INFORME FINAL

CONSULTORIA USAID: APOYO SISTEMICO A LA SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO (SSF), EN EL PROCESO DE SUPERVISION DE LA CARTERA PYME

FABIO VILLALBA RICAURTE

París, Abril de 2008.

El sistema financiero del Salvador ha afrontado cambios radicales en su funcionamiento en los últimos 3 años, producto de los procesos propios de la globalización. Dichos procesos son: la adquisición por parte de bancos extranjeros de la mayoría de los activos financieros del país, un *"boom*" en las cartera de consumo y de vivienda derivado de las remesas que sus emigrantes envían desde Estados Unidos, y un interés de los banqueros por desconcentrar su cartera comercial hacia segmentos más rentables y estables como el de las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

Sin embargo, la normatividad de la Superintendencia del Sistema Financiero del Salvador (SSF) no ha evolucionado en consecuencia. Gran parte de su regulación está basada en esquemas de supervisión antiguos, donde se desconfía de las entidades del sistema. En suma, el sistema se basa en la auditoría del cumplimiento normativo más que en el conocimiento de los agentes y sus negocios, conocido como supervisión por cumplimiento.

Consciente de estos desafíos, la SSF ha modificado su regulación por medio de la Normativa NBC-022 para flexibilizar en algo el otorgamiento y seguimiento de los activos crediticios. Sus principales beneficios se encuentran en el aumento de 50.000 a 100.000 dólares del monto bajo el cual la SSF permite que las entidades decidan en sus políticas y procesos internos qué documentación se requiere para evaluar correctamente a sus clientes, en un reconocimiento del valor de recuperación de las garantías reales por lo cual el valor de las mismas se descuenta del valor del activo para la constitución de reservas, y en la segregación adicional de las calificaciones para aumentar la información sobre el estado de los deudores.

No obstante, algunos de los agentes del sistema han señalado que a pesar de los esfuerzos de la SSF, la NBC – 022 no es un avance significativo en la forma en que la SSF realiza la supervisión de las entidades. Han manifestado que por el contrario, la nueva regulación aumenta los requisitos documentales para el crédito comercial otorgado sobre el monto establecido, lo que ha afectado el otorgamiento de crédito a las PYMES.

Así, las entidades señalan que las pequeñas empresas han migrado hacia otros agentes no regulados por la SSF, que el tiempo de los procesos de otorgamiento ha aumentado significativamente y que se ha generado una tendencia importante a exigir a los clientes garantías hipotecarias para disminuir las reservas que deben ser constituidas. Todo lo anterior ha dificultado el crédito a proyectos de negocio viables y ha permitido el sobreendeudamiento de clientes con grandes garantías hipotecarias y negocios mal administrados.

Más allá de la especificidad normativa, se observa una gran desconfianza entre los agentes del sistema financiero. Las entidades consideran que la supervisión de la SSF es obsoleta, no disminuye el riesgo sistémico y genera importantes costos operativos. También se observa un recelo hacia sus competidores lo que dificulta el diálogo gremial en la Asociación de Bancaria del Salvador (ABANSA). Por su parte, la SSF considera que falta profesionalización en los sistemas de autorregulación de los bancos y desconfía en sus criterios de administración del riesgo.

INDICE

I. Diagnóstico de la regulación y la supervisión de la cartera PYME

1- Contexto de la consultoría……5

2- Experiencias de regulación para la cartera PYME en otros países y organizaciones gubernamentales……15

3- Diagnóstico de la regulación vigente…….. 18

II. Propuesta de cambios en la normatividad prudencial y contable

1- En el corto plazo

1.1. Cambios propuestos a la normatividad vigente……21

1.2. Proyectos para la SSF en el corto plazo..……24

2- **En el largo plazo:** Hoja de ruta para que la SSF implemente la supervisión por riesgos y los estándares de Basilea II ……...……25

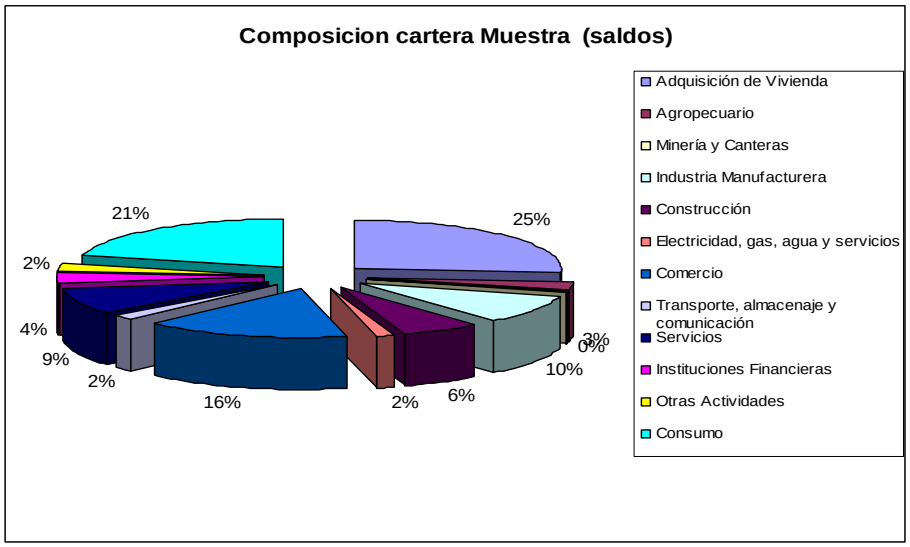
I. DIAGNOSTICO DE LA REGULACIÓN Y LA SUPERVISIÓN DE LA CARTERA PYME

1. Contexto de la consultoría

Estado del sistema financiero

El sistema bancario del Salvador está altamente concentrado, los cinco principales bancos representan el 85.5% de los activos del sistema. Estos bancos actualmente son filiales de bancos extranjeros, pero dichas adquisiciones son recientes, lo que ha generado algunos desórdenes administrativos. En la mayoría de los casos todavía no se ha realizado la transferencia de la tecnología bancaria de sus casas matrices.

La cartera se encuentra bastante diversificada. Como se observa en el siguiente gráfico, a pesar de que la cartera comercial representa cerca del 50% de los activos crediticios del sistema, no existe un sector específico que concentre el saldo de los créditos.



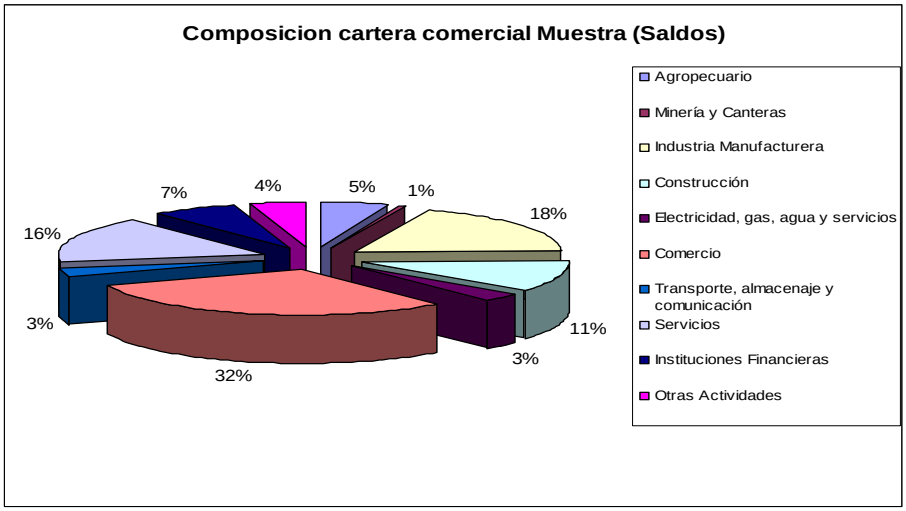
Fuente: SSF

Sin embargo, bancos específicos concentran grandes porciones de las respectivas carteras. Una sola entidad detenta casi el 50% de la cartera de consumo. Otra, alrededor del 40% de la cartera de vivienda y entre dos

entidades (dependiendo del sector) concentran el 80% del crédito comercial en la mayoría de sectores económicos.

Estado de la cartera comercial

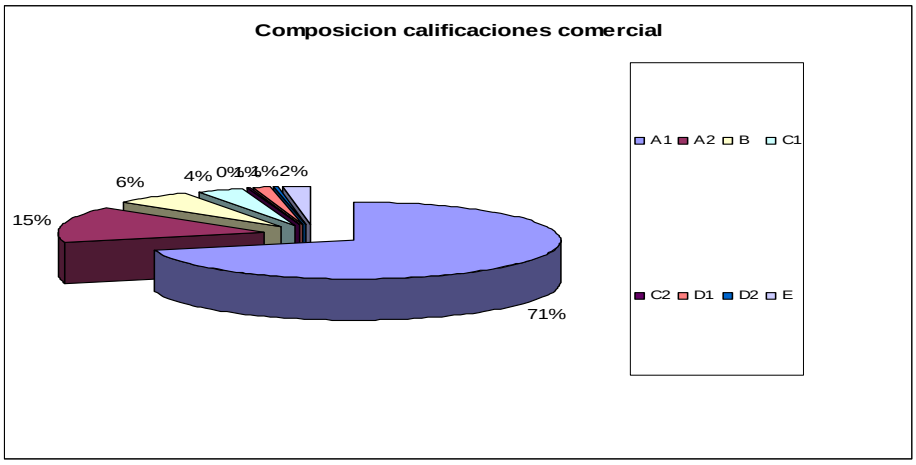
La cartera comercial se concentra principalmente en los sectores de comercio, industria manufacturera y servicios. No existe información que permita saber en qué porcentaje los créditos son otorgados a las grandes empresas o a las PYMES. Sin embargo, los bancos consultados señalan que a pesar de los esfuerzos por aumentar la colocación en PYMES, la mayoría del crédito se concentra todavía en la gran empresa.



Fuente: SSF

De acuerdo con su calificación crediticia, la calidad de esta cartera es inferior a la de las demás, lo cual contradice la evidencia estadística que se encuentra en otras economías con similares características. Esto puede significar una mayor rigurosidad en la administración del riesgo o un exceso de regulación (mayores requisitos por categoría). Sin embargo, no hay evidencia de que la norma NBC-022 haya afectado la calidad de la cartera porque a pesar de la mayor segregación de las categorías, existe antes y después de la norma, el mismo nivel de deudores en las calificaciones de peor riesgo.

Estos deficientes indicadores son producto principalmente del mal desempeño del crédito al sector agropecuario (sólo el 50% de los créditos se encuentran en la mejor categoría), al de industria manufacturera y al del sector servicios.

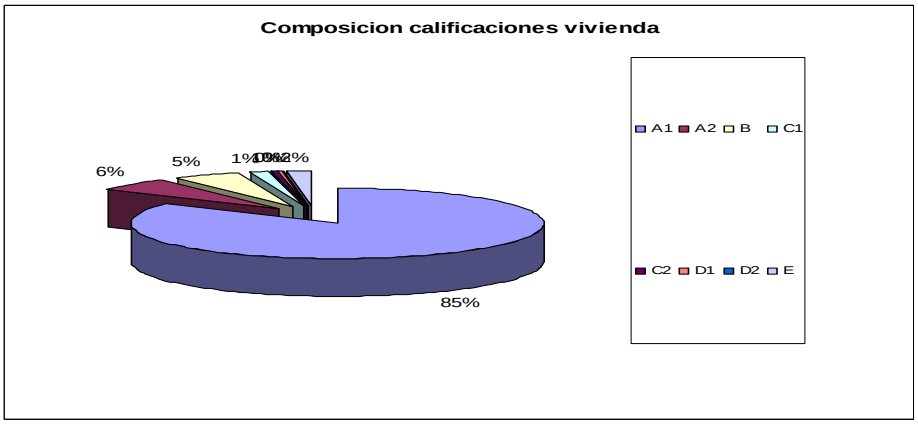


Fuente: SSF

Estado de la cartera de vivienda

La cartera de vivienda ha experimentado un crecimiento exponencial debido a los programas que impulsan la utilización de remesas para la adquisición de activos inmobiliarios. En la mayoría de las entidades analizadas, el porcentaje de nuevos créditos otorgados el año pasado en esta modalidad duplica el porcentaje tradicional del peso de dicha cartera en los activos del banco.

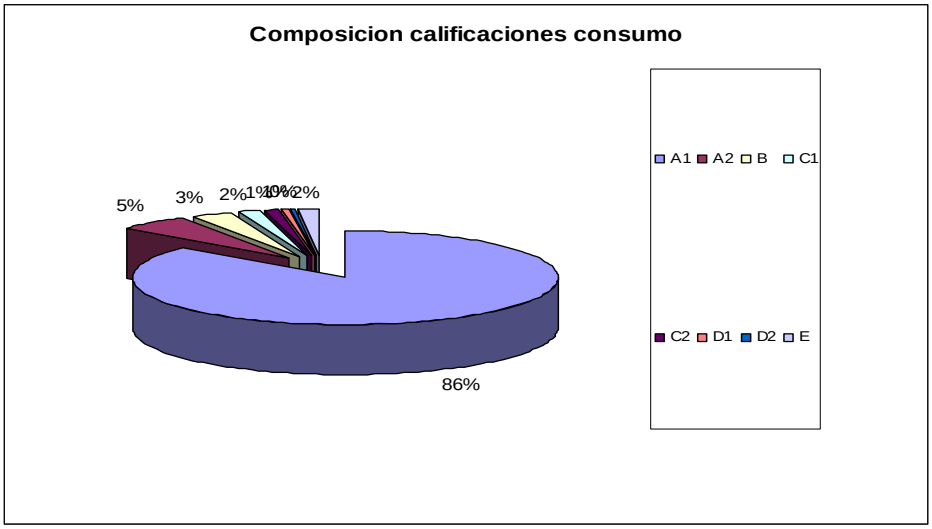
Se observa una regulación más laxa en la calificación de los créditos de vivienda (sólo por morosidad, descuento importante del valor de las garantías y mayores plazos en días en cada categoría de riesgo). Esto genera que esta cartera tenga indicadores de calidad superiores a los de la cartera comercial.



Fuente: SSF

Estado de la cartera de consumo

Algunas entidades son muy agresivas en las colocaciones en esta cartera (crecimientos de más del 300%) lo cual puede indicar un problema de sobreendeudamiento en el sistema. Sin embargo, los indicadores de calidad crediticia son los mejores de las tres carteras. Esto puede reflejar, al igual que con la cartera de vivienda, una regulación menos fuerte que en la cartera comercial y una dependencia casi exclusiva de la morosidad.



Fuente: SSF

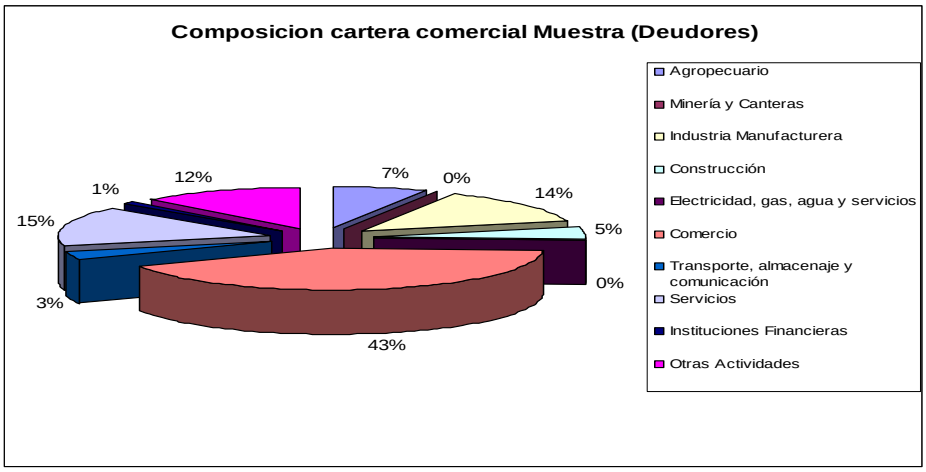
Temores de recesión

En todas las entidades consultadas existe una clara percepción de una futura recesión en el sistema financiero salvadoreño. El impacto de la crisis *"subprime"* en Estados Unidos que puede generar una disminución importante en el nivel de las remesas, y el continuo déficit en la balanza comercial son los mayores factores de preocupación para los banqueros. Adicionalmente, existe una percepción de que el sistema está experimentando una burbuja especulativa en las carteras de consumo y de vivienda, aunque ninguna entidad demuestre una tendencia a reducir su exposición a este tipo de créditos y más bien se observa una tendencia al aumento en las colocaciones.

La cartera PYME en el Salvador en las entidades reguladas por la SSF

En la normativa de la SSF no existe una clara definición de los tipos de empresa en la cartera comercial. Incluso, la definición de cartera comercial no es clara y se limita a realizar una definición por exclusión, lo cual puede llevar a que muchos créditos clasificados como cartera comercial no tengan vocación productiva.

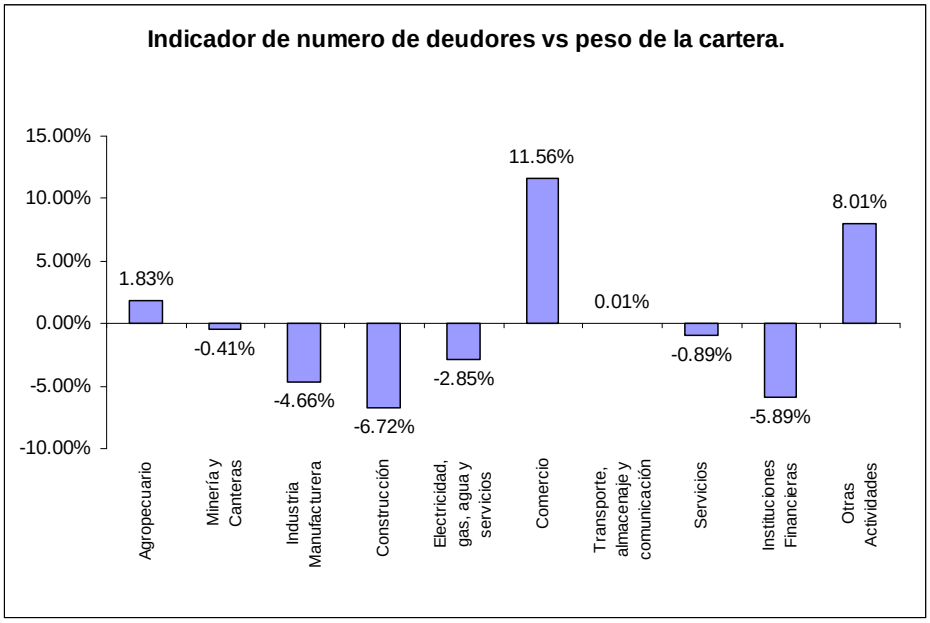
Adicionalmente, las categorías de empresas entre los bancos encuestados son significativamente diferentes. Esta falta de información y definición dificulta la adecuada supervisión de la cartera PYME. De la información disponible se puede observar que los sectores de cartera comercial que tienen un mayor número de deudores son el de comercio, la industria manufacturera y el sector de servicios. Algunos de estos sectores son tradicionalmente relacionados con las PYMES.



Fuente: SSF

Si se contrasta el porcentaje de deudores frente al porcentaje de deuda en los activos del sistema, podemos observar que los sectores que tienen un mayor número de deudores a pesar de tener un menor peso en los activos de las entidades son el agropecuario, el de comercio y el de otras actividades. Lo anterior es congruente con la información suministrada por los bancos consultados.

Otro de los problemas de las PYMES tiene que ver con la carencia de una definición de crédito comercial a personas naturales. Esto genera, según las entidades, que haya un porcentaje del crédito PYME camuflado en la cartera de consumo.



Fuente: Información SSF – Cálculos propios.

Datos USAID

A pesar de que la información disponible en la SSF no segmenta la cartera comercial por tipo de empresas, el Programa de Servicios Financieros para las PYMES de la USAID mantiene un seguimiento del comportamiento de esta cartera en sus bancos afiliados.

La cartera PYME en los bancos analizados representa más del 20% de la cartera comercial. De éste, la pequeña empresa representa en promedio el 11% (aunque en una de las entidades alcanza a ser el 28%), y la mediana empresa el 10% (lo máximo que se alcanza en una entidad es cerca del 15%).

De esta información, podemos observar que el monto promedio otorgado a la pequeña industria se ubica alrededor de los 30 mil dólares y el monto promedio otorgado a la mediana industria es de algo más de 100 mil dólares.

Monto promedio otorgado a la cartera PYME		
	Pequeña	***Mediana***
Media	$38,019.92	$102,776.25
Mediana	$28,893.63	$105,355.57
Ponderado por participación cartera	$29,167.48	$105,975.41

Fuente: USAID –Cálculos propios.

En promedio, el 9% de los créditos otorgados a las pequeñas empresas supera los cien mil dólares. En la mediana empresa este porcentaje alcanza el 20%.

Los datos también permiten medir los niveles de morosidad de esta cartera y compararla frente a la información de la SSF disponible para los otros tipos de cartera. Como se observa en la siguiente tabla, la cartera PYME presenta una menor morosidad promedio (menos de 90 días de vencido) que las demás.

Tipo de cartera	***% mora > 90 días***
PYME	**2.85%**
Consumo	4.49%
Comercial	3.80%
Vivienda	3.32%
Total cartera	**3.62%**

Fuente: SSF y USAID

Como el peso de la cartera PYME no es significativo todavía en el portafolio total y existe una elevada concentración en ciertas entidades, el indicador tradicional de cartera vencida que utiliza la Superintendencia está muy por debajo de estas moras promedio. Pero la anterior tabla demuestra que si todas las entidades tuvieran una participación de la cartera similar y no existiera concentración del crédito, la cartera PYME sería la de mejor comportamiento.

Los beneficios de la cartera PYME

Ante la posibilidad de una recesión que afecte las carteras de consumo y de vivienda, las entidades comprenden la necesidad de diversificar mejor su riesgo aumentando su exposición en la cartera PYME. Esta cartera tiene la ventaja de soportar de mejor manera las crisis como consecuencia de bajas exposiciones y escasa concentración de deuda. Adicionalmente, el análisis crediticio de la PYME se enfoca en la viabilidad de los negocios y no en la presencia de garantías como sucede en otras carteras.

La administración del riesgo PYME

Sin embargo, el otorgamiento y administración de créditos PYME requiere un cambio en la tecnología crediticia de las entidades. Esta cartera debe ser administrada conociendo a los clientes y sus negocios, con una labor de seguimiento y de cobranza enfocada, con un apoyo adicional en el proceso de formalización y administración de las empresas, con un manejo del riesgo que se enfoque en comprender las variables particulares de cada cliente y un continuo monitoreo de sus fundamentales de negocio.

Esta tecnología es costosa, lo que ha generado una inversión importante de recursos por parte de la banca en los últimos años. El apoyo de las casas matrices de las entidades y la cooperación de USAID han permitido una inversión suficiente para generar una serie de entidades que cuentan con la tecnología necesaria para manejar este tipo de créditos.

Sin embargo, todavía falta un camino largo para que dichas entidades alcancen esquemas de riesgos adecuados a los estándares internacionales en esta materia. Por el momento su tecnología se limita, en el mejor de los casos, a modelos expertos de otorgamiento (paramétricos).

Para dar el salto hacia los esquemas de autorregulación propios de Basilea II, las entidades deben invertir en la construcción de bases de datos, de modelos estadísticos de otorgamiento y seguimiento, en la capacitación de su personal en administración del riesgo (incluyendo a sus directivos) y en el empoderamiento de los equipos de riesgo en la organización (éstos todavía tienen poca relevancia frente a sus contrapartes comerciales, y la mayoría de las veces ejercen únicamente labores de auditoría propias de entes de control interno).

La supervisión de la cartera PYME

Al igual que con las labores de otorgamiento y seguimiento de esta cartera, la supervisión de este tipo de entidades requiere una tecnología especial, para garantizar su correcto desempeño. Por las condiciones particulares de los clientes, es difícil realizar una supervisión de cumplimiento (verificar que los estándares legales y contables se apliquen), por lo cual es necesario migrar hacia una supervisión enfocada en el riesgo.

Esta supervisión se basa en gran parte en la capacidad de autorregulación de las entidades como conocedoras del negocio de prestar dinero a las PYMES. Así, el papel de los entes supervisores es verificar los esquemas de riesgo interno que implementan los bancos y garantizar su cumplimiento.

Adicionalmente, el ente supervisor replica en su estructura el esquema de las entidades vigiladas, con supervisores especializados en el control del riesgo crediticio en la cartera PYME. Esos supervisores están en la capacidad de seguir y cuestionar las decisiones que realizan las entidades desde el punto de vista del control del riesgo del negocio de sus clientes.

El siguiente es un resumen de las principales diferencias entre la supervisión tradicional por cumplimiento y la supervisión basada en riesgos.

Supervisión por cumplimiento	***Supervisión basada en riesgos***
Orientación exhaustiva	Orientación selectiva (Principales riesgos, mayor conocimiento de la entidad)
Revisión de operaciones individuales	Visión integral de la entidad (componente cualitativo)
• Check list (normas "taxativas") / "Cuadre" contable. • Instrucciones: establecen el "cómo". • Supervisor verifica y requiere.	• Supervisión especializada (normas de "mínimos") / importancia del juicio experto. • SAR parámetros "qué hacer". • La entidad debe demostrar y justificar la implementación del sistema.
Hechos cumplidos / Observada	Prospectiva
Comunicación en el marco de las visitas / Más sancionatoria.	Espacios adicionales de discusión y contacto / Más recomendaciones, menos Sancionatoria.
"Paternalismo" / intromisión.	Perspectiva "de primera persona" / "mayoría de edad".

El cambio internacional en el paradigma de supervisión y los nuevos estándares internacionales (Basilea II).

Estos cambios en los esquemas de supervisión para corresponder a las variaciones del negocio en las entidades, han modificado el funcionamiento de los entes de vigilancia a nivel mundial. Así, los órganos de supervisión de las principales economías del mundo han realizado un esfuerzo por estandarizar estos nuevos parámetros a través del Acuerdo sobre Normas y Convergencias de Capital del 2001, comúnmente conocido como Basilea II.

Basilea II se basa en la supervisión de la autorregulación de las entidades, en donde las normas de aprovisionamiento, reservas de capital y evaluación crediticia corresponden a la realidad del negocio de las entidades supervisadas.

Para medir los montos de estos requerimientos se utilizan modelos estadísticos que permiten determinar y medir las variables de riesgo, generar una clasificación de los deudores dependiendo de este riesgo y cuantificar el posible impacto para la entidad del deterioro en la calidad de los activos de crédito.

Estos cambios en la supervisión son significativos, lo que ha implicado un esfuerzo por varios años para iniciar en el 2008 la implementación de este acuerdo (principalmente en Europa Occidental). Varios países latinoamericanos han manifestado su interés por aplicar los estándares de Basilea II y han emitido cronogramas de implementación que varían dependiendo del nivel de internacionalización de su banca y de los sistemas de riesgo de sus entidades.

2. Experiencias de regulación para la cartera PYME en otros países y otras experiencias internacionales

Bajo este nuevo esquema de supervisión por riesgos e implementación de Basilea II, algunos países han modificado su normatividad para generar un tratamiento distinto a la cartera PYME, dado que por sus características requieren un cambio en la supervisión frente a otros tipos de cartera.

Basilea II

El acuerdo de Basilea II realiza una definición de la cartera PYME en su párrafo 273. En él, permite a las entidades que utilicen sistemas internos de medición de riesgo de crédito (IRB) separar las exposiciones de sus créditos PYMES de las de sus créditos corporativos. Al hacerlo define la cartera PYME como toda exposición consolidada inferior a cincuenta millones de euros y mayor a cinco millones de euros.

España

España es uno de los primeros países en implementar Basilea II. Frente a las recomendaciones del acuerdo se puede observar una definición de la cartera PYME aplicada a las particularidades del país:

> ***Capitulo de riesgo crediticio CBE 0401 de 2006.***
>
> *2 - Se asignarán a la categoría de minoristas, las exposiciones que cumplan los siguientes requisitos: a) Que se trate de exposiciones frente a personas físicas o frente a pequeñas o medianas empresas (PYMEs). En el caso de las PYMEs, será necesario, además, que el importe total de la deuda del cliente o grupo de clientes vinculados entre sí frente a la entidad de crédito, incluida cualquier exposición anterior en situación de mora, pero excluidas las exposiciones garantizadas con bienes inmuebles residenciales, no supere la cifra de 1.000.000 EUR. "*

Colombia

La regulación colombiana sobre la supervisión de la cartera de créditos se recoge en el capítulo 2 de la Circular Básica Financiera y Contable expedida por la Superintendencia del Sistema Financiero de Colombia (SSFC).

En ella se observa un tratamiento especial en la información solicitada por el ente supervisor para los microcréditos:

> ***"Literal c del Numeral 1.3.2.1. Medición de la capacidad de pago en los sistemas de otorgamiento de los créditos.***
>
> *…En el caso de microcréditos, la información requerida en el presente literal podrá ser obtenida y documentada en el lugar donde se desarrolla la actividad a financiar…"*

Adicionalmente, el mismo capítulo permite un tratamiento jurídico especial para las garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías, que es la entidad gubernamental especializada en respaldar las PYMES.

> ***"Literal d del Numeral 1.3.2.1. Análisis de las garantías en los sistemas de otorgamiento de los créditos.***
>
> *…Para los efectos de la evaluación del RC[1] se consideran garantías idóneas, las garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías S.A., que cumplan los requisitos previstos en el presente literal"*

También se observa un tratamiento especial para la PYMES en el modelo de referencia para la medición de las pérdidas esperadas del Sistema de Administración de Riesgo de Crédito (SARC) que mide el nivel de provisiones de las entidades que no desarrollan un modelo interno para la medición de las mismas.

[1] Riesgo de Crédito

En él se observa la creación de modelos a la medida para la pequeña y mediana empresa.

"Numeral 2 del Anexo 3 del Capítulo 2 de la Circular Básica Financiera y Contable.

2. PORTAFOLIOS DEL MRC[2]

Los procesos de segmentación y discriminación de los portafolios de crédito y de sus posibles sujetos de crédito, deben servir de base para la estimación de las pérdidas esperadas en el MRC. Así, el modelo de referencia de cartera comercial se basa en segmentos diferenciados por el nivel de los activos de los deudores.

Los portafolios fueron definidos bajo los siguientes criterios:

Clasificación de la cartera comercial por nivel de activos	
Tamaño de empresa	***Nivel de activos***
Grandes Empresas	*Más de 15.000 SMMLV[3]*
Medianas Empresas	*Entre 5.000 y 15.000 SMMLV*
Pequeñas Empresas	*Menos de 5.000 SMMLV*

Adicionalmente, se crea una categoría denominada "personas naturales" en la cual se agrupan todas las personas naturales que son deudores de crédito comercial. "

[2] Modelo de Referencia de Cartera Comercial
[3] Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes

Chile

La Superintendencia de Bancos Chilena ha optado por un modelo en el cual el tratamiento especial para la PYME debe corresponder al desarrollo de los sistemas internos de las entidades. Así, a pesar de que no modifica sus definiciones originales de cartera, atribuye a las entidades la responsabilidad de generar información estadística sobre la cartera PYME, la cual podrá ser supervisada.

> ***"Capitulo 7 de Circular 3 de 2002.***
>
> *…Para efectos de información contable a esta Superintendencia, se tendrá una agrupación entre créditos comerciales, hipotecarios de vivienda, consumo, leasing y factoraje, considerando lo indicado en el Anexo N° 2 de este Capítulo, sin perjuicio de la información más detallada que puede solicitarse principalmente en relación con el tipo de deudor de los créditos comerciales (grandes, medianas, pequeñas y microempresas) o con la identificación de los créditos otorgados a deudores del exterior…"*

Banco Mundial – Corporación Internacional de Financiamiento

El Banco Mundial y su unidad de financiamiento empresarial, la FIC por sus siglas en inglés, tienen la siguiente definición para segmentar el portafolio de sus clientes:

	Micro	***Pequeñas***	***Medianas***
Empleados	< 10	10 – 50	50 – 300
Activos totales	< $ 100,000	$ 100,000 – $ 3 m	$ 3 m – $ 15 m
Ventas Anuales	< $ 100,000	$ 100,000 – $ 3 m	$ 3 m – $ 15 m

3. Diagnóstico de la regulación vigente

La SSF modificó en el año 2006 su normativa relacionada con los criterios para calificar y provisionar la cartera de sus supervisados. A pesar de que el objetivo principal de la nueva normativa era aumentar las reservas de las entidades y los requisitos que éstas tenían que presentar ante el ente supervisor, así como otorgar herramientas para cumplir con nuevas tareas que el Gobierno había delgado en la SSF (todos los cambios acordes con la mentalidad de la supervisión por cumplimiento), la nueva normativa (NBC 022 de 2006) presenta avances importantes frente a las disposiciones anteriores (NBC 003 de 1993).

Las principales ventajas de estos cambios frente a la supervisión adecuada de la cartera PYME son los siguientes:

1. Permite la auto regulación (incluida la reclasificación de los deudores) en los créditos otorgados cuyo saldo consolidado sea inferior a $100.000 dólares. (En la NBC-003 este monto era de tan sólo 57.000).

2. Se eliminó la normatividad que permitía a los créditos vencidos mantener una calificación (C) siempre y cuando tuvieran garantía hipotecaria.

3. Aumentó las categorías de riesgo y mejoró los lineamientos para su clasificación (menos zonas grises).

4. Incluyó por primera vez lineamientos generales en políticas (propio de una supervisión por riesgo).

Sin embargo, algunas entidades han manifestado su inconformidad con la norma y en las entrevistas realizadas señalaron los siguientes puntos como los elementos de la normatividad vigente que más lastiman la cartera PYME:

1. El monto de $100.000 dólares es muy pequeño y limita el otorgamiento a PYMES con saldos superiores.

2. La SSF exige demasiados documentos para el otorgamiento de los créditos.

3. Incentiva la presencia de garantías hipotecarias en todas las operaciones.

4. La SSF no entiende el negocio PYME y lo supervisa como a la gran empresa.

Una vez analizada la norma en cuestión, es claro que los problemas de la regulación relacionada con la calificación y generación de reservas de los créditos PYME van más allá de lo manifestado por las entidades. Si la SSF desea supervisar adecuadamente este tipo de deudores es necesario que corrija los siguientes problemas de la normatividad vigente, los cuales afectan considerablemente la capacidad de la SSF para utilizar un esquema de supervisión por riesgo:

1. Mezcla el riesgo con el cumplimiento legal. Dificulta la transición a la supervisión por cumplimiento y distorsiona las bases de datos para la supervisión prospectiva. Para hacer cumplir la ley hay otras herramientas.

2. Las definiciones de las carteras son insuficientes para supervisar las actividades de los bancos. Las definiciones amplias basadas en listas negativas generan que los créditos a las PYMES se disfracen en otras modalidades.

3. Es muy estricta en los parámetros de la cartera comercial, pero muy laxa en la cartera de consumo y vivienda. Esto incentiva mayor colocación en estas carteras.

4. A pesar de que está en la norma, la SSF no realiza supervisión a los esquemas de riesgo de las entidades por debajo del monto establecido. Esto genera que entidades sin la tecnología apropiada otorguen crédito PYME, lo cual puede marchitar esta cartera.

5. Se buscó aumentar las reservas sin tener una medición clara de cuál es el riesgo.

Adicionalmente, existen otros problemas que no son normativos para el adecuado funcionamiento del crédito PYME. Si no se realiza un esfuerzo general para mejorar los sistemas de riesgo de las entidades y el esquema de supervisión de la SSF, cualquier modificación normativa será insuficiente para solucionar algunos de los problemas de fondo.

Los problemas específicos de la supervisión de la cartera PYME y de la SSF son:

1. Dependencia de las garantías hipotecarias. Falta la presencia de fondos de garantía y de sistemas de administración de riesgo que permitan otorgar créditos sin necesidad de garantía.

2. A pesar de las recientes adquisiciones, los sistemas de riesgo de las entidades no son lo suficientemente sólidos para permitir mayor autoregulación.

3. A pesar de las tendencias recientes, existe una tendencia a favorecer el crédito de consumo y de vivienda sobre el crédito comercial.

4. Desconfianza mutua entre supervisor y supervisados.

5. Desconfianza entre los agentes del mercado.

6. No hay diálogo permanente entre la SSF y los vigilados.

Problemas encontrados en la supervisión de la cartera PYME

1. La SSF tiene la intención de implementar la supervisión por riesgos pero no tiene definido claramente cómo realizar la transición.

2. Existe una clara tendencia en la SSF hacia medidas de carácter policivo enfocadas en el cumplimiento (mayores reservas, mayores controles, mayores prohibiciones)…

3. La SSF no conoce la mayoría de negocios de sus entidades vigiladas.

4. La SSF carece de supervisores especializados en la administración del riesgo en esta cartera.

5. La SSF no tiene suficiente independencia política.

II. PROPUESTA DE CAMBIOS EN LA NORMATIVIDAD PRUDENCIAL Y CONTABLE

Frente a las falencias encontradas en el diagnóstico de las normas vigentes relacionadas con el crédito PYME,

1. En el corto plazo

1.1. En el área normativa

Eliminar los requerimientos normativos como parámetros de riesgo

La NBC 022 está distorsionando las bases de datos de los agentes del mercado al mezclar la calificación (que debe servir para identificar el riesgo de los deudores) con la presencia de los documentos que actualmente solicita la SSF a las entidades para llevar a cabo su supervisión.

Así, un deudor puede modificar varias veces su calificación a lo largo del año por falta de documentos físicos mientras que los fundamentales de su negocio se mantienen estables a lo largo del tiempo, o mantener una calificación adecuada con sus documentos de soporte, pero irreal frente a las condiciones actuales del negocio, que todavía no se reflejan en los documentos solicitados.

Se entiende que la SSF quiere incentivar a las entidades y a los deudores a cumplir con los requisitos de la ley. Sin embargo, existen herramientas prudenciales adecuadas para hacer cumplir la ley (multas, sanciones, etc.) que no afectan la calificación de los deudores, ni restringen el otorgamiento del crédito al lleno de tales requisitos.

De esta manera, se recomienda eliminar del Anexo 3 de la NBC 022 la totalidad de la tercera fila del primer cuadro que contiene los parámetros necesarios para calificar a los deudores de la cartera comercial.

Generar una definición más adecuada de cartera comercial y del microcrédito

Es necesario eliminar el artículo 6 de la NBC 022 y se sugiere remplazarlo con la siguiente redacción:

> ***"Crédito comercial***
> *Art. 6 - Se entiende por crédito comercial la totalidad de créditos otorgados a empresas o particulares cuya finalidad sea la generación de un proyecto o actividad productiva organizada, diferente a la realizada a través de microcrédito.*
>
> ***Crédito Microempresarial***
> *Art. 7 – Se entiende como crédito microempresarial el crédito otorgado a unidades productivas cuyas ventas anuales sean inferiores a $50.000 dólares anuales."*

Generar una definición unificada de PYME así sea solo para los desarrollos internos de las entidades

Es necesario que se genere una estandarización en la cartera PYME, pues la tecnología especial para este tipo de cartera no es compatible con el otorgamiento tradicional para crédito corporativo (que requiere menos necesidad de interactuar con el cliente) o con la técnica utilizada en el otorgamiento de crédito microempresarial (más orientada a la coadministración).

Así, se sugiere la siguiente definición de los distintos tipos de créditos comerciales, la cual complementaría el artículo 6 de la NBC 022:

> *"Para efectos de estandarización contable y estadística de la información que las entidades deben reportar al ente supervisor, se definen los siguientes segmentos en la cartera comercial:*
>
> ***Crédito corporativo:*** *Es el crédito comercial otorgado a empresas o particulares cuyas ventas anuales sean superiores a cuatro millones de dólares.*
>
> ***Crédito a medianas empresas****: Es el crédito comercial otorgado a empresas o particulares cuyas ventas anuales sean superiores a un millón de dólares.*

***Crédito a pequeñas empresas**: Es el crédito comercial otorgado a empresas o particulares cuyas ventas anuales sean superiores a cincuenta mil dólares.*

Sin embargo, las entidades podrán mantener en sus sistemas internos de riesgo definiciones diferentes para clasificar estos segmentos siempre y cuando cuenten con una adecuada justificación."

Frente a estos cambios se sugiere modificar el artículo 13 de la NBC 022 de la siguiente manera:

"*Art. 13.- Para cada deudor deberá abrirse un expediente que contenga todos los documentos legales y financieros relacionados con la solicitud, análisis, aprobación y seguimiento de acuerdo a lo siguiente:*

Para créditos comerciales del segmento de pequeña empresa y microcrédito, cada sujeto deberá establecer en sus políticas cuál será la documentación a exigir para el otorgamiento de créditos así como para la respectiva evaluación, lo que estará sujeto a revisión de la Superintendencia.

Para créditos comerciales del segmento corporativo y de mediana empresa, se requerirá como mínimo la información detallada en el anexo 2 así como el cumplimiento de las respectivas políticas"

Adicionalmente, es necesario modificar el siguiente numeral del anexo 1 de la NBC 022:

*"8) Los criterios para clasificar a deudores **de cartera comercial en los segmentos de pequeña empresa y microempresa** deberán ser establecidos en las políticas de la entidad y podrán diferir de los criterios del Anexo No 3, excepto en los días de morosidad los cuales no podrán ser menos estrictos que los establecidos en dicho anexo."*

Mejorar la medición del riesgo en la cartera de consumo y vivienda (Políticas y procesos)

Es necesario incluir como obligación de las entidades la medición de la capacidad de pago de los deudores de estas carteras y la calificación de los mismos. Aunque el sistema todavía no está en la capacidad de generar métodos de otorgamiento y seguimiento estadísticos, es necesario que la SSF incluya algunos parámetros que orienten a las entidades a implementar este tipo de métodos, así sean paramétricos.

Así, se sugiere la siguiente el siguiente cambio de redacción del artículo 17 de la NBC 022:

> "*Clasificación de créditos para vivienda y consumo*
>
> *Art. 17.- Las entidades deberán generar sistemas de otorgamiento y seguimiento que permitan a las entidades evaluar la capacidad de pago de la totalidad de créditos para vivienda y para consumo, con base en la información disponible de los clientes antes del otorgamiento del crédito.*
>
> *Como mínimo, este sistema deberá tener en cuenta el comportamiento de pago del deudor, es decir, sus saldos en mora en la forma que dispone el Anexo 1, considerando el tratamiento de las garantías según lo disponen los artículos del 14 al 16 de estas normas.*
>
> *Esto no significa que las entidades no deben evaluar las características particulares de cada deudor, como las variables que puedan influir en su probabilidad de pago. Esta Superintendencia realizará inspecciones para asegurar la calidad de dichos sistemas de otorgamiento y seguimiento."*

Es necesario generar una política anticíclica en las carteras de consumo y vivienda

A pesar de que no es el objeto de esta consultoría, se recomienda a la SSF evaluar la posibilidad de implementar una provisión anticíclica que permita a las entidades generar algún tipo de ahorro en momentos de expansión para que sea utilizado en los posibles momentos de contracción crediticia.

Con un sistema financiero tan dependiente del funcionamiento de los mercados internacionales, no generar este ahorro puede tener serias consecuencias en los balances de las entidades especializadas en crédito de consumo e hipotecario.

Algunas opciones para el desarrollo de este fondo anticíclico se encuentran en la regulación de otros países. Se recomienda observar las experiencia española o colombiana, pero en el corto plazo se sugiere la implementación de una provisión general que pueda ser utilizada en momentos de crisis.

1.2. Proyectos SSF

Además del cambio sugerido en la regulación, es necesario que la SSF inicie algún tipo de capacitación en los sistemas de otorgamiento y seguimiento de crédito PYME. Para alcanzar este objetivo en el corto plazo, se sugiere que algunos de los equipos supervisores de la SSF del área de riesgo crediticio generen una adecuada capacitación en las realidades de la cartera PYME.

Para cumplir este objetivo se sugiere que se inicien visitas a algunas entidades seleccionadas para conocer los esquemas de otorgamiento, seguimiento y control y aprender de las nuevas tecnologías utilizadas y de la realidad del negocio y sus perspectivas en el país.

Esta información debe permitir alimentar herramientas de supervisión a futuro como matrices de riesgo, manuales de supervisión y modelos estadísticos para obtener la pérdida esperada.

2.1. En el largo plazo: Hoja de ruta para que la SSF implemente la supervisión por riesgos y los estándares de Basilea II

No obstante los cambios sugeridos en el corto plazo, es necesario que la SSF inicie un camino hacia estándares de supervisión modernos. Para ello, se sugiere la implementación de la siguiente hoja de ruta para la consecución de un proyecto institucional que permita a la SSF migrar hacia la supervisión por riesgos y la implementación de los estándares de Basilea II.

1. Definición de expectativas y tiempos (Arreglo institucional)

En esta etapa se busca que la SSF y los gremios que representan los agentes del sistema financiero salvadoreño lleguen a un acuerdo sobre cuáles son las expectativas de las partes en la realización del cambio a la supervisión por riesgos y la implementación de los estándares de Basilea II.

En esta etapa deben quedar claras las características de las partes, sus avances, sus debilidades y la capacidad de inversión con la que se cuenta para realizar dicho cambio.

2. Generación del cronograma de implementación de Basilea II y del esquema de supervisión por riesgos

Con los resultados obtenidos en el punto anterior, la SSF debe generar un cronograma claro en el cual se especifique cuáles son los pasos para la implementación de la Supervisión por riesgos y los estándares de Basilea II.

Este cronograma debe incluir las fechas y los requisitos mínimos que las entidades y la SSF deben cumplir para continuar con el proyecto.

3. Generación del proyecto. Capacitación de supervisores y contratación de herramientas

La SSF debe definir una cabeza que administre el proyecto de cambio institucional. Esta cabeza debe concebir todos los componentes del proyecto, incluyendo los programas de capacitación de los supervisores, la contratación de las herramientas informáticas necesarias, el inventario de productos que se deben desarrollar y sus fechas de entrega, el organigrama y las funciones de los funcionarios de la SSF, etc.

También debe ser la persona que sostenga el diálogo con los funcionarios que deleguen los gremios para tal fin, para así evaluar el estado de los sistemas de administración de riesgo de las entidades del sistema financiero, ya que éstos son el insumo fundamental de los proyectos que debe administrar.

4. Creación de las herramientas necesarias para la supervisión por riesgos (matrices, manuales, modelos de riesgo, etc)

La supervisión por riesgo requiere una serie de herramientas mínimas que permitan su funcionamiento. De esta manera, es necesario que antes de producir algún tipo de normatividad sobre el tema, la SSF tenga borradores en funcionamiento de sus sistemas de matrices de riesgo, de sus manuales de supervisión y de sus herramientas de información.

5. Conocimiento de los esquemas de riesgo de los principales bancos

En paralelo con el punto 4, es necesario que la SSF inicie visitas regulares que permitan a sus supervisores por riesgo conocer los sistemas de administración de riesgo que desarrollaron las entidades del sistema financiero como consecuencia del acuerdo del punto 1.

Estas visitas serán el insumo fundamental para la creación de las normas que incluyan los lineamientos generales y parámetros mínimos del sistema de administración por riesgos de la SSF.

6. Implementación de los estándares de aprovisionamiento

Con los sistemas de administración de riesgo en funcionamiento, la SSF debe expedir las normas que permitan a las entidades utilizar los modelos cuantitativos de sus sistemas de administración de riesgo. De esta manera, la SSF permitirá que las entidades midan y realicen sus reservas para compensar el riesgo de los negocios que implementen.

La SSF también tiene que desarrollar algún tipo de modelo estándar que permita a las entidades que no estén en capacidad de generar modelos cuantitativos calcular las reservas mínimas necesarias para el funcionamiento de sus negocios.

7. Implementación de los estándares de capital

El último paso del proyecto seria la implementación de los estándares de capital del acuerdo de Basilea II. Para lograrlo, es necesario que las entidades estén calculando su pérdida esperada por un periodo de acuerdo con los lineamientos del punto 6. Así el sistema financiero estaría en la capacidad de medir de manera adecuada la pérdida inesperada y el capital necesario para cubrirla.

De este modo, la SSF incluirá en su normatividad instrucciones de cómo realizar este cálculo y sus implicaciones contables y prudenciales.