de crédito de las instituciones financieras.

**B. Recomendaciones:**

Con base a los resultados de la investigación, se recomienda:

- Promover el diálogo y participación, propiciando foros de concertación entre las gremiales, entidades del Gobierno y asesores internacionales, para definir cuáles aspectos de ley y normativa deben ser creados o modificados para mejorar el acceso al financiamiento por parte de las MIPYME. Especialmente se recomienda continuar el proceso consultivo sobre el marco legal y normativo con las instituciones de micro finanzas que actualmente desarrolla la Red Acción.
- Tomar en cuenta los esfuerzos que ya se están desarrollando para mejorar el marco legal y apoyar la formulación de propuestas, por parte de las instituciones financieras no bancarias, para la nueva normativa MYPE y las bases para la creación de una Ley que las defina, regule, incentive y promueva su desarrollo.

- Promover la uniformización y actualización de las leyes que regulan al sistema financiero, así como algunas normas prudenciales y contables, que son dos de los principales obstáculos al desarrollo de las MYPE, señalados este documento. Las leyes objeto de primordial atención son: La ley de Bancos, la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades Ahorro y Crédito, la ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador y la Ley de INSAFOCOOP. De igual manera iniciar el apoyo con la revisión de las normas relacionadas con la calificación de riesgo, las de constitución de sucursales y agencias y las relacionadas con los sistemas de propiedad.
- Al aprobarse la Ley de Supervisión Integrada, lo cual se estima podría ocurrir alrededor del primer trimestre del 2010, el Banco Central de Reserva, asumirá la función de formulador de las normativas. En el proceso de adaptación a la supervisión integrada, la SSF va a transferir personal calificado en diseño de marcos regulatorios y sistemas de riesgo crediticio al BCR. El personal de la Gerencia del Sistema Financiero en el BCR necesitará capacitación en los temas de regulación, supervisión, riesgo y temas relacionados.
- Propiciar el fortalecimiento Institucional a los entes supervisores, especialmente de SSF, INSAFOCOOP y BCR. Las transformaciones en el entorno mundial y el ajuste a las recomendaciones prudenciales exigen la adecuación de sistemas, procesos y capacidades del personal técnico en supervisión. La capacitación al personal de la Superintendencia del Sistema Financiero se vuelve urgente ante el proceso de transformación profundo que está por iniciar.
- Apoyar la supervisión auxiliar. Un número creciente esperado de instituciones financieras en busca de la regulación, generaría una imposibilidad por parte de la SSF de atender adecuadamente más instituciones con el personal actual de supervisión. Esto podría provocar un deterioro de la calidad de la supervisión. Se recomienda fortalecer al INSAFOCOOP para que contribuya en el futuro, a la supervisión auxiliar.
- Establecer vínculos con otras entidades cooperantes, para lograr sinergias en el apoyo a los segmentos MYPE especialmente con IFC, que durante los primeros meses de 2010 determinarán su potencial apoyo al marco regulatorio.
- Utilizar la metodología de Capacitar a capacitadores en las entidades supervisoras, a fin de lograr ventaja multiplicadora.
- Capacitar a los diputados a la Asamblea Legislativa en el tema de legislación a pequeñas y microempresas, y aspectos generales del riesgo. Los encargados de tomar decisiones y promover y aprobar leyes, deben conocer la naturaleza y particularidades del sector a legislar. Se detecta muy poco conocimiento sobre las necesidades y mecanismos de apoyo para las MYPE, y específicamente, en el área de financiamiento.

- Apoyar a los burós de crédito, principalmente el buró de la Superintendencia del Sistema Financiero e INFORED. Estos burós deberán incorporar nuevos modelos de valoración del riesgo crediticio, con la finalidad de disminuir los sesgos en la valoración de los datos y sobre todo, brindar información precisa, actualizada y completa para evitar el sobreendeudamiento de clientes que requieren crédito en distintas instituciones financieras.
  
- Apoyar a las instituciones financieras intermediarias enfocadas al segmento MYPE especialmente en el manejo del riesgo. Ello podría lograrse más eficientemente, a través de las gremiales y las Federaciones para lograr efectos multiplicadores que beneficien a un mayor número de entidades financieras. Los aspectos relacionados al manejo del riesgo, son fundamentales para estructurar una cartera crediticia sana, partiendo de la cultura, mercado, productos etc.
  
- Es importante apoyar el seguimiento al proyecto del Fondo de Garantía MYPE, del BCR, particularmente en la etapa de implementación.
  
- Se recomienda utilizar a las entidades gremiales o federaciones tales como ASOMI, ASIFBAN, FEDECREDITO y FEDECACES como pivotes para futuras asistencias. Dado el gran volumen, diversidad y dispersión geográfica de las instituciones micro financieras, esta concentración de recursos en capacitación de capacitadores se considera la mejor opción. Se recomienda también, trabajar con las universidades que ya han prestado los servicios de capacitación especialmente para capacitar a los capacitadores, tal como la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, la Fundación CENTROMYPE, (BMI) y FADEMYPE (patrocinada por la Unión Europea) que tienen diversos programas de apoyo para la MYPE, pero cuya cobertura aun es muy incipiente y requerirían apoyo en el mejoramiento de la calidad de sus programas
  
- Se recomienda proporcionar asistencia técnica y capacitación en temas como: Construcción de una cultura de atención a las MYPE, continuando el trabajo comenzado por USAID con los bancos del sistema y la FEDECREDITO, bajo el proyecto de USAID Servicios Financieros para PYME (2006-2009); estudios de mercado destinados a identificar los usuarios potenciales en los segmentos MYPE; diseño de Productos y Servicios para MYPE, particularmente la familia de productos relacionados con el financiamiento de liquidez, como préstamos decrecientes, líneas rotativas, factoraje, sobregiros, tarjeta de crédito empresarial etc. Así como otros destinados a la inversión, entre los que se debe incluir el leasing; modelos de evaluación del riesgo mediante parámetros (Risk Scoring Models); Fundamentar las bases para la creación de Work

Flows,<sup>18</sup> tanto para crédito, y riesgo como para cobranzas; implementar sistemas de mercadeo específicos para MYPE.; diseño de sistemas de cobranzas.; mejoramiento de procesos particularmente en la gestión crediticia; estructuración de unidades organizativas especializadas en la atención al cliente MYPE, y, Sistemas de Recursos Humanos, particularmente relacionados con la especialización del personal en la atención al segmento MYPE.

### C. Prioridades de Acciones potenciales de USAID recomendadas

PRIORIZACIÓN DE LAS ACCIONES POTENCIALES QUE USAID PODRÍA APOYAR EN EL SISTEMA FINANCIERO DE EL SALVADOR:

	TIPO DE ACCION:	ENTIDAD RECEPTORA:	COORDINACIÓN CON:
1	Apoyo a las modificaciones en el marco legal y normativo	Superintendencia del Sistema Financiero y Banco Central	Red Acción; Dpto. Del Tesoro Gremiales.
2	Apoyo al Banco Central de Resera en su rol de entidad emisora de normas prudenciales y contables.	Banco Central de Reserva	Con el apoyo y coordinación de la SSF
3	Apoyo a la SSF en el proceso integral de transformación (fusión) y evolución a Basilea II	Superintendencia del Sistema Financiero	No se determinó otros cooperantes.
4	Apoyo a entidades financieras en el apoyo a MYPE (sistemas, metodología, procesos, estructura)	Entidades financieras	Gremiales como ASOMI, ASIFBAN, probablemente IFC en coordinación con CGAP
5	Apoyo a sistemas de evaluación del riesgo crediticio	SSF e INFORED.	No se determinó otros cooperantes.
6	Fortalecimiento a auxiliares de supervisión	INSAFOCOOP / SSF/ FEDECREDITO/ FEDECACES	Probablemente IFC y otras no determinadas.
7	Apoyo a la constitución de un fondo de garantía para PYME	Banco Central de Reserva/ BMI	BID.
8	Apoyo a la creación de diplomado en Supervisión bancaria	SSF / INSAFOCOOP FEDECREDITO/ FEDECACES	Puede ser por medio de universidades con el apoyo de las entidades receptoras con fondos de contrapartida. BID /FOMIN podría ser un apoyo.

### VIII. Anexos.

<sup>18</sup> El propósito de los sistemas de workflow, o BPMS - Business Process Management Systems, es acercar personas, procesos y sistemas, con el objeto de reducir tiempo y acelerar la realización de un trabajo. Estos sistemas permiten trabajar en equipo desde diferentes lugares físicos. Los sistemas de workflow facilitan la automatización de los flujos de trabajo entre procesos y permiten integrar los procesos de la empresa, rediseñados de acuerdo con ayuda de nuevas estrategias. Acortan mucho el proceso de aprobación de créditos.

- Anexo 1** Tendencias Macroeconómicas Recientes en El Salvador.
- Anexo 2** Listado de personas entrevistadas
- Anexo 3** Leyes Aplicables al Sistema Financiero
- Anexo 4** Cuestionario para determinar necesidades de fortalecimiento institucional
- Anexo 5** Resumen del Evento de Validación sobre el Marco Legal.
- Anexo 6** Necesidades de Asistencia Técnica y Capacitación de la SSF.

## ANEXO 1:

### Tendencias Macroeconómicas recientes en El Salvador.

- De acuerdo con información del BCR, en el mes de Julio de 2009, los efectos de la recesión global se han reflejado en el comportamiento de la economía salvadoreña. Un indicador del sector real, como el Índice de Volumen de la Actividad Económica (IVAE) registró una contracción anual en tendencia ciclo de 8.0%, cuando el año anterior para el mismo mes presentó una variación de +3.3%. El resultado de este indicador refleja el comportamiento de las actividades económicas siguientes: Comercio, Restaurantes y Hoteles (-23.4%); Bienes Inmuebles y Servicios prestados a empresas (-12.3%); Servicios Comunales, Sociales y Personales (-9.1%); Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (-7.4%); e Industria Manufacturera (-4.7%). Asimismo, tres actividades mostraron crecimientos positivos en tendencia ciclo, tales como: Servicios del gobierno (1.4%); Bancos, Seguros y otras Instituciones Financieras (1.1%); y Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (0.8%).

En el cuadro siguiente se muestra el comportamiento del IVAE, cuyo deterioro es muy evidente en los meses que transcurren del 2009:

**EL SALVADOR: ÍNDICE DE VOLUMEN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA (IVAE)  
PROMEDIO MÓVIL ÚLTIMOS DOCE MESES**

PROMEDIO ANUAL:	ÍNDICE SIMPLE:					VARIACION ANUAL			
	2005	2006	2007	2008	2009	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008
	187	195.7	205.5	212.2	199.31	4.7%	5.0%	3.3%	-6.1%
Enero	184.5	191.2	200.8	210.8	203.48	3.7%	5.0%	5.0%	-3.5%
Febrero	184.8	192.1	201.6	211.4	201.86	4.0%	4.9%	4.9%	-4.5%
Marzo	185.1	192.9	202.4	211.9	200.59	4.2%	4.9%	4.7%	-5.3%
Abril	185.5	193.8	203.3	212.2	199.22	4.5%	4.9%	4.4%	-6.1%
Mayo	185.9	194.6	204.1	212.5	197.82	4.7%	4.9%	4.1%	-6.9%
Junio	186.4	195.5	205.1	212.7	196.63	4.8%	4.9%	3.7%	-7.6%
Julio	187.0	196.2	205.9	212.7	195.58	4.9%	5.0%	3.3%	-8.0%
Agosto	187.6	196.9	206.8	212.7		5.0%	5.0%	2.8%	
Septiembre	188.2	197.6	207.7	212.5		5.0%	5.1%	2.3%	
Octubre	188.9	198.4	208.5	212.3		5.1%	5.1%	1.8%	
Noviembre	189.6	199.2	209.3	207.3		5.1%	5.1%	-1.0%	
Diciembre	190.4	200	210.1	205.4		5.0%	5.1%	-2.2%	

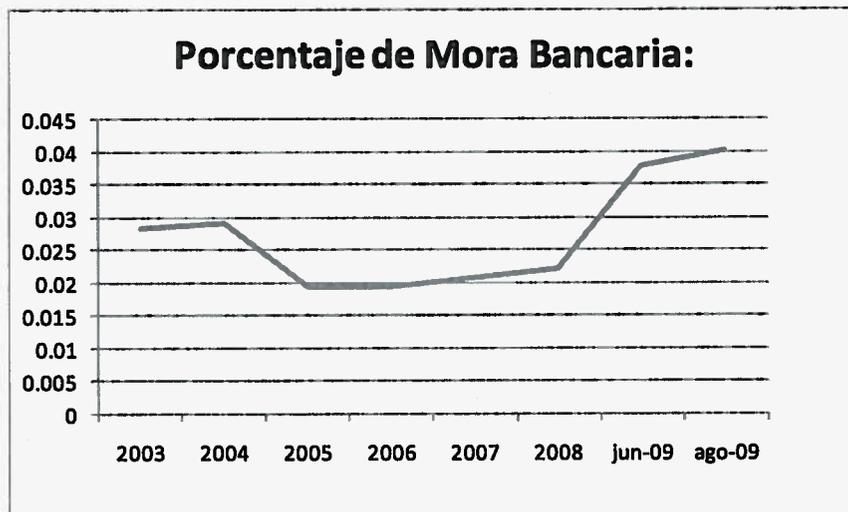
Fuente: SIECA

Del cuadro anterior, se deduce un aceleramiento hasta el mes de Julio 2009, del deterioro en la economía, según el índice presentado. Algunos sectores de la economía han mostrado caídas en la producción muy severas, entre ellas, la de Comercio, Restaurantes y Hoteles con el -23.4% y el de Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a Empresas con el -12.3%. Sectores como el de Bancos, Seguros y Otras Instituciones Financieras, tuvo no obstante un crecimiento del 1.1% en el mismo mes referido.

2. El crecimiento en el nivel general de precios del mes de agosto de 2009, medido por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) fue de  $-0.23\%$ , mayor –en términos de deflación - que la observada en el mes de julio ( $-0.16\%$ ). La inflación anual se ubicó en  $-1.57\%$ , muy por debajo del resultado de agosto 2008, cuando la inflación alcanzó el nivel más alto ( $9.9\%$ ). Este resultado es explicado por la menor demanda de bienes y servicios, a su vez afectada por la disminución en las remesas familiares. Las mayores contracciones en el nivel general de precios fueron en las Divisiones de Alimentos y bebidas no alcohólicas y Transporte.
3. La inflación núcleo (indicador que excluye los bienes y servicios de mayor volatilidad de la canasta de mercado), se situó en  $1.27\%$  anual, nivel superior al total anual del IPC. El impacto en la inflación núcleo ha sido generado por incrementos en el precio de algunos bienes y servicios de las Divisiones de Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles, Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar, así como de Alimentos y bebidas no alcohólicas.
4. Durante el mes de agosto de 2009, el Índice de Precios al Por Mayor (IPM) reportó una variación anual de  $-13.3\%$ , tasa inferior al  $14.9\%$  que se obtuvo en igual mes del año anterior. La variación mensual fue de  $0.5\%$  mientras que la del mismo mes del año pasado fue de  $-3.4\%$ . Es claro que la economía salvadoreña, afectada por la disminución en las exportaciones, en el flujo de remesas, en el aumento del desempleo, incide en la demanda de bienes y servicios, lo cual afecta severamente al nivel de precios.
5. El efecto en el área fiscal ha sido significativo. La disminución en la recaudación por IVA, ha estado en función de la contracción del consumo y de la disminución en las importaciones. (Las importaciones disminuyeron en el  $29.0\%$  desde Agosto 2008 al mismo mes de 2009) En efecto, los ingresos corrientes del fisco considerando siempre la variación anual referida, bajaron el  $13.5\%$

#### **Situación Reciente del Sector Financiero de El Salvador.**

1. La condicionante macroeconómica y sus efectos en el comportamiento del sistema financiero pudieran considerarse como decisivas, la fortaleza del mismo le ha permitido un crecimiento aunque comparativamente menor a años anteriores, siempre positivo, pese a los efectos de la crisis sobre la economía salvadoreña. No obstante, el sector Bancos, Seguros y Otras Instituciones Financieras, como ya se mencionó, tuvieron dentro de todas las afectaciones, un IVAE positivo del  $1.1\%$  siempre al mes de Julio 2009.
2. La mora bancaria no obstante, ha crecido como resultado del riesgo sistémico a niveles todavía aceptables (se considera que debajo del  $5\%$  es una mora manejable, aún más, si se considera que la banca tiene reservas de saneamiento por encima de los préstamos en mora, no es una cifra alarmante) El cuadro siguiente muestra la tendencia de la cartera morosa en los bancos comerciales, y puede afirmarse que la tendencia hacia la baja del IVAE, coincide con el alza de esta variable.



3. Un aspecto que debe interesar es el crecimiento bastante rápido de los montos de créditos refinanciados que han pasado de diciembre 2008 cuando tenían un saldo de \$ 236,789 miles, a \$ 292,869 miles, o sea, de una participación frente a la Cartera Total del 2.7% a fin de 2008, al 3.5% al 30 de septiembre de 2009. Un buen porcentaje de los préstamos refinanciados podrían haber significado un alza adicional en los saldos vencidos. En el cuadro siguiente se muestra la tendencia de este rubro de 2006 a septiembre 2009.

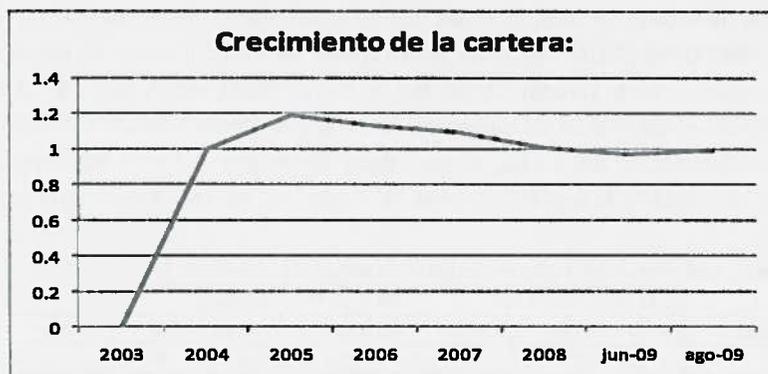
**Montos Refinanciados por la Banca Comercial 2006 a 2009**

Años:	2006	2007	2008	Sep 30 2009
<b>Refinanciado:</b>	213264	209642	236789	292869
<b>Cartera Total:</b>	7932,657.61	8691,066.91	8753,113.17	8464,486.13
<b>Porcentaje:</b>	2.7%	2.4%	2.7%	3.5%

Fuente: Cifras de la Superintendencia del Sistema Financiero.

Los montos refinanciados por la banca comercial reflejan en alguna medida, las dificultades de las empresas y personas naturales en el cumplimiento de sus obligaciones financieras. Las solicitudes de refinanciamiento recibidas por los bancos han incrementado su número y montos, constituyendo (la cifra a septiembre 2009) un 3.5% de la cartera total.

4. La Cartera de Créditos en la Banca Comercial si bien ha mostrado en años recientes un crecimiento muy robusto, los efectos mismos de la contracción económica han inducido una reversión de esa tendencia: por un lado, la banca ha sido más cautelosa en el otorgamiento y por otra, las empresas y personas naturales, han disminuido la demanda de recursos financieros en virtud de la disminución en las ventas. El rápido crecimiento de los créditos de 2003 a 2005, contrasta con la disminución que se hace evidente a partir de mediados de ese último año. El gráfico siguiente es ilustrativo de la situación, en donde se nota la disminución en el crecimiento de la cartera total de préstamos bancarios:



Fuente: Cifras de la Superintendencia del Sistema Financiero.

5. El comportamiento de los depósitos en la Banca Comercial ha tenido no obstante, una tendencia levemente diferente. Los depósitos en cuenta corriente, han experimentado en el último año, un decrecimiento del 0.2%. El instrumento de captación a plazo fijo, ha crecido en el 4.3% lo cual es una muestra de la confianza de la población en el sistema bancario. Esta confianza no es afectada por los saldos en rojo de algunos bancos del sistema, cifras que además, no son del dominio público pero que tampoco indican riesgos relevantes para los depositantes o aún más grave, ningún riesgo de quiebra bancaria. En efecto, el Citibank, HSBC, BFA y la Sucursal Citibank N.A. muestran pérdidas en algunos casos de cierta relevancia. En el cuadro siguiente se muestra la tendencia de los depósitos en los bancos así como los resultados netos de los mismos. La calificadora de riesgo FITCH revisó de "estable" a "negativa" la perspectiva de la calificación de largo plazo de los bancos Agrícola, HSBC, y Scotiabank, de El Salvador. La razón de esta variación es la actual perspectiva 'Negativa' de la calificación soberana de la República de El Salvador, que podría afectar la calificación IDR (Issuer Default Rating) de largo plazo de los tres principales bancos salvadoreños, en caso que resulte en una disminución adicional en la calificación soberana del País

Bancos Comerciales: Resultados a Agosto 2009 y Comportamiento de los Depósitos 2009/2008

BANCOS:	Depósitos Totales por Instrumento					Variación	
	Resultados:	Corriente:	Ahorros:	Plazo Fijo:	Dep. Totales:	Dep. Ago 08	Agosto09/08
AGRICOLA, S.A.	29,602.15	529,973.26	736,358.34	1385,127.85	2651,459.45	2584,033.68	2.6%
CITIBANK	-5,268.75	449,907.27	497,191.01	649,067.61	1596,165.90	1603,545.00	-0.5%
HSBC	-1,355.19	252,564.51	405,582.82	702,925.50	1361,072.82	1392,344.81	-2.2%
HIPOTECARIO	1,133.09	41,515.82	61,122.74	150,356.65	252,995.22	272,108.50	-7.0%
CITIBANK N.A.	-142.28	70,647.29	26,355.96	199.25	97,202.50	90,171.14	7.8%
BFA	-752.23	13,965.54	49,345.63	88,840.04	152,151.22	147,264.04	3.3%
G&T Continental	95.17	28,628.37	2,931.50	115,599.70	147,159.57	107,500.82	36.9%
PROMERICA, S.A.	405.47	68,041.68	40,295.91	209,676.06	318,013.65	289,941.39	9.7%
SCOTIABANK	2,255.26	212,547.48	315,005.60	833,169.76	1360,722.85	1309,734.37	3.9%
BAC	5,630.48	267,231.15	98,292.25	382,960.05	748,483.46	262,794.61	184.8%
FIRST COMMERCIAL	102.16	1,274.33	499.91	98.48	1,872.72	649,259.21	-99.7%
BANCO AZTECA	1,114.25	4,527.81	0.00	0.00	4,527.81	1,451.12	212.0%
PROCREDIT, S.A.	267.04	15,891.03	26,004.74	145,674.88	187,570.66	186,591.38	0.5%
<b>TOTAL</b>	<b>33,086.64</b>	<b>1956,715.55</b>	<b>2258,986.42</b>	<b>4663,695.85</b>	<b>8879,397.82</b>	<b>8896,740.05</b>	<b>-0.2%</b>

6. Por otra parte, la cartera de créditos en las instituciones Financieras No Bancarias, según el informe de MICROENFOQUE<sup>19</sup> el saldo global de las 98 micro-financieras monitoreadas por la Universidad José Simeón Cañas fue a marzo 2009, de \$ 886,569,169.05 en comparación con el saldo al 31 de diciembre de 2008 que fue de \$ 905,858,990.36, lo que significa una disminución del 1.81%, aunque debe destacarse el fuerte incremento de la cartera de Construcción, que prácticamente se duplicó en los tres meses que reporta la fuente.

**Micro Financieras: Evolución de los Saldos en Cartera según Actividad Económica de Destino**

Actividad Económica:	Al 31 de Diciembre 2008		Al 31 de Marzo de 2009.		Variación:
	Saldos en cartera:	% Saldos:	Saldos en cartera:	% Saldos:	
Comercio	299007,055.89	33.1%	305098,887.92	34.4%	2.04%
Industria	34307,607.90	3.8%	43466,138.40	4.9%	26.70%
Servicios	77790,022.44	8.6%	78487,470.20	8.9%	0.90%
Agropecuaria	38834,670.37	4.3%	32988,785.10	3.7%	-15.05%
Consumo	276862,039.05	30.7%	259161,233.24	29.2%	-6.39%
Vivienda	151730,322.20	16.8%	129052,844.92	14.6%	-14.95%
Construcción	12190,899.84	1.4%	25527,157.60	2.9%	109.40%
Otras Actividades	12190,899.84	1.4%	12786,651.68	1.4%	4.89%
Totales:	902913,517.53	100%	886569,169.06	100.0%	-1.81%

Fuente: Revista Microenfoque, No. 32-33 Agosto 2009

7. La mora en la cartera de créditos que reporta Micro Enfoque es del orden del 17%, elevada aunque debe considerarse que el concepto de mora para ese segmento financiero, es a partir de un día de atraso en los pagos. Si equiparamos la mora de 90 días y más de las micro financieras, con el sistema bancario la mora de las micro financieras es del 4.06% la cual no es muy elevada y su composición por actividad económica se muestra a continuación:

**Composición de Saldos y Porcentaje de Mora, según Actividad Económica, Marzo 2009**

Actividad Económica:	% de Cartera:	% Mora:
Comercio, Industria y Servicios:	48.2%	16.1%
Agropecuaria	3.7%	7.4%
Consumo	29.2%	20.1%
Vivienda y Construcción:	17.4%	15.3%
Otras Actividades	1.4%	19.8%
Totales:	100.0%	16.8%

Nota: Las Micro Financieras reportan mora a partir de un día.

8. En el segmento de las Intermediarias Financieras No Bancarias, reguladas por la Superintendencia del Sistema Financiero, particularmente los Bancos Cooperativos<sup>20</sup> de

<sup>19</sup> Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Revista MICROENFOQUE, No. 32-33, Agosto 2009.

<sup>20</sup> Se ha tomado la estadística de la SSF, pero por razones de enfoque se ha excluido a COMEDICA.

los que se ha seleccionado algunas variables que pueden medir su comportamiento, particularmente en el año transcurrido desde septiembre 2008 al mismo mes de 2009. Se ha tomado en varios análisis el mes de septiembre y no junio, debido a que proporciona una visión más reciente.

9. Puede apreciarse que el conjunto de Bancos Cooperativos y ACCOVI de R.L., presentan un deterioro en el volumen de cartera de préstamos, que decreció en el 8% para el año mencionado, no así en la captación que muestra un alza del 13%, de igual manera, la reducción de cartera y en alguna medida, el incremento en la mora, dio como resultado que las utilidades netas disminuyeran en el 26%. En el cuadro que se presenta a continuación, ilustra la situación de los bancos cooperativos:

**Principales Cuentas de Balance de los Bancos Cooperativos:**

	FEDECREDITO	BANTPYM	BTS	IZALQUEÑO	ACCOVI	PRI BANCO	TOTAL
Cartera de préstamos Septiembre 2009	126,800.45	22,742.76	21,770.69	20,679.36	44,183.84	25,815.35	261,992.45
Cartera de préstamos Septiembre 2008	139,581.08	25,544.91	24,746.26	21,564.36	43,219.06	30,537.85	285,193.52
Variación:	-9%	-11%	-12%	-4%	2%	-15%	-8%
Depósitos a Septiembre 2009	0.00	24,167.78	4,518.11	20,757.27	43,195.77	27,682.11	120,321.04
Depósitos a Septiembre 2008	500.48	23,897.83	4,084.30	16,796.74	39,637.16	21,804.41	106,720.92
Variación:	-	1%	11%	24%	9%	27%	13%
Resultados a Septiembre 2009	1,776.72	324.68	378.36	-247.27	398.19	494.15	3,124.83
Resultados a Septiembre 2008	1,819.36	223.59	808.30	393.08	413.77	559.19	4,217.29
Variación:	-2%	45%	-53%	-163%	-4%	-12%	-26%

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero.

10. La crisis global no ha generado un efecto grave aún en las entidades financieras, tanto bancarias como no bancarias, particularmente en la cartera de préstamos, la mora, depósitos y las utilidades. De acuerdo con las cifras más recientes y que estuvieron disponibles para ser presentadas en este documento, se puede afirmar que no hay por el momento, indicadores que puedan alertar sobre una crisis financiera que conduzca a la quiebra a los bancos comerciales o a las instituciones financieras no bancarias.

11. Es indiscutible que las necesidades de apoyo, en las instituciones financieras no bancarias son urgentes, dado que no existen mecanismos ni herramientas de análisis que puedan servir para establecer parámetros de prudencia al interior de las instituciones ante las amenazas del entorno, particularmente derivadas de los acontecimientos en la economía de los EUA. En diversas entrevistas realizadas se manifestó la preocupación sobre el desconocimiento de los efectos de rezago<sup>21</sup> que pudieran surgir en las grandes economías del mundo y la afectación que pudiera restringir la liquidez en el sistema financiero. El Banco Central de Reserva y la Superintendencia del Sistema Financiero, deberían ofrecer un modelo de pronóstico que presentara escenarios a las instituciones financieras relacionados con el comportamiento de algunas variables como las remesas familiares y

<sup>21</sup> El temor expresado está relacionado con las posibles medidas prudenciales que puedan tomarse en los países desarrollados y las consecuencias en la disminución de recursos o bien a esperar alzas en las tasas de interés, como medidas precautorias ante el riesgo sistémico en países como El Salvador, cuya calificación de riesgo soberano se ha deteriorado.

sus resultantes en la economía salvadoreña, principalmente en las operaciones financieras.

#### **Posibles escenarios de la Economía Salvadoreña para 2010**

Existe una probabilidad bastante elevada que muchos de los factores que han afectado el crecimiento de la economía de El Salvador, prevailezcan durante los próximos 15 a 24 meses. Los factores que han incidido en el crecimiento son: la disminución en la recepción de remesas familiares, el incremento en el precio del petróleo; la elevación gradual de las tasas de interés pero sin esperar incrementos excesivos (en función del riesgo soberano y el riesgo advertido por los intermediarios financieros); así como los niveles elevados de delincuencia e inseguridad social; el deterioro en la producción para exportación; la potencial deportación de 25 mil compatriotas indocumentados y los efectos residuales de la pérdida de más de 30 mil empleos han contribuido a la contracción del PIB.

En el marco legal se espera la aprobación de la Ley de Supervisión Integrada y la Ley de Micro y Pequeñas Empresas.

Todo ello, no permite augurar una recuperación temprana del PIB en el corto plazo. También habrá que considerar los cambios en la política fiscal cuyas reformas no han tenido hasta el momento, una recepción positiva por parte del sector privado. El creciente déficit fiscal no parece que encontrará una solución viable en el corto o mediano plazo.

Así, el panorama económico deberá considerarse como deprimido por lo menos los primeros tres trimestres del próximo año.

**ANEXO 2: Listado de Personas e Instituciones Visitadas.**

**LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS:**

<b>NOMBRE:</b>	<b>CARGO:</b>	<b>INSTITUCIÓN:</b>
1 Ing. César Barahona	Director Banca Desarrollo e Inversión	BMI
2 Dr. Héctor Dada Hlrezi	Ministro de Economía	MINEC
3 Licda. Lygia Aráuz	Asesora del Despacho	MINEC
4 Ing. Carlos Villalta	Gerente	INFORED
5 Lic. Jaime Roberto Domínguez	Director Presidente	INFORED
6 Licda. Marta Evelyn de Rivera	Vice - Presidente	Banco Central de Reserva
7 Lic. Agustín Ventura	Técnico Financiero	Banco Central de Reserva
8 Licda. Ana Marina de Carazo	Jefe Banca MYPE	Banco Agrícola S.A.
9 Ing. Miguel Jacobo	Banca PYME	FEDECREDITO
10 Lic. Ernesto Pacheco	Coordinador Cooperación	FEDECREDITO
11 Lic. Luis Castillo	Presidente	SAC Integral, S.A.
12 Lic. Carlos Viteri	Gerente General	SAC Integral, S.A.
13 Lic. Luis Liévano	Asesor	SAC Integral, S.A.
14 Lic. Franklin Montano	Director Ejecutivo	ASOMI
15 Licda. Patricia Méndez	Asistente al Director Ejecutivo	ASOMI
16 Lic. William Durán	Intendente Riesgos y Conglomerados	Superintendencia del S. Financiero
17 Licda. Silvia Arias de Cotto	Jefe Instituciones Financ. No Bancarias	Superintendencia del S. Financiero
18 Ing. Víctor Douglas Gutiérrez	Director de Riesgo	Superintendencia del S. Financiero
19 Dra. Margoth Arévalo	Jefe Relaciones Internacionales	Superintendencia del S. Financiero
20 Licda. Hilda Marina Segovia	Directora Desarrollo Financiero	Superintendencia del S. Financiero
21 Lic. Sigfredo Gómez	Intendente Otras Entidades Financieras	Superintendencia del S. Financiero

### **ANEXO 3: Leyes que rigen el Sistema Financiero de El Salvador.**

**El total de leyes que rigen al Sistema Financiero de El Salvador son las siguientes:**

<b>LEYES QUE RIGEN AL SISTEMA FINANCIERO DE EL SALVADOR</b>	
1	Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero
2	Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores
3	Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones
4	Ley de Bancos
5	Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito
6	Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para MIPYMES Rural y Urbana
7	Ley del Mercado de Valores
8	Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones
9	Ley de Integración Monetaria
10	Ley de Anotaciones de Valores Electrónicos en Cuenta
11	Ley de Arrendamiento Financiero
12	Ley de Lavado de Dinero y Activos
13	Ley de Titularización de Activos
14	Ley de Casas de Cambio de Moneda Extranjera
15	Código de Comercio
16	Ley de Sociedades de Seguros

#### **Principales Temas de la Legislación de las Entidades Micro Financieras Reguladas:**

Aspectos de las leyes, reglamentos y normas que deben ser analizadas para ajustarlas al nuevo entorno de riesgo.

1. El requerimiento de capital según los estándares del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, más conocido como Basilea II, no está siendo aplicado en El Salvador, para ello es preciso reformar la Ley de Bancos y otras en las que se considere conveniente aplicar esos estándares, porque nuestro marco legal contiene de manera expresa y en forma taxativa las mediciones de tales requerimientos, las cuales están vigentes desde los primeros años de la década de los años noventa del siglo pasado y éstas ni siquiera cumplen en forma plena los requerimientos de lo que fue Basilea I, porque no incorporan el requerimiento de capital por el riesgo de mercado.

2. En atención a que la actividad de las empresas financieras permanece en constante evolución, lo recomendable sería que la legislación permita al regulador adecuarse a los estándares que emite el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, sin necesidad de reformas las leyes.

3. Los estándares de Basilea II ya están siendo aplicados por los bancos internacionales radicados en El Salvador, no obstante los bancos e instituciones

financieras no bancarias locales, no están en la capacidad de aplicar tales estándares debido a sus elevados requerimientos de capital y al cambio de muchos procesos que la adopción de tales estándares significa.

**4. Temas que deben ser regulados:**

- A. Creación de una ley y normativa dedicada a la micro y pequeña empresa.** La ausencia de un marco legal y normativo especialmente para esos segmentos de la economía, que constituyen la mayoría de empresas impide la formulación de políticas que contribuyan al desarrollo de esos segmentos empresariales. Hay consenso en todos los sectores entrevistados y participantes en los talleres de consulta que el enfoque primordial debe ser la creación de ese marco legal y normativo para MYPE.
- B. Creación de un marco regulatorio para los buró de crédito.** Actualmente no existe ninguna restricción para crearlos y regularlos. Manejan información altamente confidencial. Podría considerarse una Ley de *Habeas Data* o Reserva de Información como existe en otros países, para garantizar la seguridad de las personas y empresas que tienen toda la información en los burós.
- C. Creación de un Plan de regularización gradual.**

Las IFNB para lograr la regularización, solamente pueden optar por convertirse en sociedades de ahorro y crédito, lo cual es además de complicado, sumamente costoso. No existe en la actualidad, una forma alterna para que las entidades no bancarias puedan optar por otra vía de convertirse en financieras reguladas.

El marco normativo debería contener un plan de regularización para que las entidades que se encuentran operando en el sector de las micro finanzas, puedan obtener la calidad de sujetos regulados, lo cual vendría a mejorar la situación de tales empresas y a incrementar la competencia del Sistema Financiero.

No contar con un plan de regularización, implica riesgos importantes para quienes soliciten ingreso al sector regulado, por lo siguiente:

- 1) Se hace necesario que el aspirante a obtener esa calidad se someta voluntariamente a un proceso de autorregulación, el cual puede resultar costoso y no garantiza que el supervisor emita la autorización correspondiente.
- 2) La experiencia indica que la autorización por parte del supervisor implica un proceso prolongado que puede afectar la marcha de la empresa y de no obtener resultados positivos se puede dañar el prestigio de la entidad solicitante.

De las siete entidades de intermediación financiera que ha obtenido autorización del supervisor, cinco tuvieron el beneficio de acogerse a un plan de regularización que de forma transitoria permitió la Ley.

**3) Constitución de cooperativas**

Si bien la ley requiere que las cooperativas que se constituyan con la finalidad de captar depósitos del público obtengan la autorización del supervisor, este no participa de modo alguno en la constitución, por lo que puede darse el caso de que se constituya una cooperativa con esa finalidad y no obtenga la autorización correspondiente.

Esta situación debe corregirse, haciendo participar al supervisor en la constitución de las cooperativas que tengan como finalidad la captación de depósitos del público.

**4) Requisitos de los directores:**

La ley debería reconocer la experiencia que tienen los directores y gerentes de las cooperativas que se dedican a la intermediación financiera, para los efectos de cumplir con los requisitos de experiencia en materia financiera y administrativa, como ocurrió con las cooperativas que se acogieron a las disposiciones transitorias de la ley. La ausencia de este reconocimiento desincentiva a dichas cooperativas para solicitar la autorización para ser sujetos regulados.

**5) Simplificación del marco regulatorio**

El marco regulatorio creado por la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, es complejo, porque combina la aplicación de diversas leyes. Las asociaciones cooperativas deben cumplir esta Ley y la Ley General de Cooperativas; Las sociedades cooperativas deben cumplir esta Ley y el Código de Comercio; y las sociedades de ahorro y crédito deben cumplir con esta ley, con la Ley de Bancos y con el Código de Comercio.

Las dificultades de este marco regulatorio afectan la marcha cotidiana de éstas empresas y se convierte en una barrera de entrada y propicia la actuación discrecional del supervisor, situación que en puede convertirse en actuaciones arbitrarias.

En el cuadro siguiente se muestra algunos artículos de las leyes del sistema financiero que deberían ser revisadas.

Cuerpo Legal /Normativa	Artículos	Afectación:
Ley de Bancos	41, 42	No incluye aspectos Basilea II
Ley de Bancos	72	Permite especular con activos extraordinarios, debe reducirse el plazo para venderlos
Ley de Bancos	197	Estimula la colocación de recursos en el exterior, a las IFNB no se les permite, por lo que genera inequidades.
Ley de Bancos	203 ai 207	Los créditos relacionados al ser la banca extranjera, pierden razón de ser. Deberá revisarse.
Ley de Bancos	209	Prohíbe la apertura de Sucursales en el exterior; no lo

		impide a los bancos internacionales por su propia naturaleza. A las IFNB se les prohíbe.
Ley de Bancos	226 – 228	Se regula la actividad de los contadores públicos que realizan auditorías en los bancos. El Consejo de Vigilancia de la Profesión de Contaduría Pública y Auditoría tiene esa atribución, debe eliminarse de la Ley.
Ley de Bancos Cooperativos y SAC	7	Pone en desventaja a las cooperativas al exigirles 100 socios como mínimo, a las SAC solamente 10
Ley de Bancos Cooperativos y SAC	12	Prohíbe la inversión en el extranjero a las IFNB, desventajoso para su expansión territorial.
Ley de Bancos Cooperativos y SAC	22	Limita las devoluciones en aportaciones a los socios, lo que desincentiva la atracción de nuevos socios.
Ley de Bancos Cooperativos y SAC	24	Se establece un límite del 10% en las participaciones de los socios, pone en desventaja a las Cooperativas que son de naturaleza mercantil. Se debería eliminar ese límite.
Ley de Bancos Cooperativos y SAC	48	Regula la concentración de créditos a favor de grupos económicos. La regulación sobre concentraciones de créditos, debería contener otros parámetros que son propios de segmento de mercado que atienden las entidades de micro finanzas
Ley de Bancos Cooperativos y SAC	60	Regula los requerimientos de auditoría externa para las cooperativas, entre las cuales se encuentra la realización de auditorías de gestión, las cuales son exigidas solamente a estas empresas del Sistema Financiero. Este requerimiento puede resultar significativamente oneroso, cuando sea exigido por el supervisor, además, entraña un trato desigual de la ley, sin justificación aparente.

**ANEXO 4:**

FORMATO DE LA ENCUESTA DIRIGIDA A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS NO BANCARIAS  
SOBRE NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO:

**CUESTIONARIO PARA EL DISEÑO DE POSIBLES ACTIVIDADES DE APOYO A  
INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS.**

*Información general: USAID El Salvador, está considerando la posibilidad de obligar recursos para apoyar a las instituciones financieras no bancarias en el financiamiento a las pequeñas empresas. Para ello es necesario conocer cuáles son las necesidades prioritarias de apoyo en las mismas.*

**Objetivo:** Obtener de fuente primaria información sobre las necesidades más urgentes de las instituciones financieras afiliadas al Sistema FEDECREDITO, con la finalidad de establecer prioridades en futuros programas de apoyo.

Solicitamos completar este cuestionario y hacerlo llegar a la siguiente dirección del consultor José A. Basagoitia, correo: [jabasagoitia@integra.com.sv](mailto:jabasagoitia@integra.com.sv) Agradecemos la atención a la presente.

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN: \_\_\_\_\_

Favor responda marcando una "X" la casilla correspondiente: con el número 1 a la prioridad más urgente e importante, 2, a la siguiente y así sucesivamente hasta asignar 3 a la necesidad menos prioritaria.

I. Desarrollo de una cultura MYPE en la institución:

- 1. Muy importante y muy Urgente : /  /
- 2. Muy importante, no tan urgente: /  /
- 3. Importante, no tan urgente: /  /
- 4. No necesario para la organización /  /

II. Metodología Crediticia:

- 1. Muy importante y muy Urgente: /  /
- 2. Muy importante, no tan urgente: /  /
- 3. Importante, no tan urgente: /  /
- 4. No necesario para la organización /  /

III. Diseño de Productos Activos y Pasivos:

- 1. Muy importante y muy Urgente: /  /
- 2. Muy importante, no tan urgente: /  /
- 3. Importante, no tan urgente: /  /
- 4. No necesario para la organización /  /

**IV. Riesgo Crediticio:**

- 1. Muy importante y muy Urgente: /
- 2. Muy importante, no tan urgente: /
- 3. Importante, no tan urgente: /
- 4. No necesario para la organización /

**V. Valoración del Entorno:**

- 1. Muy importante y muy Urgente: /
- 2. Muy importante, no tan urgente: /
- 3. Importante, no tan urgente: /
- 4. No necesario para la organización /

**VI. Valoración del Mercado de las empresas:**

- 1. Muy importante y muy Urgente: /
- 2. Muy importante, no tan urgente: /
- 3. Importante, no tan urgente: /
- 4. No necesario para la organización /

**VII. Mercadeo:**

- 1. Muy importante y muy Urgente: /
- 2. Muy importante, no tan urgente: /
- 3. Importante, no tan urgente: /
- 4. No necesario para la organización /

**VIII. Estructuración de unidad MYPE:**

- 1. Muy importante y muy Urgente: /
- 2. Muy importante, no tan urgente: /
- 3. Importante, no tan urgente: /
- 4. No necesario para la organización /

**IX. Pasantías:**

Favor indicar el tópico y si fuera posible, la institución y país de interés para ustedes:

---

---

## **ANEXO 5**

### **EVENTO DE VALIDACIÓN DE PROPUESTAS SOBRE EL MARCO LEGAL:**

El evento fue organizado como un intercambio de opiniones y una consulta dirigida sobre aspectos que se deseaban validar con los participantes. El evento se inició a las 8:00 a.m. del día 20 de noviembre de 2009 en el salón Jacaranda del Hotel Real Intercontinental. Se denominó: **CONVERSATORIO USAID**, habiéndose invitado a diez instituciones financieras. La asistencia fue de 28 personas representantes de varias instituciones.

Del sector financiero del país asistieron representantes cooperativas, cajas de crédito, bancos de los trabajadores, bancos comerciales, ONG, así como, instituciones de apoyo y algunos gremios: **INFORED, FEDECACES, y ASOMI.**

La agenda se desarrolló sobre la discusión de diferentes puntos de vista sobre las regulaciones que existen en El Salvador para normar la actividad de financiamiento dirigido hacia el sector de las micro y pequeñas empresas. Las principales hipótesis presentadas por el autor del presente documento fueron: a) Que no existe ninguna regulación específica para las MYPE; b) Que es necesario establecer un concepto estandarizado sobre los segmentos MYPE; c) Que se debe unificar esfuerzos a fin de presentar propuestas concretas a las instancias correspondientes; las cuales fueron confirmadas por el público asistente en un 100%.

#### **Desarrollo:**

Al inicio se discutió sobre la conveniencia o no, de desarrollar con un marco legal o normativo.

Se comentó que en El Salvador existen definiciones sobre micro y pequeña empresa de manera generalizada, por lo que cada institución según su criterio realiza esta conceptualización a nivel interno para facilitar el otorgamiento de créditos. Se mencionó que no existe una definición uniforme de dichos términos, recomendándose que en la formulación del concepto se deba dar mayor peso a las características de los segmentos, con el propósito de definir en forma estandarizada, los sujetos hacia los cuales sea dirigido el diseño y desarrollo de productos financieros. El propósito es uniformizar los conceptos para que cada institución los aplique por igual, evitando criterios diferenciados según las conveniencias de cada institución.

El representante de ASOMI, hizo referencia a una comparación con definiciones y características utilizadas en otros países como Perú y Bolivia. Dicha clasificación se vuelve importante y necesaria para efectos de elaboración y aplicación de leyes ya que su carencia conlleva a distorsiones en la aplicación de normas y leyes. La desventaja al respecto se comentó que es que si se establecen parámetros diferentes a los que actualmente utilizan algunas financieras, habría problemas en la reclasificación de datos estadísticos. Consideran que una nueva definición de micro y pequeña empresa puede considerarse una amenaza para definir sujetos de crédito, lo cual provocaría redefinir clasificación de carteras que se manejan actualmente.

Expresaron que los legisladores siempre establecerán definiciones sobre fronteras que definen el concepto de empresas grandes, micro y pequeñas. El gobierno, en colaboración del sistema financiero, debería establecer oficialmente, la definición de MYPE y ordenar iniciativas de apoyo que estimulen el desarrollo empresarial.

Proponen realizar talleres en los cuales puedan ver propuestas y establecer consensos.

#### **BURO DE INFORMACION**

También se consideró el tema del sobre-endeudamiento de que son objeto las micro y pequeñas empresas. Se hizo una crítica importante a los burós de información, los cuales pertenecen a entidades privadas, dando lugar a riesgo de reserva de información, y sobre todo, con el agravante de que no están siendo reguladas.

Manifestaron que para asignar o cambiar calificaciones de riesgo, los bureaus no tienen periodos de tiempo estipulados, lo cual afecta a los usuarios que mejoran su estatus crediticio, pero cuya mejora no se muestra oportunamente en el Buró respectivo, quedando por un periodo de seis meses en su anterior estatus moratorio. Además otras instituciones no financieras o personas naturales interesadas, pueden tener acceso a la información de los burós, lo cual desprotege el grado de confidencialidad de la información, afectando a los usuarios. Esto se consideró una falta de responsabilidad social.

Con relación a los bureaus de crédito, hubo consenso entre los asistentes sobre la falta de normativas para los mismos. Cualquier empresa o persona, nacional o extranjera, puede montar un bureau sin que haya restricción alguna. No obstante que en la Ley de Bancos se consigna la "Reserva de Información" como un aspecto que protege a los usuarios de crédito de las instituciones financieras.

Con relación a las normativas sobre las MYPE:

Los asistentes mencionaron que en el código de comercio no existe una norma que permita apoyar a la micro y pequeña empresa formal e informal, entendiendo como empresa formal aquella que está legalmente inscrita en el Registro (CNR), que mantiene su contabilidad actualizada y reporta y paga los impuestos que le corresponden.

Manifiestan que se carece de normas claras y uniformes, lo único que existe son parámetros de actuación.

La Banca Internacional pronuncia su preocupación sobre los vacíos legales, que son incapaces de solventar necesidades de regulación que aseguren las diferentes transacciones con el sector micro empresarial y que coadyuve a proporcionar una mayor transparencia en las operaciones. También ponen de manifiesto la frustración causada por no obtener respuestas puntuales para resolver problemas planteados ante las instancias pertinentes en el país.

Manifiestan que, como sector, siempre actúan en forma reactiva y no proactiva ante las imposiciones de regulaciones generadas por otras instancias que desconocen el sector, dejando vacíos que afectan gravemente a las instituciones y a los usuarios.

Se menciona que el Ministerio de Economía está trabajando en una nueva iniciativa de Ley ante lo cual expresaron la importancia que tiene el protagonismo del sector afectado, el cual debería de intervenir antes que ésta se oficialice.

Consideran recurrir a mecanismo de cierre o exclusión sobre un alto nivel de discrecionalidad, consideran que se puede dar paso a la creación de otra intendencia para romper con la centralización y el grado de discrecionalidad, formular un anteproyecto y llevarlo a discusión ante el Ministerio de Economía y CONAMYPE.

Consideran importante estudiar propuestas generadas en talleres que permita evitar que la ley establezca esquemas rígidos de actuación.

#### **PREGUNTAS PARA VALIDAR:**

¿Qué opiniones se tienen sobre la falta de normativa enfocada a los segmentos?

Manifestaron que existen muchos vacíos con respecto a las normas relacionadas con el microcrédito y con la pequeña empresa; ha habido omisiones a estos segmentos los cuales son tratados en las normas por excepción, es decir, las mismas se han creado y aplicado para otros segmentos, es el caso de la NCBO-22. Este tema tiene que discutirse a profundidad porque además están involucrados otros cuerpos de ley, como el Código de Comercio y las leyes tributarias.

En el tema de normas contables siempre aparece el problema de falta de presencia del sector micro financiero.

Para las cooperativas y cajas de crédito no existe un indicador de solvencia comercial, limita la capacidad prestataria por no tener respaldo patrimonial aparente, siendo un problema en la presentación de los Estados Financieros. Este tipo de situaciones puede generar aversión a la formalización.

¿Qué otras normas contables se pueden considerar?

- Las micro-financieras tienen dificultad para clasificar el sector, por lo que se vuelve importante clasificar en segmentos y así poder canalizar esfuerzos y recursos, incluyendo la microempresa rural, cuyos flujos de información financiera son distintos, viéndose castigado con los impuestos municipales, los cuales son muy considerables. Se mencionó que la micro y la pequeña empresa rural, tienen connotaciones muy diferentes de las urbanas, tanto en activos (mucho más grandes, por la tierra, cultivos, ganado etc.) como en flujos, por lo que los tratamientos financiero-bancarios tienen que ser diferentes.
- Los representantes de la banca comercial expresaron que para el cumplimiento de la ley se considera el manejo de la normativa de la SSF, del Código de Comercio, Código Tributario y Ley de Lavado de Dinero y Activos, efectuando aplicaciones de ley según criterio interno del banco, considerando que esto no es lo más recomendable. El tratamiento a las

empresas –al no existir clasificaciones uniformes de los segmentos – se vuelve diferente según el banco o institución que las atiende.

- Manifestaron que la fuerza productiva está centrada en el sector de las MYPES por lo que se vuelve necesario poseer normativas consistentes que proporcionen guías claras de actuación. Hubo comentarios en relación con la política del Gobierno en relación al apoyo más decidido a las pequeñas y micro empresas, como parte de la estrategia económica. Por ello, se dijo, es todavía más imperioso el contar con normativas adecuadas a los segmentos de menores tamaños como las MYPE.

Otros comentarios de los asistentes:

- Se necesitan leyes consistentes establecidas de forma consensual.
- La reestructuración de leyes enfocadas al sector requiere un trabajo técnico que no afecte la calificación institucional.
- Las regulaciones actuales castigan la reserva de saneamiento.
- Se necesita la creación de metodologías internas, las modalidades de pago diario son consideradas como mensuales, las normativas de riesgo tienen vacíos que afectan la estructura, aunque los flujos de efectivo estén bien.
- Consideran que la Superintendencia no ha evolucionado, el fiscalizador teme soltar el arma, no tienen conocimiento para aplicar regulaciones.
- Las mediciones de empresas micro financieras vienen de fuera y los miden con criterios estándares.
- Otro de los problemas de las normativas contables, es que no es racional para constituir provisiones.
- Se necesita una normativa especial enfocada a las micro-finanzas, la superintendencia desconoce las micro finanzas, no existe una regulación específica.
- Otra amenaza legal: La Ley de Procedimientos Mercantiles (que entraría en vigencia el próximo año) establece que no pueden embargarse enseres del hogar, anulando la garantía principal del microcrédito.
- Además no podrán embargar salarios inferiores a \$430.00 lo cual afecta y limita al sector en su capacidad de adquisición de crédito.
- Advierten que la ley fortalece al sistema bancario, afectando las micro finanzas.

En cuanto a los Fondos de Garantía:

- Se comentó por el conductor del evento que el BCR está diseñando un fondo de garantía para MYPE, especialmente, como parte de las herramientas de apoyo a tales segmentos. Las opiniones fueron:
- Consideran que el fondo de garantía debería ser estudiado y discutido en talleres.
- Se teme que un fondo de garantía sea otra vez dirigido a los bancos comerciales, que han sido los más beneficiados siempre.

En general, en cuanto al contexto legal, cuáles son sus opiniones:

- Se debe de hacer un análisis integral pues Hacienda tiene una significativa intervención.
- Consideran como principal desafío realizar un esfuerzo compartido que beneficie al sector, pues se ha tenido la experiencia que hay grupos de interés que intervienen con mayor fuerza en las iniciativas de ley y no toman en consideración la realidad que vive el sector.
- Otro tema importante a tratar fue el déficit fiscal por la evasión de impuestos, realizar aportes para apoyar y facilitar el pago de impuestos. Se comentó que en el Ministerio de Hacienda se preparan mecanismos para facilitar al micro y pequeño empresario que no declaran o lo hacen deficientemente, para que puedan cumplir con sus obligaciones tributarias.
- Se debe tomar en cuenta la estructura de los mercados, y se reiteró que se debe hacer distinciones claras en las normativas sobre los sectores a que pertenecen las empresas, dado que no es lo mismo una empresa comercial, que una agrícola o pecuaria.

#### **SOBRE EL PROBLEMA PRINCIPAL**

- Se solicitó a los presentes que definieran cuál consideran que ha sido y es, el problema principal –hacia el cual habrá que enfocar los esfuerzos- para mejorar el acceso de las MYPE al financiamiento institucional. Las respuestas fueron:
- Los actores en el mercado de micro finanzas reciben imposición de leyes y se vuelven reactivos y únicamente se espera que les afecte, deben ser proactivos pues todos los efectos se vuelven interrelacionados. Esto quiere decir que las leyes, normas, reglamentos, han sido usualmente poco o nada consultados con las instituciones que se ven favorecidas o afectadas.

- Se dan imposiciones para medir el riesgo, los cuales sufren la intervención de políticos que desconocen el sector.
- Se necesita tener claro cómo atender al sector informal, sin que parezca que están faltando a la ley.
- Elaborar propuestas concretas a través de talleres donde se permita la participación y el consenso.
- Aprovechar la coyuntura de la Ley MYPE e incorporar a la ley de bancos, ya que actualmente está en proceso de redacción.
- Unificar una propuesta sólida y conjunta que no se quede en esfuerzos aislados, logrando conformar grupos de presión. Sobre este aspecto, surgió una propuesta que fue aceptada por todos los presentes y fue que se debería darle continuidad a este tema, y consolidar una propuesta única de las federaciones y gremiales para lograr como representación de las financieras no bancarias y enfocadas al micro crédito, un bloque único. Se mencionó que hay apoyo de países europeos para financiar esa iniciativa.
- Generar un compromiso con el segmento y el desarrollo del país, al suprimir discrepancia en las leyes.
- El sector micro financiero ha crecido y se ha desarrollado y no se tienen leyes necesarias para atender este sector.
- Hacer llegar escritos a diputados, presentado un documento integrado por el criterio y sugerencias de las diferentes instituciones, donde no exista protagonista específico, sino en pro de la reforma que no afecta las MYPES.

Otros aspectos que surgieron de los intercambios de opiniones fueron:

- Es pertinente una reforma fiscal que en alguna medida proteja a las MYPE.
- Los supervisores actuales no poseen las competencias necesarias para supervisar el sector. Solicitar hojas de vida de los supervisores.
- Generar una carrera que forme nuevos profesionales ad hoc al sector.
- Que se logre la participación de los supervisados en la norma, se debe nutrir al supervisor de la realidad.
- En la SSF no existe un comité de apelación por lo cual se considera de interés que sea creado. Las sanciones por incumplimientos resultan de las disposiciones y normativas en muchos casos por la subjetividad en la aplicación de las normas. La subjetividad es

permitida por los vacíos en la ley de bancos, y de bancos cooperativos y SAC, haciendo uso de un criterio que afecta más a ciertas instituciones que a otras.

- Que se pueda impugnar acciones administrativas al sector a través de un comité de apelación, el problema no es la norma sino quien la aplica.

Se llevó al pleno el tema de la regulación gradual, por etapas, y se mencionó que la SSF tiene problemas de capacidad de supervisión y que, a más instituciones, menor será la capacidad para supervisarlas. Por ello se propuso que la supervisión delegada debería ser establecida. Por ejemplo:

- INSAFOCOOP, debe reinventarse para encajar con las nuevas iniciativas de ley.
- Vale la reflexión sobre la supervisión auxiliar, previa calificación del supervisor, no significa delegar la supervisión sino apoyarse en mecanismos especializados.
- Otro tema importante para del sector financiero para responder con mayor transparencia, la regulación es buena, la regulación debería discernir dos grandes ejes, las que prestan en base a las acciones (o recursos propios), las que intermedian por captación de fondos y préstamos internacionales.
- Se necesitan mecanismos de regulación, implementando sistema de licencias, conformando una gradualidad dependiendo del tipo de institución. (Las que intermedian o no intermedian recursos de terceros).
- En cuanto a la regulación aclarar la información no imponer programas a utilizar que encarecen la funcionalidad de las micro financieras.
- Las regulaciones tienen el esquema de salvaguardar los recursos del público, no considera el desarrollo de la economía nacional, le falta el enfoque de esto a la superintendencia actual.
- Otros países como Bolivia tienen esquemas de regulación a diferentes organizaciones por ejemplo las ONG.
- Deberían existir esquemas de regulación por organizaciones
- Que sea una ley que establezca estímulos que eviten la fuerza y la imposición.
- Adecuar instructivos de acuerdo a las organizaciones y la metodología de supervisión debe ser diferenciada.
- La Superintendencia del Sistema Financiero no ha ejercido una supervisión de asesoría más bien hacia las cooperativas ha sido en sentido más punitivo.

## **ANEXO 6**

**Necesidades identificadas para el potencial apoyo de USAID a la Superintendencia del Sistema Financiero.**

### **1. PROCESOS E INTEGRACIÓN DE LOS SUPERVISORES FINANCIEROS**

Revisión de los procesos de supervisión de la SSF, incluyendo apoyo en la definición de los nuevos procesos de la SSF integrada con las Superintendencias de Valores y Pensiones.

### **2. AREA MICROFINANZAS**

- a. Desarrollo de normativa y metodología para la evaluación de los riesgos asociados a las operaciones de micro-finanzas, incluyendo:

- Metodología de otorgamiento, seguimiento, calificación y recuperación de Microcréditos y requisitos mínimos que ésta debería cumplir.
  - Normativas, modelo de supervisión y programas de auditoría y supervisión extra-situ para la autorización y seguimiento de las operaciones micro-financieras
  - Normativas, modelo de supervisión y programas de auditoría para la autorización y seguimiento de banca sin agencias.
- b. Desarrollar un marco normativo, de otorgamiento de licencias y de supervisión que permita a la SSF establecer requerimientos diferenciados en función del riesgo de los productos y actividades que desarrolle o vaya a desarrollar la institución.
  - c. Desarrollo de marco normativo y de supervisión que permita una buena gobernabilidad en entidades cooperativas y micro financieras.
  - d. Capacitación en gestión de riesgos en micro financieras, incluyendo pasantías, diplomados, talleres; etc.

### **3. AREA DE SUPERVISION BASADA EN RIESGOS Y CONGLOMERADOS**

- a. Capacitación y acompañamiento para la implementación de la supervisión basada en riesgos a entidades y conglomerados financieros y apoyo en la emisión de normativa relacionada. Pasantías a otras superintendencias con mayor avance en este tema.
- b. Supervisión consolidada, sistemas de análisis para conglomerado
- c. Metodología de análisis y estimación de parámetros de riesgo de crédito por segmentos (consumo, vivienda y empresa) y diseño y construcción de base de datos.
- d. Fortalecimiento en el análisis y evaluación de riesgo de mercado y liquidez, incluyendo el de los procesos de supervisión de estos riesgos.
- e. Fortalecimiento en el análisis y evaluación de riesgo operacional, incluyendo el de los procesos de supervisión de estos riesgos.
- f. Capacitación sobre el desarrollo de proyecciones y análisis de estrés para entidades financieras.

### **4. RESOLUCIÓN DE ENTIDADES FINANCIERAS**

Revisión de la normativa y fortalecimiento de los procesos de resolución de entidades financieras

### **5. AREA DE AUDITORIA DE SISTEMAS**

- a. Actualización de conocimientos en el área de Administración para Equipos AS-400, aspecto muy importante en el Área de Auditoría de Sistemas.
- b. Actualización de los conocimientos acerca de la Metodología Cobit, mejorando con ello la calidad de las auditorías de Sistemas en las entidades fiscalizadas.

- c. **Capacitación sobre el enfoque COSO y COSO RSM que son la base para los sistemas de control interno de algunas de las entidades fiscalizadas, así como tener un marco de referencia sobre el tema.**

---

#### **ANEXO 7**

##### **COORDINACIÓN DE USAID CON OTRAS ENTIDADES COOPERANTES EN EL TEMA DE APOYO A LA TRANSFORMACIÓN DEL MARCO LEGAL Y REGULATORIO PARA LAS MICROFINANCIERAS.**

- **Existen algunos esfuerzos de entidades cooperantes para fortalecer el acceso al crédito, a los recursos financieros y a la regulación de las entidades micro financieras en El Salvador.**
- **Se pueden mencionar los siguientes:**

- **Ducado de Luxemburgo:** apoyando la iniciativa de la Red Acción para un conjunto de propuestas "Convocatoria a instituciones prestadoras de servicios financieros y entes Reguladores para la formulación de leyes y normativas dirigidas al desarrollo de la industria de micro finanzas en El Salvador" Esta actividad se inició en diciembre 2009 y finalizará en abril 2010. A finales de la iniciativa se espera contar con una serie de propuestas básicamente modificaciones a la Ley de Bancos y Ley de Bancos Cooperativos y SAC; modificaciones a las normas que regulan el establecimiento de agencias y otros temas.
- **La Corporación Financiera Internacional, (IFC)** ha iniciado un proceso de apoyo con al menos dos entidades de micro finanzas en El Salvador, la SAC Integral y FEDECREDITO. Trabajan muy activamente en el tema de regulación y supervisión en Guatemala y Honduras, y desean iniciar actividades en El Salvador. Su objetivo es apoyar procesos de modificación al marco legal en el área centroamericana. Indicaron que posiblemente el CGAP aportaría recursos financieros para el desarrollo del tema de marco legal y normativo, a través de la IFC. Los esfuerzos de IFC van más enfocados hacia el mejoramiento del acceso al financiamiento de los segmentos MYPE.
- **Banco Interamericano de Desarrollo: BID Washington/FOMIN** ha expresado su interés en apoyar temas como el de la regulación gradual y tipos de licencias. Actualmente ha iniciado un proceso consultivo con los supervisores a nivel latinoamericano, sobre el tema de regulación y supervisión de micro financieras. Los resultados de esta consultoría serán las "Guías y Principios de Regulación y Supervisión de Operaciones de Microfinanzas" desarrollado por ASBA, con el apoyo del BID/FOMIN y el International Consulting Consortium, Inc.. Estas guías son para la región latinoamericana y podrían ser un valioso insumo para USAID en el proceso de transformación del marco legal y regulatorio.
- **Departamento del Tesoro USA (Oficina de Asistencia Técnica del Tesoro):** Han iniciado una serie de visitas y consultas con el mismo propósito de modificar normas y leyes para mejorar la actividad micro financiera en Centroamérica. Los objetivos de dicha consultoría son:
  - 1) ¿Cómo se puede adaptar el marco regulatorio para incentivar las instituciones financieras a apoyar el sector pequeña/microempresa?
  - 2) ¿Cómo extender los beneficios de la nueva Ley y mitigar los riesgos de las instituciones no reguladas?
  - 3) ¿Qué nos enseña la practica internacional sobre acciones de apoyo institucional que puede tomar el estado en desarrollar el sector?
- **La consultoría del Dpto. del Tesoro,** se hará a nivel centroamericano y tendrán contrapartes en los distintos países. En el caso de El Salvador, la contraparte, y principal receptor de la asistencia técnica será la SSF y el BCR. A fin de evitar la duplicidad de esfuerzos se sugiere coordinar con la oficina de Asistencia Técnica para enfocar esfuerzos en áreas claves, particularmente con las entidades del gobierno BCR y SSF
- **Recomendaciones en torno a la coordinación de esfuerzos:**

- Contactar con la Red Acción para poder coordinar con el seguimiento del proceso de transformación del marco legal y normativo de las micro finanzas. Los avances mensuales de las reuniones que se están organizando a partir de la última semana de enero y los resultados que el Foro de la Red Acción obtenga en abril 2010 podrían ser la base para esfuerzos futuros de apoyo a la transformación del marco legal y normativo. Esta entidad tiene un banco de datos de consultores especializados en los temas de regulación, normativas, riesgos y otros de interés para el proceso de apoyo a las MYPE. Estos contactos se pueden facilitar haciéndolos por medio de las gremiales, particularmente con ASOMI, quienes ya han establecido vínculos con los cooperantes.
- Establecer nexos con IFC para coordinar ese seguimiento (el proceso iniciado por la Red Acción) y lograr su implementación durante 2010. IFC podría aportar recursos tanto financieros como humanos para dar continuidad al proceso.
- Específicamente se deberá coordinar para obtener propuestas de los agentes públicos y privados relacionados con las micro finanzas. Estas propuestas serán específicamente en el marco legal y las normas prudenciales y contables. La metodología de incorporar a representantes técnicos y especialistas en leyes de los dos sectores y propiciar foros permanentes de discusión, podrían ser una forma de cooperación eficiente. Estas primeras acciones pueden ser coordinadas con la Red Acción que ya ha iniciado la gestión en el tema.
- También puede establecerse contacto con la IFC. Esta institución planea una misión para enero 2010, Ricardo García (IFC Guatemala) será el responsable de establecer los nexos locales; vienen a buscar cooperación interna en esa misión. El área que desean cubrir es la búsqueda de un mejor acceso al financiamiento micro y pequeña empresa; apoyarían la iniciativa de la Red Acción y la del Fondo de Garantía con el BID Washington.
- Buscar un convenio de cooperación con el Dpto. del Tesoro (EUA) para financiar (ver las acciones clave ya identificadas por el Foro de la Red Acción) temas como el de revisar especialmente las leyes cuyo contexto deberá ser revisado, por ejemplo: la exclusión de las SAC de la Ley de Bancos Cooperativos y su traslado a la Ley de Bancos, también la revisión y consulta de la ley MYPE, todavía en preparación. La Dirección de Comercio e Inversión del Ministerio de Economía prepara un borrador para consulta de esa Ley. Se espera que en Enero 2010 se tenga el primer avance.
- Acciones clave:
- Apoyar actividades ya identificadas por el Foro convocado por la Red Acción que se inició en Diciembre 2009 y finalizará en Abril 2010. Tales actividades son:

NORMAS	LEYES	ELEMENTOS DE PROTECCION A LA INDUSTRIA
- Corresponsalías y Sucursales en el exterior a SAC.	- Revisión del tema SAC (fuera de la ley de Bancos y Cooperativas	- Bureau de Créditos (Resolver las Asimetrías) - Garantía de Depósitos.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Norma NCBO-22</li> <li>- Banca Móvil</li> <li>- Regular operaciones Intra-institucionales de las micro financieras</li> <li>- Canales y Puntos de servicio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminación de desincentivos a la regulación.</li> <li>- Proceso gradual y tipos de licencia</li> <li>- supervisión auxiliar complementaria</li> <li>- Tema de fondo de estabilización</li> <li>- Límites discriminatorios de propiedad (SAC)</li> </ul>	
--	---	--

- Financiamiento de las capacitaciones a las nuevas entidades participantes en el proceso de supervisión como lo serán el Banco Central de Reserva de El Salvador y el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo.
- Apoyo en la capacitación a diputados de la Asamblea Legislativa con la finalidad de lograr mejores leyes que no impidan el crecimiento de las micro finanzas.
- Apoyo a la SSF, BCR e INSAFOCOOP en el diseño de normas que acerquen a la regulación a las normas de Basilea II. Aunque esto sería un proceso bastante largo y no se considera que pueda lograrse en el corto plazo, es importante que sea fortalecida la capacidad institucional para direccionar esfuerzos en la implementación de los otros riesgos además del estrictamente crediticio.
- Con la Red Acción se va a contratar consultores para cada tema específico. Se hará por Webinar, a iniciarse el 7 de enero. El consultor interactúa por la Web con los 14 participantes del taller de la Red.

