USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

AFIRMA

Acceso a las Microfinanzas Rurales para la Microempresa

ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR DE MÉXICO Y SU REGULACIÓN SECUNDARIA

AGOSTO 2007

The AFIRMA Project, managed by Development Alternatives, Inc. prepared this publication for review by the United States Agency for International Development.

ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR DE MÉXICO Y SU REGULACIÓN SECUNDARIA

CONSULTORES:

RAMÓN ROSALES
CARLOS EDUARDO RUIZ VILLARREAL
International Consulting Consortium Inc

MEXICO D.F., AGOSTO DEL 2007

AFIRMA

Acceso a las Microfinanzas Rurales para la Microempresa

The authors' views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR DE MÉXICO Y SU REGULACIÓN SECUNDARIA

Contenido

Abreviaturas

Resumen Ejecutivo

1. Introducción

2. Principales Inquietudes y Observaciones detectadas

3. Cuatro Aspectos Estratégicos para viabilizar la aplicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular

    3.1. Estrategia para acelerar el Proceso de Regularización de Entidades de Ahorro y Crédito Popular

    3.2. Estrategia para implementar las Regulaciones sobre la Gestión de Riesgos de Mercado y Liquidez y su consecuente capitalización

    3.3. Etrategia para simplificar y armonizar el esquema de Supervisión Delegada

    3.4. Estrategia para optimizar la actividad crediticia, su Regulación y Supervisión y dar un manejo adecuado a los Microcréditos

Anexos

Anexo 1 Agenda de reuniones y entrevistas de discusión y trabajo (Primera Misión)

Anexo 2 Agenda de reuniones, entrevistas y exposiciones (Segunda Misión)

Anexo 3 Láminas con la presentación del Informe

Abreviaturas

AFIRMA	Acceso a las Finanzas Rurales para la Microempresa
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
Cajas	Cajas Populares
CNBV	Comisión Nacional de Bancos y Valores
Cooperativa	Sociedad que opera conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas
DAI	Development Alternatives, Inc.
EACP	Entidades de Ahorro y Crédito Popular
ICC	International Consulting Consortium, Inc.
LACP	Ley de Ahorro y Crédito Popular
NICs	Normas Internacionales de Contabilidad
NIIFs	Normas Internacionales de Información Financiera
SOFIPO	Sociedad Financiera Popular
UDIS	Unidades de Inversión
USAID	United States Agency for International Development

Resumen Ejecutivo

1. Introducción

El Proyecto Afirma solicitó a ICC revisar las propuestas de modificación de la regulación secundaria de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, y las demás observaciones que sobre la Ley y su regulación tienen actores claves del sector

Estas inquietudes, que aunque vienen de tiempo atrás, se han sistematizado en las mesas de trabajo que la CNBV ha promovido con representantes de todas las entidades involucradas con la Ley.

Estos han formulado un gran número de observaciones y propuestas de cambio a las regulaciones secundarias vigentes, las cuales se encuentran resumidas en varios documentos, los mismos que fueron puestos a disposición de los consultores, para su concepto.

El análisis de dichos documentos se ha hecho considerando que el modelo de funcionamiento federado adoptado en la Ley es irreversible y que su implementación conlleva la ejecución de varios procesos complejos, en un ambiente de marcados conflictos de interés:

- Una Supervisión Delegada descentralizada, a través de los Comités de Supervisión de las Federaciones, quienes son los llamados a realizar la supervisión directa, en coordinación con un esquema de protección de depósitos privado y en la práctica, único.

- La agrupación de entidades a través de Federaciones. No todas las entidades existentes a la entrada de vigencia de la ley pertenecían a una Federación, y no es sencillo ni automático crear vínculos fuertes entre las federaciones y sus afiliadas. A esto se agrega agrupar bajo un esquema federado-cooperativo, entidades de capital con fines de lucro y con vocación más clara de competencia que las Cajas Populares, como son la SOFIPOS.

- La incorporación de entidades que ya venían funcionado, en su mayoría Cajas Populares y Uniones de Crédito, bajo sus propios regímenes. Es un proceso difícil tanto para la Comisión como para las propias entidades.

- La emisión de regulación secundaria según las mejores prácticas internacionales, que adecuándose al nivel técnico-operativo del sector, lo ponga en el camino de una adecuada gestión de riesgos. Se trata de un proceso de expedición de regulaciones centralizado hasta ahora en la Comisión frente a una aplicación e interpretación descentralizada

2. Diagnóstico

Un primer paso consistió en sistematizar por niveles estas observaciones, empezando por uno general referentes a los aspectos de filosofía y aplicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, hasta un segundo, tercer y cuarto nivel que trata de comentarios puntuales sobre

definiciones y redacción de las normas y la puntualización de otros temas que preocupan, pero que no fueron mencionados en las mesas de trabajo.

2.1. Aspectos de la filosofía de la Ley

- Aspectos crediticios: tratamiento regulatorio inadecuado del microcrédito, excesiva exigencia del uso de consulta a las centrales de riesgos, límites individuales de crédito muy estrictos, engorrosa normativa sobre documentación de crédito e innecesarios plazos máximos de operaciones crediticias.
- Competencia desleal de intermediarios no regulados.
- Exceso de regulación, por ejemplo en los requerimientos de capital por riesgo de mercado. Indefinición de los niveles de riesgo previstos en el artículo 74 de la Ley.
- La aportación al Fondo de Protección es muy alta y que debe ser considerada como gasto deducible.
- La ausencia de órganos de integración y de segundo piso que otorguen servicios al sector, especialmente de Caja Central.
- Falta de estrategias para el manejo de entidades que no sean admitidas en el ámbito de la Comisión y establecer requisitos de entrada para nuevas entidades.

2.2. Aplicación de la Ley

- Supervisión demasiado costosa para las entidades reguladas.
- Exceso de reportes y de requerimientos de conformación de comités internos.
- Inquietud sobre el grado de coordinación en la Comisión y los Comités de Supervisión.
- Emisión de interpretaciones de la Ley y su regulación secundaria por parte de los Comités.
- Complejo y confuso esquema de auditoría y control interno: Comité de Riesgos, Auditoría Interna, Auditor Externo, Consejo de Vigilancia, Contralor Normativo, Auditor Legal.

2.3. Temas básicos

- Existe la necesidad de clarificar definiciones normativas y acotar las varias instancias que intervienen en el proceso.
- La solicitud de adecuación a la Ley presupone la presentación de frondosa información que hace engorroso y dilatado el trámite.
- Exceso de regulaciones, se evidencia en la presentación de alrededor de 900 informes al año en 87 eventos de información.
- En el proceso de supervisión cada Federación establece plazos e interpreta normas.

2.4. Otros temas claves

- Se requiere un Plan de Cuentas (catálogo de cuentas con su dinámica contable) para guiar el adecuado registro de operaciones de las entidades, especialmente para pequeñas y nuevas entidades.
- Precisar el régimen de salida del mercado de las entidades reguladas y no reguladas.

3. Estrategias

El segundo paso incluyó plantear cuatro estrategias para viabilizar la Ley y atender una parte importante de las observaciones y preocupaciones ya mencionadas, debemos aclarar que dentro de las estrategias propuestas hay tareas que ya están previstas en la regulación secundaria expedida, pero que se repiten con el propósito de ilustrar el proceso general a desarrollar.

3.1. Acelerar el proceso de regularización de las entidades. Hacer un diagnóstico rápido en base de herramientas analíticas de comprobada capacidad técnica y en base a los resultados crear un esquema de cuatro niveles de decisión en cascada que enlace con las categorías de riesgo a que hace referencia el artículo 74 de la Ley.

Herramientas:

- Modelos discriminantes, MAT estadístico
- CAMEL (Cuantitativo y cualitativos)
- Evaluación de Patrimonio a valor de mercado, con consideración explícita del riesgo de interés
- Brecha de liquidez.

Con el siguiente árbol de decisión:

- Quien obtenga una calificación satisfactoria en todos los cuatro criterios, será nivel 1 y será autorizada a operar sin ningún compromiso.
- Quien obtenga una calificación no satisfactoria en tres o todos los cuatro, será riesgo 4 y deberá desmontarse o liquidarse.
- Quien obtenga tres criterios satisfactorios será nivel dos de riesgo y deberá firmar un convenio de operación, que incluye al menos el establecimiento de un plan estratégico, visitas de inspección trimestrales por parte del Comité de Supervisión, mejorar la gestión de liquidez y de tasa de interés.
- Quien obtenga dos satisfactorios, será nivel tres de riesgo, exigiéndole convenio de reestructuración, venta de activos improductivo, reducción de personal, cierre de oficinas que den punto de equilibrio, mejora tecnológica.

De cada convenio de desempeño se estructurará una ficha resumen de compromisos sobre la cual se realizará un seguimiento mensual.

3.2. Implementar las regulaciones sobre riesgos de mercado y su tratamiento en la capitalización. Aunque es necesario simplificar el cálculo de los requerimientos por riesgo de mercado, una simplificación a ultranza no luce recomendable. Se debe generar una consideración explícita de los riesgos de mercado en las entidades. Una solución en el corto plazo pasa por determinar una base de capital basado en riesgos del 9% y castigar este porcentaje en situaciones de concentración de captaciones, demasiados activos sensibles a cambios de tasa de interés o pasivos a muy largo plazo con tasa fija. La meta de las

regulaciones aplicadas paulatinamente en un período de 5 años será determinar un cálculo patrimonial por riesgo de mercado tomando brechas y usando el concepto de duración.

Diseñar un proceso gradual para que las entidades efectivamente analicen y gestionen los riesgos de tasa de interés y liquidez, primero usando las herramientas reseñadas en la estrategia anterior (numeral 3.1), para que los Comités de Supervisión realicen informes sobre estos riesgos que deban analizarse por los administradores de las entidades, para después ir trasladando la responsabilidad a las entidades.

3.3. Simplificar y armonizar el esquema de supervisión delegada. *Interacción gabinete-insitu*, La Comisión debe conocer trimestralmente un ranking de riesgo de las entidades vigiladas por cada Comité de Supervisión, así como la clasificación de éstas en los 4 niveles de riesgo. Conjuntamente con esta información**,** cada Comité de Supervisión debe presentar una escalera de supervisión que especifique qué entidades deben tener prioridad en las inspecciones in situ. Con base en la escalera de supervisión**,** cada Comité de Supervisión informará al principio de cada año la programación de visitas de inspección del año.

Reglas de conducta, cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores decida efectuar la inspección directamente, sustituye la visita programada por el Comité. La CNBV podrá modificar la programación, incluir o excluir entidades o adelantar fechas. Toda documentación se solicita a través del Comité de Supervisión, excepto en entidades de nivel tres o cuatro de riesgo. A juicio de la CNBV**,** una entidad puede pasar a la inspección directa o bajo coordinación de la CNBV. Los Comités presentarán periódicamente un informe de infracciones y sanciones.

Diseño de proceso, debe pensarse en un Sistema de Información de la Supervisión in situ, además de un Sistema de Captura de Información Financiera, con memorando de previsita, memorandos de planeación de visita, informes de visita, resumen de principales hallazgos sistematizados a la vista de la CNBV. A la Comisión solo deberían llegar los Estados Financieros y los archivos individuales de captaciones y colocaciones, los demás formatos e información deben ser procesadas por los Comités, bajo parámetros generales establecidos por la CNBV. Los elementos centrales de la supervisión in situ y extra situ serán:

Procedimientos generales de inspección homogéneos, Manual de Supervisión en Gabinete único, Manual de Inspección In Situ único, Modelo de memorando de previsita, Modelo de memorando de planeación de visita, Modelo de informe de visita y Guía de penas convencionales

3.4. Optimizar la actividad crediticia, su regulación y supervisión y dar manejo adecuado a los microcréditos. *Definición*: Los microcréditos son pequeños créditos otorgados a personas físicas o morales con garantía personal o prendaria, cuya fuente de pago, parcial o total, son los ingresos por ventas provenientes de una actividad microempresarial del sector formal o informal (producción, comerciales o servicios), que no cuentan con estados financieros elaborados por contador legalmente autorizado y que por tanto su capacidad de pago es estimada por la propia entidad financiera con **base en una tecnología crediticia especializada y mediante personal entrenado.** Esta definición es aplicable a todas las entidades financieras que operan en microcrédito.

La tabla para el reconocimiento del riesgo crediticio en microcréditos se hará a través de reservas de saneamiento calculadas en función de los días de mora en que se encuentra un crédito o una de sus cuotas y considerará el menor grado de riesgo de estas operaciones respecto del crédito a asalariados. Este reconocimiento será complementado por reservas: i) por reestructuraciones, ii) **por riesgo de contagio: s**i una entidad comparte clientes microempresarios con otras entidades financieras, aplicará la peor categoría asignada a este cliente por las demás entidades, si es que mantiene el monto de deuda más alto, iii) reservas adicionales cuando la cartera de microcréditos con garantías personales o prendarias no cuente con adecuadas políticas y procedimientos crediticios, sistemas de información o controles internos, cuando la clasificación de estos créditos se realice en forma inadecuada o cuando los clientes muestren un comportamiento de pago deficiente en otras entidades del sistema financiero. **El adecuado funcionamiento de los burós de crédito será de capital importancia para una prudente gestión de riesgos en el país**.

Un microcrédito dejará de generar ingresos por intereses desde el primer día en que el crédito o una de sus cuotas cae en mora. Simultáneamente, los intereses devengados no cobrados por estas operaciones serán revertidos, reservados o castigados.

Las entidades financieras que operen con carteras de créditos a microempresarios que incluyan 1,000 o más clientes, deberán contar con sistemas de información computarizados de administración de créditos que, entre otros, permitan un **seguimiento diario** de: Créditos en mora desde el primer día, devengamiento diario de intereses, créditos que ingresan a la condición de reestructurados, reserva de saneamiento específica para cada crédito

Complementan el marco regulatorio para el microcrédito normas sobre simplificación documentaria. Las carpetas de crédito de microempresarios deberán contener la información prevista en su tecnología crediticia, especialmente constancia de visitas, flujo de caja, estados financieros proforma y cualquier otra documentación o constancia establecida en las políticas, procedimientos o controles internos.

La inspección de las carteras microcrediticias verificarán**: La confiabilidad, seguridad y gestión de sistemas de información y comunicaciones**: validación de datos, grado de dependencia en sistemas computarizados y de comunicaciones, gestión informática, sistemas de información, seguridad informática, visitas a agencias.

La extracción y proceso de verificación de datos de cartera: validación del cómputo de la cartera en mora por días de atraso, cómputo de reservas de saneamiento, cómputo de indicadores de morosidad, determinación de la cartera reestructurada, muestreo de inconsistencias.

La evaluación de la tecnología crediticia. En base a una muestra representativa determinada bajo criterios estadísticos de los créditos vigentes concedidos a microempresarios, donde se incluyan a todas las sucursales y dentro de éstas a todos los agentes de crédito, para apreciar las desviaciones o incumplimientos de la metodología de crédito adoptada por la entidad visitada. La inspección podrá incluir visitas a los locales de los microempresarios.

El tercer paso se orientó a exponer ante funcionarios de la Comisión y representantes de las entidades de ahorro y crédito popular los resultados del Informe y las ventajas de las

propuestas de estrategias planteadas con la finalidad de viabilizar la aplicación ordenada de la Ley.

1. INTRODUCCIÓN

A solicitud de un grupo de entidades de ahorro y crédito popular que han sido autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para operar dentro del marco de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y conforme a lo convenido con el Proyecto AFIRMA**,** los consultores iniciaron una revisión de las propuestas que este grupo de entidades habían presentado a las autoridades, orientadas a introducir modificaciones y ajustes a los elementos esenciales de la regulación vigente.

Asimismo, se elaboró conjuntamente con los directivos del Proyecto AFIRMA, un Plan de Actividades a cargo de los consultores, el mismo que comprendía el desarrollo de dos misiones a México, la primera de las cuales, de dos semanas de duración, se centraría en sostener entrevistas de trabajo con todas las partes involucradas en la temática del ahorro y crédito popular, incluyendo a operadores y autoridades de supervisión y regulación. La segunda misión, de dos días de duración, se orientaría fundamentalmente a exponer y discutir con los mencionados actores y con los representantes de USAID y del Proyecto AFIRMA las conclusiones, comentarios y sugerencias de los consultores, así como a diseñar una estrategia que permitiera viabilizar y llevar a efecto las precitadas sugerencias.

En cumplimiento del mencionado Plan de Actividades, los consultores desarrollaron la primera misión de dos semanas**,** entre el 22 de julio y el 3 de agosto del presente año, en la que se sostuvieron diversas reuniones de discusión y de trabajo con los actores claves del sector de ahorro y crédito popular, gerentes de SOFIPOS Y CAJAS POPULARES, Jefes de COMITÉS DE SUPERVISIÓN, Gerente de CONFEDERACIÓN, reguladores de la COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, funcionarios de la SECRETARIA DE HACIENDA y CRÉDITO PÚBLICO. En el proceso de tales reuniones (ver Anexo 1), a la par que se fueron formulando criterios y consejos por parte de los consultores sobre la forma de abordar la problemática de las microfinanzas en el marco de los estándares internacionales, se fueron acopiando inquietudes y recomendaciones adicionales sobre cambios a la Regulación Secundaria derivada de la LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR; en particular, la CNBV remitió dos documentos que sistematizaban las propuestas de cambio que en las mesas de trabajo organizadas para tal fin se habían identificado como las que tenían mayores probabilidades de aceptación y procedibilidad.

Frente a dicho escenario, se consideró necesario concentrar los trabajos de la consultoría en el análisis de los documentos enviados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que ya incluyen la parte más relevante de los temas presentados a estudio por el grupo de entidades reguladas y que, además, permiten tener un impacto más claro en la organización del sector y su desarrollo futuro.

Antes de referirnos a las modificaciones propuestas y formular nuestras observaciones y recomendaciones sobre ellas, realizaremos una pequeña introducción sobre la estructura general de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y lo que ella implica en el modelo institucional de regulación y supervisión.

La mencionada ley, que adopta un modelo de funcionamiento federado, supone la implementación de varios procesos complejos, de cuyo correcto desarrollo depende el éxito en el mediano y largo plazo del sector de ahorro y crédito popular.

- Un primer aspecto de vital importancia es el referente a la supervisión, la cual se basa en una Supervisión Delegada, a través de los Comités de Supervisión de las Federaciones, quienes son los llamados a realizar la Supervisión Directa, en coordinación con un esquema de Protección de Depósitos privado y, en la práctica, único.

- Un segundo proceso es la agrupación de entidades a través de Federaciones. No todas las entidades existentes a la entrada de vigencia de la ley pertenecían a una Federación, y crear los vínculos fuertes y los servicios que se espera otorguen las federaciones a sus afiliadas no es, ni puede ser, un proceso sencillo ni de corto plazo. En este último punto se presenta una complicación adicional, en la medida en que se agrupan bajo un esquema federado-cooperativo entidades de capital y con vocación más clara de competencia que las Cajas Populares, como son la SOFIPOS.

- El tercer proceso clave de la ley, es el de incorporación de entidades que venían ya funcionado, en su mayoría Cajas Populares y Uniones de Crédito, bajo sus propios regímenes. Es un proceso difícil tanto para la Comisión como para las propias entidades.

- Finalmente, un cuarto proceso, que consiste en expedir regulación secundaria según las mejores prácticas internacionales, que adecuándose al nivel técnico-operativo del sector, lo ponga en el camino de una adecuada gestión de riesgos. Un elemento a resaltar es que se trata de un proceso de expedición de regulaciones centralizado hasta ahora en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores frente a una aplicación e interpretación descentralizada

Todos estos procesos presentan conflictos de intereses entre los participantes, los cuales pueden agudizarse en la medida en que las entidades participantes en una misma Federación sean competidoras entre sí, pudiéndose poner en peligro la independencia de criterios de los Comités de Supervisión, con un resultado que podríamos catalogar como sumamente complicado para el sector en el proceso de la supervisión delegada.

En cuanto a la Supervisión Delegada, se trata de un tema muy importante, en el cual, sin duda, se cuenta con mucha historia, pero con pocos análisis técnicos sobre los factores de éxito y fracaso. En junio de 2006 se publicó un breve estudio sobre el tema que vale la pena citar: "Regulation and Supervision of Cooperative Financial Institutions– The Debate over Delegated and Auxiliary Supervision" por Carlos E. Cuevas, Asesor del Banco Mundial y Klaus P. Fischer, Profesor de Laval University.

En dicho documento, entre otras cosas, se afirma que: "la delegación del monitoreo o la Supervisión Auxiliar es probablemente el punto más álgido en el debate y los desacuerdos sobre la regulación y supervisión de cooperativas. Ha sido soportado consistentemente como viable por algunos y fuertemente rechazado por otros."

Desafortunadamente muy poco intercambio ha ocurrido sobre las fortalezas y debilidades de ambos conceptos (Supervisión auxiliar y autocontrol). Tal estado del debate es debido a:

"Los supervisores, agencias internacionales, donantes y consultores frecuentemente enfrentan la decisión de insistir sobre adoptar una supervisión directa –la cual a veces es casi imposible por una variedad de circunstancias-o considerar un enfoque de monitoreo auxiliar/delegado, o aun el autocontrol. Aun los más fervientes oponentes han tenido que adoptar en ocasiones, forzados por las circunstancias, la menos deseable de las opciones, el autocontrol, y pueden ser empujados a aceptar alguna clase de supervisión indirecta, como un "second best."

Como lo reconocen los autores citados:

"Un acuerdo sobre el verdadero valor del enfoque probablemente prepararía el terreno para una más grande convergencia de puntos de vista acerca de los que es un apropiado enfoque regulatorio para las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Una voz unificada podría, a su turno, tener un impacto benéfico en convencer a muchos gobiernos y supervisores bancarios a moverse rápidamente en la dirección del consenso."

Como puede apreciarse, es un punto de la mayor trascendencia y controversia, pero sobre el cual ya se tomó una decisión en México, que parece ser irreversible. Entonces, de lo que se trata es de determinar claramente las debilidades y establecer qué lo fortalece, para trabajar en tal sentido y buscar el éxito del modelo.

Partiendo de una premisa básica en el sentido de que el modelo de supervisión delegada y de organización de entidades de modo federado no es reversible, lo que queda es llevar este esquema al grado de desarrollo que pretende la Ley de Ahorro y Crédito Popular, mediante una construcción de los procesos arriba mencionados en el marco de entidades federadas y una Supervisión Delegada, y teniendo claro que ello es diferente de un marco tradicional de funcionamiento de entidades que operan individualmente en el que el Estado ejerce una supervisión directa. Aunque puede decirse que es claro en la ley, es evidente que la mayor parte de los actores han diseñado estrategias y operan bajo el supuesto de un esquema competitivo individual y la autoridad tiene combinados procesos individuales con procesos de Supervisión Delegada.

La lentitud del proceso de regularización de entidades, los mensajes de contínuas modificaciones de la Ley y la "congestión administrativa" que puede causar el exceso de reportes y de requerimientos de instancias como la Comisión y los Comités de Supervisión, pueden hacer que la Ley pierda eficacia y vea en peligro su real aplicación.

2. PRINCIPALES INQUIETUDES Y OBSERVACIONES DETECTADAS

Como es de conocimiento de los actores en México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en una actitud loable**,** ha promovido mesas de trabajo con representantes de todas las entidades involucradas con la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Estos han formulado un gran número de observaciones y propuestas de cambio a las regulaciones secundarias vigentes, las cuales fueron resumidas en varios documentos, los cuales fueron puestos a disposición de los consultores, para su concepto.

Un primer paso consistió en sistematizar por niveles estas observaciones, empezando por uno general referentes a los aspectos de filosofía y aplicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, hasta un segundo, tercer y cuarto nivel que trata de comentarios puntuales sobre definiciones y redacción de las normas y la puntualización de otros temas que preocupan, pero que no fueron mencionados en las mesas de trabajo.

2.1. Nivel General: funcionamiento y filosofía de la ley

Las inquietudes y observaciones de las entidades reguladas son muy variadas. Algunas versan sobre asuntos de vital importancia para la viabilidad futura del sector y la misma legitimidad en la aplicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Dichas inquietudes se han resumido en los siguientes grandes temas.

2.1.1. Un tema generalizado en las observaciones es que las normas sobre la actividad crediticia suponen un tratamiento inadecuado del microcrédito y no se adecúan a la realidad de la capacidad operativa de las entidades que participan en el sector de ahorro y crédito popular.

Los aspectos de mayor inquietud se refieren a: la consulta al buró de crédito para aquellas operaciones que exceden los 4,000 UDIS[1] es excesiva por su costo y se solicita una ampliación del límite; los límites individuales de crédito son muy estrictos y no permiten competir en ciertos negocios; las provisiones para el riesgo crediticio son muy altas y se solicita la simplificación del proceso crediticio previsto en la Circular Única, ya que las normas sobre manejo documental y de los procesos de análisis y otorgamiento son muy engorrosas.

De otra parte, existe inquietud frente a los límites respecto al plazo de las operaciones crediticias, lo cual inhibe la competencia y no permite fijar plazos y amortizaciones acordes a las realidades económicas de los mercados y clientes.

2.1.2. Existe competencia desleal de intermediarios no regulados. Las entidades que no han ingresado a la regulación han venido usando como atractivo comercial la situación de no tener que atender los requerimientos sobre muchas de sus actividades, especialmente, en la gestión de su actividad crediticia, como por ejemplo, no tener que consultar e informar a las centrales de información financiera sobre sus clientes.

Además, se menciona en las observaciones la ventaja en costos que significa no tener que cargar con los gastos de estar sometido a inspección y vigilancia, situación que ha aumentado en forma apreciable los gastos operativos de las entidades reguladas.

2.1.3. Una parte importante de las observaciones e inquietudes se puede resumir en una queja de exceso de regulación: se refieren en primera medida a lo complicado del cálculo de la capitalización por riesgos de mercado y los trámites necesarios para calcularlo y reportarlo

2.1.4. Se solicita que se proceda a la definición de los 4 niveles de riesgo previstos en el artículo 74 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

---

[1] Al 9 de agosto del 2007, 1 UDI es equivalente a 3.84 pesos

2.1.5. Se observa que la cobertura definida es muy baja y que la aportación para el Fondo de Protección es muy alta, por lo que se solicita disminuirla.

2.1.6. Se afirma que las provisiones y el aporte al Fondo de Protección deben también ser considerados gastos para efectos fiscales.

2.1.7. Hay preocupación sobre la estructura de organización del sector, particularmente sobre la necesidad de contar con órganos de integración y de segundo piso, que otorguen servicios conexos que faciliten la operación de la actividad de intermediación financiera, como por ejemplo, realizar actividades de Caja Central. Tal preocupación nace de la demora en el traspaso de BANSEFI al sector.

2.1.8. Se solicita que se definan estrategias de resolución de entidades, fusiones, absorciones o desmontes, para el caso de entidades que no sean admitidas en el ámbito de la regulación por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

2.1.9. Algunos recomiendan que se contemplen determinados requisitos especiales para el ingreso de nuevas entidades, requiriendo un menor capital de entrada y un nivel de regulación bajo.

Observaciones y comentarios de ICC

- Uno de los elementos que contribuyen a un exceso de regulación es la multiplicidad de operaciones autorizadas en los niveles 3 y 4 de operaciones, en la medida en que se pueden realizar inversiones en administradoras de pensiones, bancos de desarrollo, fondos de inversión, leasing, factoring, entre otras. Esto luce excesivo y supone la asunción de altos riesgos de mercado y operativos, cuyo control requiere la aplicación de sofisticadas metodologías y el suministro de grandes cantidades de información al supervisor.

- Sin embargo, no se da un mensaje sobre la participación accionaria en una verdadera estructura federada del sector y la organización de una Caja Central, que proporcione una solución real al asunto de la liquidez y la oferta de servicios de pago, en caso de que no se concrete la venta de BANSEFI al sector.

- Respecto a las normas sobre la actividad crediticia**,** es necesario diferenciar claramente el microcrédito de otras modalidades, adoptando una definición en la cual la fuente de repago sea un factor determinante, para diferenciarlo del crédito a un asalariado, sin consideraciones del monto y plazo. Esto debe ir aparejado con estrictos límites individuales**;** por tanto, no se recomienda aumentar los límites existentes y**,** de ser posible, éstos deben ser más fuertes en su aplicación. En este contexto, no se puede obviar el papel central que cumplen los comités de crédito en las buenas tecnologías microcrediticias.

- En lo que sí consideramos que se debe dar total libertad a las entidades es en la posibilidad de estructurar las amortizaciones, plazos y montos de sus operaciones crediticias, en función del tipo de actividad y características técnicas de tecnología crediticia a aplicarse por cada entidad, con la finalidad de promover la competencia y

permitir una adecuada gestión del riesgo que parte, fundamentalmente, de la concordancia entre los montos de crédito con los plazos y amortizaciones con las realidades del flujo de caja del deudor.

- Competencia de no reguladas. Esta especie de arbitraje regulatorio que ha creado las prórrogas para efecto de presentar la solicitud de autorización para operar como entidad, introduce un claro incentivo a no regularizarse y pone en desigualdad de oportunidades a las que sí se regularizaron. En este caso, estimamos que debe adoptarse un proceso de regularización con análisis en cascada, aprovechando la definición de niveles de riesgo previsto en el artículo 74 de la Ley, autorizando el ingreso de entidades asignándoles alguno de los niveles de riesgo. A las entidades asignadas a nivel tres de riesgo se les exigiría la firma de un convenio de desempeño (cierre de oficinas, reducción de gastos, movilización de activos improductivos más que cumplir con indicadores financieros). El proceso debe ser electrónico, comenzando por crear un reporte electrónico de hoja de vida electrónica para consejeros.

- La administración de riesgos se ha convertido en un mero trámite, que consiste en la construcción de un reporte regulatorio y un cálculo mecánico de un requerimiento de capital, pero no se ha avanzado mucho en promover que las entidades realicen una verdadera gestión de riesgos. La gestión de riesgos es un asunto inherente a la actividad de intermediación y, por tanto, no debe caerse en la ultra-simplificación en el tema de la gestión de riesgos de mercado y diseñarse un proceso gradual de incorporación a la cultura de las organizaciones.

- Exceso de regulación: respecto a los riesgos de mercado, hay que dividir entre la administración y los requerimientos de capitalización. Se puede determinar un menor requerimiento, no menor a 9% y simplificar su cálculo, pero no se puede renunciar a que se determinen las brechas y se gestionen. Puede tratarse de un informe que no tenga estatus de reporte, el mismo puede permanecer en las oficinas y allí se revisa.

- Respecto a la solicitud de reducción del monto de las aportaciones al Fondo de Protección, creemos que para poder hacerla se debe determinar primero cómo se capitaliza la diferencia entre aportaciones y reservas requeridas.

- Finalmente, consideramos que, con relación a las modificaciones a introducir, se debe ser muy cuidadoso al establecer límites y condicionamientos a las operaciones que realicen los intermediarios, evitando límites que impidan la competencia, por ejemplo, plazos, y compliquen la supervisión, procurando contar con solo unas pocas reglas, sin caer en ultra-simplificación en lo referente a la administración de riesgos.

2.2. Nivel intermedio: aplicación de la ley

2.2.1. La entidades afirman que la supervisión ha devenido en demasiado costosa para las entidades reguladas. Se ha requerido de altas inversiones y, en algunos casos, la contratación de personal especial para cumplir con los requerimientos de envío de información. Hay exceso de reportes regulatorios y se solicita la conformación de demasiados comités internos. Hay preocupación especial por los reportes para capitalización por riesgos de mercado y el envío de información duplicada.

2.2.2. Coordinación CNBV y Comités de Supervisión. Un asunto sobre el cual se manifiesta creciente inquietud es que**,** en algunos casos**,** hay acciones paralelas de la Comisión y del Comité de Supervisión. Algunas entidades aducen que han tenido visitas contínuas de las dos entidades.

2.2.3. Preocupa a algunas entidades que los Comités de Supervisión están emitiendo conceptos particulares e interpretando aspectos de la Ley y de la Regulación Secundaria sin la debida coordinación con las autoridades superiores, en forma verbal y sin posibilidad de discutir el asunto y expresar sus argumentos.

2.2.4. Conforme a lo ya mencionado en el numeral 2.2.1., las entidades según su nivel de operaciones, deben implementar varios tipos de comités e instancias de auditoría y control interno: Comité de Riesgos, Auditoría Interna, Auditor Externo, Consejo de Vigilancia, Contralor Normativo, Auditor Legal. Se hace complejo en ese contexto saber quién hace qué, o quién se responsabiliza de qué, con el riego de caer en la sobresaturación de controles y en serias interferencias entre ellos.

2.2.5. Se ha manifestado que existe la posibilidad de un riesgo de sobreendeudamiento de los clientes del sector ahorro y crédito popular debido a que se desconocen los niveles de endeudamiento y a que no hay requerimientos mínimos de proporcionalidad entre el monto de la cuenta y los ingresos del prestatario.

Observaciones y comentarios de ICC

- Se debe profundizar en la determinación de los roles de los actores. La Ley crea una estructura novedosa, pero requiere que la CNVB se convierta en un Supervisor de Comités de Supervisión y en un Supervisor de Federaciones y Confederaciones. Esto no obsta para que**,** en casos especiales, la Comisión pueda practicar visitas de inspección a entidades individuales, pero la regla general debe ser que se actúe a través de los Comités con estricto seguimiento de éstos por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

- Con base en un proceso de regularización en cascada, se puede afinar y montar un proceso de supervisión menos pesado y más ágil y efectivo, el cual se explica más adelante.

- Es imperativo diseñar un proceso de supervisión estándar, con Manuales de Supervisión en gabinete e insitu, únicos para todas las Federaciones, construidos a partir de lo que ya existe. Un solo sistema de información, modelos estándar de informe de visita, análisis de impacto financiero, etc.

  El diseño de un proceso que ilustre la manera cómo coordinarán la Comisión y los Comités de Supervisión y Técnico, especificando quién tiene la posibilidad de interpretar las normas, bajo qué procedimiento, la información que deben suministrar los Comités sobre cómo ejercen la supervisión delegada, entre otros factores.

- Consulta al Buró desde una UDI, si es posible con subsidio del gobierno, para que, además, los clientes dejen de ser clientes cautivos de las entidades; es decir, privilegiar a los buenos pagadores para bajar la tasa, cambiando el mensaje de que en los Burós solo se ve a los malos pagadores. El adecuado funcionamiento de los burós de crédito será de capital importancia para una prudente gestión de riesgos en el país.

2.3. Nivel básico

2.3.1. Una parte importante de observaciones, inquietudes y propuestas de modificación se refieren a la poca claridad de algunas definiciones, más que a su fondo o a la conveniencia de la aplicación del tema. Dichas inquietudes se refieren, por ejemplo, a si una banda de tiempo o un plazo es de 30 o 29 días.

2.3.2. Derivado de lo ya expuesto en el nivel anterior, los regulados se quejan de que demasiadas instancias intervienen en su clarificación.

2.3.3. El procedimiento diseñado para solicitar la autorización para operar supone el manejo de grandes cantidades de documentos en papel**;** por ejemplo, los documentos para armar los expedientes de consejeros suman cientos, lo cual hace engorroso y dilatado dicho trámite.

2.3.4. El exceso de regulaciones, según varias entidades y Federaciones, se plasma en la solicitud de más de 600 informes o tipos de información, al año, que deben ser suministrados a diferentes reguladores y autoridades, a través de la Federaciones o directamente, en 87 eventos de envío de información regulatoria. Dentro de estos reportes**,** existen algunos duplicados con otras entidades públicas, o resúmenes de la información detallada enviada en otros, entre otras inconsistencias.

2.3.5. El Proceso de Supervisión tampoco es homogéneo en asuntos de mero trámite, pues cada Federación define plazos e interpreta normas.

<u>Observaciones y comentarios de ICC</u>

- Los problemas de interpretación de las normas no se solucionan cambiando la redacción de las mismas, ya que siempre existirá la posibilidad de interpretaciones variadas. En nuestra opinión, lo que podría dar solución al problema es crear un procedimiento eficiente de tramitar inquietudes y emitir las aclaraciones necesarias y, fundamentalmente, por una instancia que tenga la clara e indiscutida competencia legal.

- La falta de claridad y las notorias dificultades que afrontan los Comités de Supervisión para interpretar las normas**,** es un reflejo de falta de capacitación en aspectos básicos de interpretación normativa y de conocimientos básicos de derecho financiero y administrativo. Es indispensable otorgar capacitación suficiente a los integrantes de los Comités en estas áreas, en orden a lograr una mayor claridad y seguridad jurídica en los diferentes procesos interpretativos.

- Se recomienda un entrenamiento en análisis económico del derecho a los integrantes de los Comités de Supervisión, tanto para abogados como no abogados.

- Capacitación técnica en análisis económico y estadístico de cifras, análisis multivariado, evaluación de procedimientos, detección de riesgos crediticios, operacionales y otros.

2.4. Otros temas importantes

2.4.1. La metodología usada para guiar el registro contable de las operaciones basada, de un lado, en la definición de un catálogo de cuentas**;** y del otro**,** en el enunciado de unos principios contables agregando la obligación de aplicar las NIC y las NIIFs, puede ser suficiente para entidades financieras maduras y de larga tradición en el mercado, pero en un esquema de 12 Comités de Supervisión, Confederación y CNBV**,** el problema de las definiciones e interpretaciones se multiplica y se convierte en un obstáculo para el desarrollo del sector. Esto podría solucionarse si se sistematiza el catálogo de cuentas y se agrega una dinámica contable para las cuentas más importantes**;** es decir, si se expide un Plan de Cuentas.

2.4.2. En el libro editado por el Banco Mundial "MAS ALLA DEL CONSENSO DE WASHINGTON: LA HORA DE LA REFORMA INSTITUCIONAL", se afirma en el Capítulo 3, que el trípode de una red de protección bancaria es Capital, Supervisión y Cierre de Entidades, y afirma: "es lógico que el capital y la supervisión por si solos, no importa cuán bien diseñados estén, puedan ser incapaces de resolver bien los problemas involucrados en las asimetrías de información sin cierre, el evento disciplinario por excelencia."

En tal sentido, es necesario que se diseñen los Mecanismos de Salida del Mercado, y esto debe cubrir tanto a las reguladas como a las no reguladas:

- Es clave tener un plan de contingencia para el manejo de entidades a las que no se les otorgará autorización para operar.

- Es necesario aclarar la Ley de Ahorro y Crédito Popular respecto de la salida del mercado de las entidades reguladas, teniendo claro no sólo cómo se decide la declaración de una entidad en liquidación o disolución, sino también los pormenores del proceso y la prioridad de pago que deben tener los ahorros en este tipo de procesos, por encima de cualquier otro acreedor.

3. CUATRO ASPECTOS ESTRATÉGICOS PARA VIABILIZAR LA APLICACIÓN DE LA LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

Antes de exponer las estrategias propuestas para viabilizar la Ley y atender una parte importante de las observaciones y preocupaciones ya mencionadas, debemos aclarar que dentro de las estrategias propuestas hay tareas que ya están previstas en la regulación secundaria expedida, pero se repiten para ilustrar el proceso general a desarrollar e indicar que, en caso se adoptarse la estrategia o montar una distinta, esos aspectos deberán ser revisados para hacerlos armónicos con el nuevo procedimiento.

3.1. ESTRATEGIA PARA ACELERAR EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

Una de las mayores preocupaciones por parte de las entidades que están actuando dentro de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, es la competencia de las entidades no reguladas, que usan su condición de entidades sometidas a pocos controles, como gancho comercial; por ejemplo, no reportar a sus clientes a las centrales de información financiera.

El proyecto de estrategia que proponemos busca articular procedimientos técnicos útiles para determinar un mecanismo muy rápido y eficiente para elegir las entidades que serán aprobadas, con base en un estudio de viabilidad financiera. Los factores de dificultad en este proceso son:

- El número elevado de entidades a evaluar exige que las herramientas a utilizar sean de fácil aplicación.

- Sería imprudente confiarse en una sola herramienta analítica tanto desde el punto de vista técnico, como político, ya que las decisiones deben tener un soporte incontrovertible.

- Las entidades no han tenido casi ningún tipo de supervisión.

- El impacto de la insolvencia de entidades sobre las reservas del Fondo de Protección, teniendo en cuenta el periodo de gracia de dos años.

Por tanto, el problema es acelerar la regularización de las entidades, logrando construir unas herramientas de diagnóstico rápido, que con adición a los estudios ya realizados por la Comisión y los consultores externos, permita establecer la viabilidad financiera de las entidades y los requisitos para que a futuro se garantice ésta.

Se debe buscar realizar una evaluación con énfasis en la capacidad gerencial más que -aunque sin descuidarla- en la situación de solvencia manifiesta de las entidades.

Existen las siguientes herramientas analíticas de comprobada capacidad técnica:

- Modelos discriminantes, MAT estadístico

- CAMEL (Cuantitativo y cualitativos)

- Evaluación de Patrimonio a valor de mercado, con consideración explícita del riesgo de tasa de interés

- Brecha de liquidez.

Sin embargo, cada una individualmente usada no es suficiente para realizar un análisis certero de la viabilidad financiera de una entidad**;** por tanto, se recomienda usar las cuatro ya que proporcionan una visión integral de la entidad.

Las dos primeras son fácilmente construibles con la información y herramientas disponibles en el mercado. Para las dos últimas se requeriría de un trabajo de aproximadamente dos meses, definiendo los archivos planos para capturar los archivos individuales de cartera y depósitos, ya que estos análisis se realizarían por parte de la Comisión y se constituirían en la base para una posterior estrategia de gestión de riesgos para el sector.

Para determinar quién recibiría autorización de la CNBV, se podría diseñar un esquema de decisión en cascada que enlace los resultados de la calificación en cada una de las herramientas con las categorías de riesgo derivadas de la aplicación del artículo 74 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, como por ejemplo:

a) Quien obtenga una calificación satisfactoria en todos los cuatro criterios, será nivel 1 y será autorizada a operar sin ningún compromiso.

b) Quien obtenga una calificación no satisfactoria en tres o todos los cuatro, será riesgo 4 y deberá desmontarse o liquidarse. Puede contemplarse el otorgamiento de un plazo para volver a presentarse a evaluación por una única vez.

c) Quien obtenga tres criterios satisfactorios será nivel dos de riesgo y deberá firmar un convenio de operación, que incluye al menos el establecimiento de un plan estratégico, visitas de inspección trimestrales por parte del Comité de Supervisión, mejorar la gestión de liquidez y de tasa de interés.

d) Quien obtenga dos satisfactorios, será nivel tres de riesgo, exigiéndole convenio de reestructuración, venta de activos improductivos, reducción de personal, cierre de oficinas que den punto de equilibrio, mejora tecnológica.

De cada convenio de desempeño se estructurará una ficha resumen de compromisos sobre la cual se realizará un seguimiento mensual.

3.2. ESTRATEGIA PARA IMPLEMENTAR LAS REGULACIONES SOBRE LA GESTIÓN DE RIESGOS DE MERCADO y LIQUIDEZ Y SU CONSECUENTE CAPITALIZACIÓN

Uno de los aspectos que se plantea en las propuestas de modificación a las regulaciones secundarias es la simplificación en el tema de riesgos de mercado, tanto en el cálculo de los requerimientos de capital como de su gestión, ya que al simplificar el análisis de brechas sobre el que se estimaba el capital requerido, implícitamente se simplifica el aspecto de la gestión.

Si bien es cierto que el cálculo y, sobre todo, el entendimiento del tema sobrepasan la capacidad de percepción y de manejo en un considerable número de Cajas como de SOFIPOS, por insuficiencia de capacitación, creemos que para que se tenga éxito en el objetivo de contar con un sector de ahorro y crédito popular sólido, el tema de los análisis explícitos de los riesgos de mercado y liquidez no puede ser postergado. Hay que diseñar una estrategia de mediano y largo plazo, que partiendo de los análisis de brecha y valor de patrimonio a precios de mercado, realizados por los reguladores, se avance en dar mayor sustancia y complejidad a la gestión.

Una primer paso es otorgar un trato explícito a cada área, un manejo para la medición de los requerimientos de capital por riesgos de mercado y un manejo para introducir la gestión y administración de estos riesgo.

Medición de requerimientos por riesgo de mercado y liquidez

Aunque es necesario simplificar el cálculo de los requerimientos de patrimonio por riesgos de mercado, no creemos que una ultra-simplificación sea recomendable. Se debe empezar a generar una consideración explícita de los riesgos de mercado en las entidades de ahorro y crédito popular.

Una posible solución para el corto y mediano plazo es determinar una base de capital basado en riesgos de un 9% y "castigar" este porcentaje por comportamientos como concentración de captaciones y demasiados activos sensibles a cambios en la tasa de interés, o pasivos a muy largo plazo con tasa fija.

Debe quedar claramente establecido en las regulaciones que se expidan para tal fin**,** que el punto de llegada es un cálculo tomando brechas y usando el concepto de duración.

Gestión de riesgos de mercado y liquidez

Es claro que la solvencia debe seguir siendo el elemento central de la regulación prudencial; y, por tanto, la determinación de los requerimientos de capital por riesgos se tornan muy importantes.

Pero lo que finalmente buscan esos requerimientos es influir en el comportamiento de los administradores de las entidades financieras, promoviendo una toma prudente de riesgos. Un complemento indispensable para el logro de este objetivo es que existan procedimientos de gestión de riesgos, ¿Cómo se modera en forma efectiva la toma de riesgos, si no se han identificado y evaluado en forma adecuada?

Por tanto**,** la simplificación que necesariamente debe realizarse en lo referente a los cálculos de los requerimiento de patrimonio por riesgo de mercado, debe llevar un mensaje claro en el sentido de que sigue siendo un tema prioritario y cuya gestión debe ser un objetivo de cualquiera que pretenda administrar una entidad de ahorro y crédito popular.

Para que lo anterior sea una realidad**,** debe diseñarse un plan de mediano plazo que lleve a todas las entidades a montar esquemas de gestión adecuados de riesgo de mercado y de los demás riesgos a la vuelta de 5 años.

Las siguientes podrían ser las etapas propuestas:

1. Las autoridades calculan brechas: Durante el primer año, con base en las herramientas desarrolladas para efecto de determinar la viabilidad de las entidades, brecha de liquidez y valoración del patrimonio a precios de mercado, cada trimestre el Comité de Supervisión respectivo de la CNBV calcula las brechas, realiza un análisis explícito del riesgo de

liquidez y revisa concentraciones activas y pasivas y elabora un informe ejecutivo sobre el cual debe pronunciarse la entidad.

2. Para el segundo año, la entidad misma, previos talleres de capacitación, calcula las brechas y valora su patrimonio, cada mes, y construye un Flujo de Caja, que deberá mantener actualizado semanalmente. El Consejo de Administración tratará el tema mensualmente, lo cual debe quedar plasmado en acta. Estos cálculos permanecerán a disposición de los Comités de Supervisión en las instalaciones de la entidad.

3. A partir del tercer año**,** todas las entidades calcularán descompensaciones según nivel 3 y 4 y se establecerán planes de acción trimestrales para la gestión de los riesgos de mercado y liquidez.

4. En el año 4º: se calcula duración promedio de activo y pasivo, la descompensación y el efecto ante variaciones de1% en la tasa.

5. En el año 5º se valoran a precios de mercado inversiones, volatilidades de las captaciones.

Al final del 5º año se calcula el requerimiento patrimonial con base en el análisis de brechas y duración y el riesgo se gestiona, igualmente, con base en estas mismas herramientas.

Es importante avanzar en lograr una mayor homogeneización de la información contable para uniformizar los balances y los conceptos de las cuentas, y realizar luego un proceso de capacitación a los gerentes y funcionarios de las entidades, así como a los consejeros sobre su interpretación y sobre su responsabilidad referente a la calidad de la revelación contable.

3.3. ESTRATEGIA PARA SIMPLIFICAR Y ARMONIZAR EL ESQUEMA DE SUPERVISIÓN DELEGADA

Aunque pasa necesariamente por la simplificación de los requerimientos referidos a la regulación de riesgos de mercado y por la racionalización de los reportes repetidos o que pueden obtenerse de una misma fuente de información, es necesario pensar que un esquema de supervisión delegada requiere no solo establecer un procedimiento de inspección de entidades, sino construir un claro rol para la CNBV que no interfiera sino que refuerce las acciones de los Comités de Supervisión, además del diseño y levantamiento de procedimientos que puntualicen el flujo de documentos, información, comunicaciones, jurisprudencia y actuaciones administrativas entre entidades -Comités de Supervisión- Comité Técnico y Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Algunos elementos a tener en cuenta serán los siguientes:

- La Comisión debería conocer trimestralmente un ranking de riesgo de las entidades vigiladas por cada Comité de Supervisión, así como la clasificación de éstas en los 4 niveles de riesgo**;** un diagnóstico resumido de las entidades en nivel tres y cuatro y las acciones desplegadas respecto de ellas. Conjuntamente con esta información**,** cada Comité de Supervisión debería presentar una escalera de supervisión que especifique qué entidades deben tener prioridad en las inspecciones in situ.

- Con base en la escalera de supervisión**,** cada Comité de Supervisión informará al principio de cada año la programación de visitas de inspección del año. Cualquier cambio a esta programación será informado de inmediato a la Comisión. Cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores decida efectuar la inspección directamente, sustituye la visita programada por el Comité. La CNBV podrá modificar la programación, incluir o excluir entidades o adelantar fechas.

- Toda documentación se solicita a través del Comité de Supervisión, excepto en entidades de nivel tres o cuatro de riesgo.

- A juicio de la CNBV**,** una entidad puede pasar a la inspección directa, o bajo coordinación de la CNBV, nombrar como jefe de visita a un funcionario de la Comisión o dar a un informe de visita en forma directa**,** cuando estén en nivel tres o cuatro de riesgo

- Informe de sanciones.

- Debería pensarse en un Sistema de Información de la Supervisión in situ, además de un sistema de captura de información financiera, con memorando de previsita, memorandos de planeación de visita, informes de visita, resumen de principales hallazgos sistematizados a la vista de la CNBV.

- A la Comisión solo deberían llegar los Estados Financieros y los archivos individuales de captaciones y colocaciones, los demás formatos e información deben ser procesadas por los Comités, bajo parámetros generales establecidos por la CNBV.

- Con la finalidad de uniformizar no solo los procedimientos de supervisión sino los reportes e información que de ellos se deriven, deben tener para aplicación en todos los Comités de Supervisión:

    - Procedimientos generales de inspección homogéneos

    - Manual de Supervisión en gabinete único

    - Manual de Inspección in situ único

    - Modelo de memorando de previsita

    - Modelo de memorando de planeación de visita

    - Modelo de informe de visita y su manejo

    - Guía de penas convencionales, caracterización y rangos de valor.

3.4 ESTRATEGIA PARA OPTIMIZAR LA ACTIVIDAD CREDITICIA, SU REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN Y DAR UN MANEJO ADECUADO A LOS MICROCRÉDITOS

El marco legal de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular determina que dichas entidades tienen por objeto: *"el ahorro y crédito popular; facilitar a sus miembros el acceso al crédito; apoyar el financiamiento de micro, pequeña y medianas empresas"*[2]. Por tanto, un elemento esencial para la adecuada aplicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular es contar con una Normativa puntual para Créditos a Microempresarios, que al ajustar las regulaciones de manera más clara al nivel de riesgos de este tipo de actividades evite las discriminaciones en contra de dicha actividad crediticia.

A continuación se dan unos lineamientos sobre el contenido sugerido para el marco regulatorio y de supervisión de los créditos a microempresarios:

3.4.1 ASPECTOS REGULATORIOS

3.4.1.1 Definición y ámbito de aplicación

Modalidad de crédito aplicable a todas las entidades financieras que, utilizando apropiadas tecnologías crediticias, concedan préstamos a personas que se dedican a actividades en pequeña escala, de producción, comerciales o servicios y cuya devolución se efectuará con el producto de sus ventas o ingresos y no con la ejecución de las eventuales garantías recibidas.

Los microcréditos son pequeños créditos otorgados a personas físicas o morales con garantía personal o prendaria, cuya fuente de pago, parcial o total, son los ingresos por ventas provenientes de una actividad microempresarial del sector formal o informal, que no cuentan con estados financieros elaborados por contador legalmente autorizado y que por tanto su capacidad de pago es estimada por la propia entidad financiera con **base en una tecnología crediticia especializada y mediante personal entrenado**. Estos créditos son pagaderos en cuotas periódicas de igual monto, salvo en el caso de microempresas que operen en condiciones de marcada estacionalidad.

Las políticas de crédito deberán establecer el monto máximo que la entidad otorgará a un cliente bajo la modalidad de crédito a la microempresa, sin exceder el 1% de su patrimonio.

3.4.1.2 Reconocimiento del Riesgo Crediticio

a) <u>Reservas de saneamiento automáticas</u>

a.1) Por mora. Los créditos a microempresarios se podrían clasificarán en 5 categorías de acuerdo a la mora del crédito o de alguna de sus cuotas. Al final de cada mes, contarán con las reservas que se señalan en el siguiente esquema:

Categoría	Rango de la mora	Porcentaje de Reservas
1	Vigentes	1%

[2] Ley de Ahorro y Crédito Popular, Artículo 4.

2	De 1 a 30 días	5%
3	De 31 a 60 días	20%
4	De 61 a 90 días	50%
5	Más de 90 días	100%

Categorías, rangos y porcentajes utilizados por entidades financieras con buenas tecnologías crediticias, con niveles de pérdidas anuales inferiores a los créditos otorgados a asalariados.

El uso de cualquier tabla para reserva o aprovisionamiento supone que la actividad microcrediticia es menos riesgosa que la actividad de créditos a asalariados, siempre y cuando se base en una metodología de reconocido valor técnico a satisfacción de la Comisión.

a.2) Por reestructuraciones. Los créditos a microempresarios que sean destinados a pagar créditos morosos o créditos que no han sido cancelados normalmente por una parte significativa del capital original, se clasificarán en una categoría peor de la que se encontraba el crédito cancelado. Dado que una característica clave de buenos programas de microfinanciamiento es conceder représtamos (créditos nuevos a buenos clientes, otorgados poco antes de que finalice el plan de pagos original), se sugiere no penalizar créditos que al momento de la refinanciación tengan al menos el 80% pagado de manera regular según el cronograma pactado al momento de la contratación.

Las reservas de saneamiento constituidas por los créditos reestructurados podrán utilizarse para cubrir otras operaciones o generar ingresos, sólo al momento de la cancelación total de la operación.

a.3) Por riesgo de contagio. Si una entidad comparte clientes microempresarios con otras entidades financieras, consideradas por éstas como microempresarios o no, aplicará la peor categoría asignada a este cliente por las demás entidades, si es que mantiene el monto de deuda más alto.

Se sugiere que sea obligatoria la consulta de la condición del deudor y su garante en los burós de información crediticia, a fin de evitar el sobreendeudamiento y la "operación en la sombra" de la clientela.

Para aplicar lo anterior es importante apuntar que se deben contar con algunos arreglos previos, como tener una sola base de datos de clientes en los burós o, por lo menos, homogenizar conceptos de calificación de clientes en las entidades y en los propios burós.

b) <u>Tratamiento de los intereses</u>

b.1) Créditos en mora. Un microcrédito dejará de generar ingresos por intereses desde el primer día en que el crédito o una de sus cuotas cae en mora. Simultáneamente, los intereses devengados no cobrados por estas operaciones serán revertidos, reservados o castigados.

b.2) Créditos reestructurados. Los intereses devengados por los créditos reestructurados (que no sean los représtamos mencionados en a.2) sólo se registrarán como ingresos al momento de su cobro en efectivo.

c) Reservas Adicionales

Se sugiere que a fin de afrontar el riesgo crediticio y operacional, la CNBV pueda exigir reservas adicionales cuando la cartera de microcréditos con garantías personales o prendarias no cuente con adecuadas políticas y procedimientos crediticios, sistemas de información o controles internos, cuando la clasificación de estos créditos se realice en forma inadecuada o cuando los clientes muestren un comportamiento de pago deficiente en otras entidades del sistema financiero. Ver punto 3.4.2 Aspectos de supervisión del microcrédito.

d) Castigo de Créditos

Los microcréditos deben castigarse al reconocerse como irrecuperables o cuando hayan pasado 360 días como cartera vencida.

e) Simplificación Documentaria

Las entidades financieras que operen con carteras de créditos a los microempresarios deberán mantener en las carpetas de crédito de sus clientes, toda la información prevista en su tecnología crediticia, especialmente constancia de visitas, balances, estados de pérdida o ganancia, flujo de caja y cualquier otra documentación o constancia establecida en las políticas, procedimientos o controles internos.

La información de las carpetas debe permitirle a la Comisión conocer: calificación del deudor, fecha de otorgamiento, fecha de vencimiento, tasa de interés original y vigente, número de cuotas, monto de las cuotas con desglose por capital e intereses y por otros cargos, monto original del préstamo, saldo de capital e intereses adeudados, calificación del deudor en otras instituciones, situación del crédito en cuanto a: plazo, días de mora y cuotas atrasadas, última fecha de pago, número de refinanciamientos.

f) Riesgo Operacional

Las entidades financieras que operen con carteras de créditos a microempresarios que incluyan 1,000 o más clientes, deberán contar con sistemas de información computarizados de administración de créditos que, entre otros, permitan un seguimiento diario de:

a) Créditos en mora desde el primer día.
b) Devengamiento diario de intereses
c) Créditos que ingresan a la condición de reestructurados
d) Reserva de saneamiento específica para cada crédito

3.4.2 ASPECTOS DE SUPERVISIÓN

A continuación se detallan algunos procedimientos básicos para la evaluación in situ del riesgo crediticio y operacional de las carteras de microcrédito, tanto para la Comisión como para los Comités de Auditoría y auditores externos:

Confiabilidad, seguridad y gestión de sistemas de información y comunicaciones: validación de datos, grado de dependencia en sistemas computarizados y de comunicaciones, gestión informática, sistemas de información, seguridad informática, visitas a agencias.

Extracción y proceso de verificación de datos de cartera: validación del cómputo de la cartera en mora por días de atraso, cómputo de reservas de saneamiento, cómputo de indicadores de morosidad, determinación de la cartera reestructurada, muestreo de inconsistencias.

Evaluación de la tecnología crediticia. En base a una muestra representativa determinada bajo criterios estadísticos de los créditos vigentes concedidos a microempresarios, donde se incluyan a todas las sucursales y dentro de éstas a todos los agentes de crédito, para apreciar las desviaciones o incumplimientos de la metodología de crédito adoptada por la entidad visitada.

Aspectos claves a verificar. Utilizando la información contenida en las carpetas de los créditos seleccionados en la muestra se verificará, documentariamente y en eventuales visitas a los clientes, los siguientes aspectos claves, siempre y cuando estén previstas en su tecnología crediticia y sea aplicable al caso:

a) El domicilio legal y laboral. Si la ficha de datos (electrónica o física) está actualizada incluyendo copias de documentos de identidad.

b) Los antecedentes de pago en otras entidades del sistema financiero y acreedores declarados por el cliente. El cliente no tiene operaciones vencidas, en cobranza judicial o castigadas.

c) La actividad del cliente y la estimación del patrimonio de su negocio.

d) La correlación del monto del crédito y el monto de la cuota con el flujo de caja y patrimonio del negocio.

e) Que el garante no tiene deudas en mora en el sistema financiero y con otros acreedores, que se cuenta con una certificación laboral debidamente verificada, al igual de la constancia de haber verificado el domicilio y los documentos de identidad.

f) La existencia de eventuales garantías, su estado de conservación, su ubicación, adecuada valorización y medidas adoptadas para su protección.

g) Que la aprobación del crédito se ha efectuado por el nivel correspondiente.

h) Si el crédito está reestructurado, esta operación de carácter excepcional fue aprobada por el nivel correspondiente distinto al de su aprobación original.

i) Que existe evidencia del seguimiento periódico, en base a muestras, sobre el domicilio, la existencia del negocio y su situación.

j) Que consta el proceso de cobranza, incluyendo los avisos y cartas de la cobranza de eventuales moras incurridas.

k) Que existe evidencia que los créditos que incumplieron los requerimientos establecidos en la política crediticia, fueron aprobados siguiendo los procedimientos de excepción establecidos.

l) Que el archivo del crédito y del cliente cuenta con la documentación requerida por la política crediticia, en sus etapas de solicitud, aprobación (por comités de crédito y niveles de autonomía crediticia), registro contable, contrato y garantías.

Resultados de la muestra.

Los resultados obtenidos respecto de la muestra y que determinen que existe una desviación de más del 5% del nivel de aprovisionamiento requerido según las normas vigentes respecto del nivel registrado, siendo mayor el que resulta de la muestra, supondrá que se aplique un mayor aprovisionamiento de carácter general a toda la cartera microcrediticia y por el valor de la desviación así detectada.

Esto requiere definir porcentajes de error que determinan la obligación de realizar aprovisionamientos genéricos por riesgo general crediticio.

-.-

Es de señalar que los temas y propuestas referidos a lo largo del presente Informe, fueron expuestos y discutidos con los representantes de USAID; del Proyecto Afirma, así como con los principales actores de la LACP, incluyendo a las autoridades de la CNBV y representantes de EACP, en el transcurso de la segunda misión realizada por los consultores entre el 21 y 24 de agosto del presente año, dando cumplimiento, de esta manera, al correspondiente Plan de Actividades (Ver Anexo 3 Documento utilizado para la presentación del Informe).

Anexo 1

AGENDA DE REUNIONES Y ENTREVISTAS DE DISCUSION Y TRABAJO
(Primera Misión)

Lunes, Julio 23, 2007	
9:00 a 11:00AM 11:30 a 13:30 hrs.	▪ Reunión de Consultores en oficinas de AFIRMA con Vicente Fenoll, Norma Rodríguez, Lorena Reynolds, Luis Felipe Mariscal, Francisco Austreberto Gutiérrez. ▪ Reunión FinAmigo con Norma Rodríguez & Juan J. López (Carlos Ruiz). ▪ Reunión FinComún con Vicente Fenoll, Luis Gallegos, Lorena Reynolds (Ramón Rosales)
4:00 PM 18:00 hrs.	▪ Reunión con Bansefi, Javier Gavito, Alejandro Negrete y Xavi Fast, Vicente Fenoll (Ramón Rosales y Carlos Ruiz.) ▪ Reunión con María O´Keefe, oficinas AFIRMA (Ramón Rosales y Carlos Ruiz).
Martes, Julio 24, 2007	
9:00 AM	▪ Reunión en AFIRMA con Willy Escobedo, Geoffrey Chalmers y Nathanael Bourns (Ramón Rosales y Carlos Ruiz)
5.00 PM	▪ Reunión con Central de Riesgos Círculo de Crédito, Juan Manuel Ruiz Palmieri, Director Comercial (Ramón Rosales, Carlos Ruiz y Willy Escobedo)
Miércoles, Julio 25, 2007	
9:00 AM	▪ Reunión Consultores, Geoffrey Chalmers, Equipo Afirma con CNBV: Yerom Castro, Jorge Valle y Rodrigo Sánchez Arriola
5:00 PM	▪ Reunión Consultores, Willy Escobedo con Federación FEDRURAL: Jorge García y Christophe Paquette
Jueves, Julio 26, 2007 – Guadalajara	
9.00.AM-5.00 P.M	▪ Reunión C. Ruiz con Caja Oblatos, Guadalajara, Director General, José Bruno Arce, Víctor Manuel Ramos, Francisco Austreberto y todo el equipo directivo. ▪ Reunión C. Ruiz Federación UNISAP en Guadalajara. Jorge valle, Presidente Comité de Supervisión
18:00 hrs.	▪ Reunión Ramón Rosales y Willy Escobedo con BatoAmigo: Luís Felipe Mariscal, Director General

Viernes, Julio 27, 2007	
10AM-12 M.	Reunión Consultores y Equipo Afirma con Lorena Reynols de FinComún en oficinas de AFIRMA
2.00 p.m.-5.00p.m.	Oficinas de Afirma
Lunes, Julio 30, 2007 – León Guanajuato	
09:00 - 12:00 M	▪ Reunión Ramón Rosales y Willy Escobedo con Federación Alianza: Tomás Carrizales, Javier Castro e Ignacio Chichita en León, Guanajuato
12:00 – 04:00 PM	▪ Reunión Ramón Rosales y Willy Escobedo con Caja Popular Mexicana: Ramón Imperial & Woccu con Mario Galárraga y Guillermo Aguilar Ríos en León, Guanajuato
Martes, Julio 31, 2007	
11:00 AM	▪ Oficinas de Afirma
14:00 PM	▪ Reunión Consultores y Willy Escobedo con Jesús Flores, Gerente General de la Confederación de Cajas de Ahorro.
Miércoles, Agosto 1, 2007	
10:00AM	▪ Oficinas de AFIRMA, reunión Consultores con F. Fernández y equipo.
3:00 PM	▪ Reunión Consultores, Geoffrey Chalmers y Equipo Afirma con Guillermo Zamarripa, Titular de la Unidad de Banca y Ahorro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP
Jueves, Agosto 2, 2007	
9:00 – 12:00 AM	• Reunión Consultores, Geoffrey Chalmers, Equipo Afirma con CNBV: Yerom Castro y Equipo.
15:00 hrs.	• Reunión Consultores con Equipo AFIRMA • Reunión Consultores y Equipo Afirma con Vicente Fenoll (FinComún), Francisco Austreberto Gutiérrez (Caja Oblatos), Juan Carlos de Lucio (Batoamigo), Daniel Salazar Saldaña (UNAGRA) y Aurora Vignau (SEFIA)

Anexo 2

AGENDA DE REUNIONES, ENTREVISTAS Y EXPOSICIONES
(Segunda Misión)

Miércoles, Agosto 22, 2007	
10:00 -12:00 M.	▪ Exposición de Consultores y Equipo Afirma con Geoffrey Chalmers de USAID y otros funcionarios de la Misión.
4:00 – 7.00 P.M.	▪ Exposición de Consultores y Equipo Afirma con Vicente Fenoll (FinComún), Norma Rodríguez (FinAmigo), Luis Felipe Mariscal (Batoamigo), Daniel Salazar Saldaña (UNAGRA) y Manuel Ramírez y Cecilia Soliz Rivero (Te Creemos).
Jueves, Agosto 23, 2007	
02:30 – 04:00 PM	• Reunión Consultores y Willy Escobedo con PROSA, Santiago Sánchez Herrero y Víctor Manuel Sánchez Morales
05:30 – 10.00 PM	• Exposición de Consultores, Geoffrey Chalmers y Equipo Afirma con CNBV: Yerom Castro y el Equipo.

ANEXO 3

PREOCUPACIONES SEGÚN NIVELES

INTERNATIONAL CONSULTING CONSORTIUM, Inc.
Ramón Rosales
Carlos Eduardo Ruiz

- Normas sobre la actividad crediticia que suponen tratamiento inadecuado de microcrédito, consulta buró de crédito, exceso de límites y provisiones muy altas. Simplificación del proceso crediticio.
- Competencia desleal de no regulados.
- Exceso de regulación: capitalización riesgos de mercado y restringidos lìmites individuales de crédito.
- Identificación de los 4 niveles de riesgo.
- Preocupaciones cobertura y aportación del Fondo de Protección.
- Manejo fiscal de provisiones y aporte al Fondo de Protección.
- Un sector Piramidal? Una Caja Central? Liquidez?
- Estrategias de resolución de entidades? Fusiones, absorciones o desmontes.
- Ingreso de nuevas entidades, gradual o no?

NIVEL GENERAL: Funcionamiento de la Ley

- Se pueden realizar inversiones en administradoras de pensiones, bancos de desarrollo, fondos de inversión, luce excesivo.
- Sin embargo, no se da un mensaje sobre la participación accionaria en una verdadera estructura federada del sector, y la organización de una Caja Central, que confiera una solución real a los temas de la liquidez, servicios de pago.

NIVEL GENERAL: Estructura del sector

- Supervisión demasiado costosa: exceso de reportes regulatorios, demasiados comités internos
- Coordinación CNBV y Comités de Supervisión.
- Comités de Supervisión emitiendo opiniones particulares.
- Comité de Riesgos, Auditoría Interna, Auditor Externo, Consejo de Vigilancia, Contralor Normativo, Auditor legal, Quién hace qué y quién se responsabiliza de qué?
- La administración de riesgos se ha convertido en un mero tramite, no debe caerse en la ultra simplificación

NIVEL INTERMEDIO: Aplicación de la Ley

- Existe poca claridad en algunas definiciones.
- Demasiadas instancias intervienen en su clarificación.
- Demasiado papel. Expedientes de consejeros muy extensos.
- Más de 600 informes al año, 87 eventos regulatorios: reportes duplicados
- Proceso de supervisión no homogéneo, cada Federación define plazos e interpreta normas.

Observación: también es un problema de capacitación.

NIVEL BÁSICO: Definiciones y operación de la Supervisión.

- Plan Contable: parte del problema de las definiciones e interpretaciones (12 Comités de Supervisión, Confederación y CNBV) podría solucionarse si se sistematiza el Catálogo de Cuentas y se agrega una dinámica contable para las cuentas más importantes.
- Mecanismos de Salida del Mercado: es clave tener un plan de contingencia para el manejo de entidades que no entran y aclarará la Ley respecto de la salida del mercado de las entidades reguladas.

OTROS TEMAS CLAVES

CUATRO ESTRATEGIAS PARA VIABILIZAR EL DESARROLLO DE LA LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

- Antes de exponer las estrategias propuestas para viabilizar la Ley y atender una parte importante de las observaciones y preocupaciones ya mencionadas, debemos aclarar que dentro de las estrategias propuestas hay tareas que ya están previstas en la regulación secundaria expedida, pero se repiten para ilustrar el proceso general a desarrollar e indicar que, en caso se adoptarse la estrategia o montar una distinta, esos aspectos deberán ser revisados para hacerlos armónicos con el nuevo procedimiento.

- El proyecto de estrategia que proponemos busca articular procedimientos técnicos útiles para determinar un mecanismo muy rápido y eficiente para elegir las entidades que serán aprobadas, con base en un estudio de viabilidad financiera que presenta varios factores de dificultad.

ESTRATEGIA PARA ACELERAR EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

- El número elevado de entidades a evaluar exige que las herramientas a utilizar sean de fácil aplicación.
- Sería imprudente confiarse en una sola herramienta analítica tanto desde el punto de vista técnico, como político, ya que las decisiones deben tener un soporte incontrovertible.
- Las entidades no han tenido casi ningún tipo de supervisión.
- El impacto de la insolvencia de entidades sobre las reservas del Fondo de Protección, teniendo en cuenta el período de gracia de dos años.

ESTRATEGIA PARA ACELERAR EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR(2)

- Existen las siguientes herramientas analíticas de comprobada capacidad técnica:
- Modelos discriminantes, MAT estadístico
- CAMEL (Cuantitativos y cualitativos)
- Evaluación de Patrimonio a valor de mercado, con consideración explícita del riesgo de tasa de interés
- Brecha de liquidez.

ESTRATEGIA PARA ACELERAR EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR(3)

- La entidad que obtenga una calificación satisfactoria en todos los cuatro criterios, será nivel 1 y será autorizada a operar sin ningún compromiso.
- La entidad que obtenga una calificación no satisfactoria en tres o todos los cuatro, será riesgo 4 y deberá desmontarse o liquidarse.
- La entidad que obtenga tres criterios satisfactorios será nivel dos de riesgo y deberá firmar un convenio de operación.
- La entidad que obtenga dos satisfactorios, será nivel tres de riesgo, exigiéndole convenio de reestructuración.

ESTRATEGIA PARA ACELERAR EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR(4)

- Aunque es necesario simplificar el cálculo de los requerimientos de patrimonio por riesgos de mercado, no creemos que una ultra-simplificación sea recomendable. Se debe empezar a generar una consideración explícita de los riesgos de mercado en las entidades de ahorro y crédito popular.

ESTRATEGIA PARA IMPLEMENTAR LAS REGULACIONES SOBRE LA GESTIÓN DE RIESGOS DE MERCADO y LIQUIDEZ Y SU CONSECUENTE CAPITALIZACIÓN

- Una solución para el corto y mediano plazo es determinar una base de capital basado en riesgos de un 9% y "castigar" este porcentaje por comportamientos como concentración de captaciones y demasiados activos sensibles a cambios en la tasa de interés, o pasivos a muy largo plazo con tasa fija.

- Debe quedar claramente establecido en las regulaciones que se expidan para tal fin, que el punto de llegada es un cálculo tomando brechas y usando el concepto de duración.

ESTRATEGIA PARA IMPLEMENTAR LAS REGULACIONES SOBRE LA GESTIÓN DE RIESGOS DE MERCADO y LIQUIDEZ Y SU CONSECUENTE CAPITALIZACIÓN(2)

Las siguientes son las etapas propuestas:

- Las autoridades calculan brechas: Durante el primer año, con base en las herramientas desarrolladas para efecto de determinar la viabilidad de las entidades, brecha de liquidez y valoración del patrimonio a precios de mercado.
- Para el segundo año, la entidad misma calcula las brechas y valora su patrimonio, cada mes, y construye un Flujo de Caja, que deberá mantener actualizado semanalmente
- A partir del tercer año, todas las entidades calcularán descompensaciones según nivel 3 y 4 y se establecerán planes de acción trimestrales para la gestión de los riesgos de mercado y liquidez.
- En el año 4º: se calcula duración promedio de activo y pasivo, la descompensación y el efecto ante variaciones de 1% en la tasa.
- En el año 5º se valoran a precios de mercado inversiones, volatilidades de las captaciones.
- Al final del 5º año se calcula el requerimiento patrimonial con base en el análisis de brechas y duración y el riesgo se gestiona, igualmente, con base en estas mismas herramientas.

ESTRATEGIA PARA IMPLEMENTAR LAS REGULACIONES SOBRE LA GESTIÓN DE RIESGOS DE MERCADO y LIQUIDEZ Y SU CONSECUENTE CAPITALIZACIÓN (3)

- La Comisión debe conocer trimestralmente un ranking de riesgo de las entidades vigiladas por cada Comité de Supervisión, así como la clasificación de éstas en los 4 niveles de riesgo;
- Conjuntamente con esta información, cada Comité de Supervisión debe presentar una escalera de supervisión que especifique qué entidades deben tener prioridad en las inspecciones in situ.
- Con base en la escalera de supervisión, cada Comité de Supervisión informará al principio de cada año la programación de visitas de inspección del año.

ESTRATEGIA PARA SIMPLIFICAR Y ARMONIZAR EL ESQUEMA DE SUPERVISIÓN DELEGADA

- Cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores decida efectuar la inspección directamente, sustituye la visita programada por el Comité. La CNBV podrá modificar la programación, incluir o excluir entidades o adelantar fechas.
- Toda documentación se solicita a través del Comité de Supervisión, excepto en entidades de nivel tres o cuatro de riesgo.
- A juicio de la CNBV, una entidad puede pasar a la inspección directa o bajo coordinación de la CNBV.
- Informe de sanciones.

ESTRATEGIA PARA SIMPLIFICAR Y ARMONIZAR EL ESQUEMA DE SUPERVISIÓN DELEGADA(2)

- Debe pensarse en un Sistema de Información de la Supervisión in situ, además de un Sistema de Captura de Información Financiera, con memorando de previsita, memorandos de planeación de visita, informes de visita, resumen de principales hallazgos sistematizados a la vista de la CNBV.

- A la Comisión solo deberían llegar los Estados Financieros y los archivos individuales de captaciones y colocaciones, los demás formatos e información deben ser procesadas por los Comités, bajo parámetros generales establecidos por la CNBV.

ESTRATEGIA PARA SIMPLIFICAR Y ARMONIZAR EL ESQUEMA DE SUPERVISIÓN DELEGADA(3)

- Procedimientos generales de inspección homogéneos
- Manual de Supervisión en Gabinete único
- Manual de Inspección In Situ único
- Modelo de memorando de previsita
- Modelo de memorando de planeación de visita
- Modelo de informe de visita
- Guía de penas convencionales

ESTRATEGIA PARA SIMPLIFICAR Y ARMONIZAR EL ESQUEMA DE SUPERVISIÓN DELEGADA(4)

Definición y ámbito de aplicación

- Modalidad de crédito aplicable a todas las entidades financieras que, utilizando apropiadas tecnologías crediticias, concedan préstamos a personas que se dedican a actividades en pequeña escala, de producción, comerciales o servicios y cuya devolución se efectuará con el producto de sus ventas y no con la ejecución de las eventuales garantías recibidas.

ESTRATEGIA PARA OPTIMIZAR LA ACTIVIDAD CREDITICIA, SU REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN Y DAR UN MANEJO ADECUADO A LOS MICROCRÉDITOS

- Los microcréditos son pequeños créditos otorgados a personas físicas o morales con garantía personal o prendaria, cuya fuente de pago, parcial o total, son los ingresos por ventas provenientes de una actividad microempresarial del sector formal o informal, que no cuentan con estados financieros elaborados por contador legalmente autorizado y que por tanto su capacidad de pago es estimada por la propia entidad financiera con **base en una tecnología crediticia especializada y mediante personal entrenado**

ESTRATEGIA PARA OPTIMIZAR LA ACTIVIDAD CREDITICIA, SU REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN Y DAR UN MANEJO ADECUADO A LOS MICROCRÉDITOS(2)

Categoría	Rango de la mora	Porcentaje de Reservas
1	Vigentes	1%
2	De 1 a 30 días	5%
3	De 31 a 60 días	20%
4	De 61 a 90 días	50%
5	Más de 90 días	100%

Reservas de saneamiento automáticas: Por mora, de acuerdo a la del crédito o una de sus cuotas. Utilizar tabla que considere riesgo menor al de asalariados y se debe "certificar" tecnología.

- **Por reestructuraciones**. Los créditos a microempresarios que sean destinados a pagar créditos morosos o créditos que no han sido cancelados normalmente por una parte significativa del capital original, se clasificarán en una categoría peor de la que se encontraba el crédito cancelado.
- Las reservas de saneamiento constituidas por los créditos reestructurados podrán utilizarse para cubrir otras operaciones o generar ingresos, sólo al momento de la cancelación total de la operación.

- **Por riesgo de contagio.** Si una entidad comparte clientes microempresarios con otras entidades financieras, consideradas por éstas como microempresarios o nó, aplicará la peor categoría asignada a este cliente por las demás entidades, si es que mantiene el monto de deuda más alto.

OTRAS RESERVAS.

- Se sugiere que a fin de afrontar el riesgo crediticio y operacional, la CNBV pueda exigir, como consecuencia de acciones insitu, reservas adicionales cuando la cartera de microcréditos con garantías personales o prendarias no cuente con adecuadas políticas y procedimientos crediticios, sistemas de información o controles internos, cuando la clasificación de estos créditos se realice en forma inadecuada o cuando los clientes muestren un comportamiento de pago deficiente en otras entidades del sistema financiero.
- Los microcréditos deben castigarse al reconocerse como irrecuperables o cuando hayan pasado 360 días como cartera vencida.

Reservas Adicionales

Castigo de Créditos

- **Créditos en mora.** Un microcrédito dejará de generar ingresos por intereses desde el primer día en que el crédito o una de sus cuotas cae en mora. Simultáneamente, los intereses devengados no cobrados por estas operaciones serán revertidos, reservados o castigados.

- **Créditos reestructurados.** Los intereses devengados por los créditos reestructurados (que no sean genuinos représtamos) sólo se registrarán como ingresos al momento de su cobro en efectivo

Tratamiento de los intereses

- Las entidades financieras que operen con carteras de créditos a los microempresarios deberán mantener en las carpetas de crédito de sus clientes, toda la información prevista en su tecnología crediticia, especialmente constancia de visitas, flujo de caja, estados financieros proforma y cualquier otra documentación o constancia establecida en las políticas, procedimientos o controles internos.

- La información de las carpetas (electrónico o físico) deben permitirle al supervisor conocer: calificación del deudor, fecha de otorgamiento, fecha de vencimiento, tasa de interés original y vigente, número de cuotas, monto de las cuotas con desglose por capital e intereses y por otros cargos, monto original del préstamo, saldo de capital e intereses adeudados, calificación del deudor en otras instituciones, situación del crédito en cuanto a: plazo, días de mora y cuotas atrasadas, última fecha de pago, número de refinanciamientos.

Simplificación Documentaria

- Las entidades financieras que operen con carteras de créditos a microempresarios que incluyan 1,000 o más clientes, deberán contar con sistemas de información computarizados de administración de créditos que, entre otros, permitan un **seguimiento diario** de:

- Créditos en mora desde el primer día.
- Devengamiento diario de intereses
- Créditos que ingresan a la condición de reestructurados
- Reserva de saneamiento específica para cada crédito

Riesgo Operacional

- **Confiabilidad, seguridad y gestión de sistemas de información y comunicaciones**: validación de datos, grado de dependencia en sistemas computarizados y de comunicaciones, gestión informática, sistemas de información, seguridad informática, visitas a agencias.

- **Extracción y proceso de verificación de datos de cartera**: validación del cómputo de la cartera en mora por días de atraso, cómputo de reservas de saneamiento, cómputo de indicadores de morosidad, determinación de la cartera reestructurada, muestreo de inconsistencias.

- **Evaluación de la tecnología crediticia.** En base a una muestra representativa determinada bajo criterios estadísticos de los créditos vigentes concedidos a microempresarios, donde se incluyan a todas las sucursales y dentro de éstas a todos los agentes de crédito, para apreciar las desviaciones o incumplimientos de la metodología de crédito adoptada por la entidad visitada.

ASPECTOS DE SUPERVISIÓN

Utilizando la informac ón contenida en las carpetas de los créditos seleccionados en la muestra se verificará documentariamente y en eventuales visitas a los clientes, los siguientes aspectos claves, de acuerdo a la tecnología crediticia adoptada y si aplica a cada caso:

- El domicilio legal y laboral. Si la f cha de datos (electrónica o física) está actualizada incluyendo copias de documentos de identidad.
- Los antecedentes de pago en otras entidades del sistema financiero y acreedores declarados por el cliente.
- La actividad del cliente y la estimación del patrimonio de su negocio.
- La correlación del monto del crédito y el monto de la cuota con el flujo de caja y patrimonio del negocio.
- Condic ones del garante
- Garantías.
- Aprobación.
- Si el créd to está reestructurado.
- Seguimiento per ód co, en base a muestras, sobre el dom cil o, la existencia del negocio y su s tuación.
- Proceso de cobranza.
- Que existe evidencia que los créd tos que incumplieron los requerimientos establecidos en la polít ca crediticia, fueron aprobados siguiendo los procedimientos de excepción establecidos.
- Que el archivo del crédito y del cliente cuenta con la documentación requerida por la política cred t cia, en sus etapas de solic tud, aprobación (comités de crédito y niveles de autonomía cred t cia), registro contable, contrato y garantías.

ASPECTOS CLAVES A VERIFICAR

AFIRMA Project
Homero 203, piso 7 of. 703 y 704
México, Distrito Federal, DF11570
México