POLITICAS ECONOMICAS Y PRODUCTIVIDAD

INFORME NO.: HO-TA-00-44

LA ESTRUCTURA LEGAL Y REGULATORIA PARA LA MICROFINANCIACION

Contrato Número: 522-C-00-00-00203-00
Sometido a: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
Preparado por: German Tabares

Tegucigalpa, Octubre 2000

El Proyecto PEP es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ejecutado por Chemonics International con la participación de Management Systems International Inc. (MSI); J.E. Austin and Associates (JAA); International Management and Communications Corporation (IMCC); y la Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones(FIDE).

Proyecto: Políticas Económicas y Productividad (PEP)
Nombre del Informe: **La Estructura Legal y Regulatoria para la Microfinanciación**
No. del Contracto: 522-C-00-00-00203-00
No. del Proyecto: 522-0395 (PROPEP)
Presentado por: PEP Project Chemonics International Inc. , Edificio PALIC, Tercer Piso, Avenida República de Chile, Colonia Palmira, Tegucigalpa, Honduras
Teléfono: 504-239-3439 Fax: 504-239-4188
Contacto: Julio Paz, Chief of Party – PEP Project
Correo Electrónico: jpaz@pep.hn2.com

TABLA DE CONTENIDO

Siglas		i
SECCION I	Introducción	I-1
	A. Antecedentes	I-1
	B. La Situación Econtrada en la Nueva Visita	I-1
SECCION II	Casos Específicos	II-1
	A. Proyecto de Ley sobre Organizaciones Privadas de Carácter Financiero (OPDFs) más Conocida como “Ley Covelo”	II-1
	B. Cooperativas de Ahorro y Crédito	II-3
	C. Actividades de Capacitación para la CNBS	II-4
	D. Ley de Prendas	II-5
	E. Seguro de Depósito	II-6
	F. Sector Financiero	II-8
	G. Resumen de Recomendaciones	II-10
ANEXO A	Listado de Reuniones Sostenidas	A-1

SIGLAS

CNBS	Comisión Nacional de Bancos y Seguros
FACACH	Federación de Asociaciones de Ahorro y Crédito de Honduras
FOLIGA	Fondo de Liquidez y Garantía de Inversiones
FOSEDE	Fondo de Seguros de Depósitos
IHDECOOP	Instituto Hondureño de Cooperativas
IMCC	International Management and Communications Corporation
IPCA	Inspectora y Protectora de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras Ltda.
OPD	Organización Privada de Desarrollo
OPDF	Organizaciones Privadas de Desarrollo de Carácter Financiero
PEP	Proyecto de Políticas Económicas y Productividad
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

SECCION I

Introducción

A. Antecendentes

Desde cuando se realizó la primera de las misiones referente a la estructura legal y regulatoria para la microfinanciación, en lo cual, que desde entonces, se ha venido trabajando, la idea fundamental era doble: De un lado, buscar que la actividad microfinanciera, tuviera acceso a la captación del ahorro del público como medio para obtener recursos en sustitución de los cada vez más escasos provenientes de donaciones de entidades internacionales y que, consecuencialmente, tal actividad quedara sujeta a la vigilancia y el control de una autoridad pública, específicamente de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS); y de otro lado, como necesario complemento, buscar que cualquier disposición, bien fuera de carácter legal o reglamentario, ya existente o en proceso de expedición, que pudiera impedir o dificultar la actividad microfinanciera en general, y la rural, tanto micro como pequeña y mediana, fuera adecuadamente modificada para obviar tal impedimento o dificultad. En este último aspecto, se hacía especial hincapié en la necesidad de que la CNBS procediera, en su eventual labor de control y vigilancia de las actividades microfinancieras, con criterios ajustados a las características especiales de éstas, para lo cual se venía analizando las áreas de la actividad de tal Órgano de vigilancia y control, para determinar eventuales necesidades de capacitación de su personal. Igualmente, se venía estudiando lo relativo al proyecto de Ley de Garantías Reales Mobiliarias (Ley de Prendas), elaborado desde 1994 y revisado por última vez en 1999, en cuanto que una adecuada reglamentación de ese tipo de garantías facilitaría el acceso de los micro y pequeños empresarios a la actividad financiera formal.

Los desarrollos que se venían presentando en las áreas mencionadas, así se hubieran dado con dificultad al menos en algunos aspectos, permitían pensar que el proceso iba por buen camino y por esa razón se consideró conveniente seguir adelante con las labores que venía realizando la Misión. Por tal motivo se programó la nueva visita, que tuvo lugar entre el 4 y el 8 de septiembre de 2000.

B. La Situación Encontrada en la Nueva Visita

A diferencia de las visitas anteriores, en las cuales siempre se encontró que había por lo menos disposición y voluntad de parte de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS), para asumir la vigilancia y el control de las entidades dedicadas a la microfinanciación, particularmente las Organizaciones Privadas de Desarrollo de carácter Financiero (OPDFs) y las Cooperativas de Ahorro y Crédito, en esta ocasión la situación era completamente diferente toda vez que, según lo informó expresamente la Presidente del Banco Central, la decisión de las autoridades, aparentemente originada en el recargo de funciones y responsabilidades asumidas por la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, es ahora la de que éste último Organismo tiene ya suficientes obligaciones, como para hacerse cargo de la supervisión y el control de otros tipos de establecimientos y que, por tanto, en lo posible debe limitarse única y exclusivamente al de las Entidades Financieras tradicionales y a las que prestan los servicios de seguros. Respecto de

las demás, la política que ha venido tomando forma es la de buscar que no capten ahorros del público sino que solamente lo hagan dentro de círculos más o menos limitados, con lo cual no hay razón para que estén sujetas a la vigilancia y el control de la CNBS.

La Misión considera del caso anotar que, en su concepto, y respetando desde luego los criterios de las autoridades hondureñas al respecto, no es posible desconocer el hecho de que determinadas Entidades, las Cooperativas de Ahorro y Crédito, por ejemplo, manejan de hecho un gran volumen del ahorro del público, por lo cual tales entidades deberían estar sujetas a la vigilancia y el control del Órgano al cual las Leyes Hondureñas encomiendan la protección de tal ahorro, Órgano cuyas capacidades deberían adecuarse a las necesidades y no a la inversa, como parece estar ocurriendo con la política adoptada.

En desarrollo de la mencionada política genérica, resultan explicables las que, respecto de casos específicos se han asumido, o están en proceso de asumirse, como pasa a verse a continuación.

SECCION II

Casos Específicos

A. Proyecto de Ley Sobre Organizaciones Privadas de Carácter Financiero (OPDFs), más Conocida como “Ley Covelo”

En los textos de los proyectos que se habían estudiado hasta ahora, y más específicamente en el analizado durante la visita efectuada en el mes de enero del presente año, se facultaba a las OPDS, entre otras cosas, para "Implementar sistemas de captación de recursos (excepto seriales) incluyendo depósitos de ahorro y a plazo fijo en moneda nacional..." En otras palabras, se las autorizaba expresamente para captar recursos del público, al tiempo que quedaban facultadas para "Otorgar todo tipo de facilidades de crédito a corto, mediano y largo plazo...", o sea que podían realizar el conjunto de operaciones que se conoce como intermediación financiera con los recursos mencionados.

Como complemento indispensable del hecho de que las OPDs pudieran, según el proyecto mencionado, captar ahorro del público, en el mismo se disponía que "Las OPDFs estarán sujetas a la supervisión y control de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS), deberán... ajustarse a ... la Ley de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, la Ley del Banco Central de Honduras y demás leyes aplicables a las Entidades Financieras.”

Ahora, frente a la nueva política adoptada en cuanto a evitar que la Comisión se haga cargo de la vigilancia y el control de más entidades de las que ya tiene bajo su responsabilidad, la última versión del proyecto de Ley, de fecha 6 de septiembre de 2000, en cuya elaboración tuvieron participación tanto el Banco Central de Honduras como representantes del Congreso Nacional y de la Fundación Covelo, presenta las posibilidades de captación de las OPDs considerablemente reducidas, toda vez que las limita a "Recibir de sus prestatarios registrados, depósitos de ahorro a plazo fijo", con lo cual se busca, según se le explicó a la Misión, que ella sea de carácter "cerrado", esto es, que no pueda ejercerse en relación con el público en general. El proyecto encomienda a las firmas auditorias de las que se hablará a continuación del deber de "certificar que las OPDF realizan transacciones financieras exclusivamente con sus prestatarios registrados". Es cierto que al no establecerse relación alguna entre el monto de lo prestado a un cliente determinado y el de los ahorros que pueden recibirse del mismo, la disposición puede ser fácilmente burlada en la práctica, hasta el punto de que, llevando las cosas a extremos, podría imaginarse el caso de un cliente que habiendo tomado un crédito por un lempira, pudiera hacer depósitos por un millón de lempiras, sin que con ello estuviera violando la Ley.

Y como consecuencia apenas obvia del carácter "cerrado" que tendría la captación así realizada, se elimina también la vigilancia y el control que en proyectos anteriores se había encomendado a la CNBS, para establecer a cambio que es obligación de las OPDFs "Realizar... una auditoría externa anual que certifique sus estados financieros...", así como "una supervisión anual para evaluar el desempeño financiero y administrativo..."

Con todo, y en el evidente deseo de mantener algunos vínculos con la CNBS, lo cual sin lugar a dudas genera credibilidad y confianza, el mismo proyecto establece, de un lado, que la auditoría externa debe realizarse "con base al (sic) manual de auditoría aceptado por la CNBS"; igualmente, el proyecto dispone que la ya mencionada supervisión anual debe realizarse "con base (sic) al manual de supervisión aceptado por la CNBS". Y finalmente, también dispone el proyecto que "La auditoría externa y la supervisión... deberá (sic) ser efectuada por firmas auditorías debidamente inscritas en el registro que lleva la CNBS, y en el desempeño de sus funciones deberán aplicar los manuales aceptados por la CNBS..." Esto último, no es más que repetición de lo que ya se había dicho.

En resumen, por lo que hace a las OPDFs, se cambiaría su papel de intermediarias en el manejo del ahorro del público a intermediarias en el manejo del ahorro de un grupo específico de personas y, como consecuencia, pasaría la vigilancia y el control de la CNBS, que era lo proyectado inicialmente, a firmas de auditores que, si bien formarían parte de una lista aceptada por la Comisión, no actuarían a nombre de ella ni en su representación. En últimas, la responsabilidad consiguiente radicaría única y exclusivamente en tales firmas de auditores y bajo ninguna circunstancia podría afirmarse que recayera sobre autoridad pública alguna.

En materia contable, hay en el proyecto un punto de la mayor importancia consistente en que establece también como obligación de las OPDF la de "Llevar registros contables estandarizados de acuerdo con los manuales respectivos aceptados por la CNBS" lo cual, en otras palabras, significa que, de aprobarse esta parte del proyecto tal como está, se establecería un plan único de cuentas para este tipo de entidades, encargándose a la Comisión la labor de darle su visto bueno. Sería ésta otra manera de mantener algún vínculo con la CNBS dentro de la filosofía a la cual se ha hecho referencia. Es de observar que, en materias relacionadas con la estandarización de los registros contables, IMCC ha venido trabajando desde hace algún tiempo, dentro del proyecto PEP, y sobre la base de que ésta es un área que, en razón de su importancia, amerita recibir una adecuada prioridad.

A1. Recomendaciones

Hasta tanto se mantenga la actual política de las autoridades hondureñas en cuanto a que la CNBS no debe hacerse cargo de la inspección vigilancia y control de entidades diferentes de aquéllas sobre las cuales la ejerce ya, suspender los trabajos que se habían venido adelantando por parte de la Misión respecto de eventuales medidas que fuere necesario tomar para abrir las entidades microfinancieras a la captación del ahorro privado y, por tanto, para someterlas a la vigilancia de la Comisión, así como para ofrecer a ésta capacitación para el ejercicio adecuado de esa vigilancia.

Aprovechando la circunstancia de que en el proyecto de ley Covelo, en la última versión conocida por la Misión se establece la obligación para las OPDFs de llevar registros contables estandarizados de acuerdo a manuales aceptados por la CNBS, de sujetarse a un manual de auditoría igualmente aceptado por tal Organismo y de realizar una supervisión anual con base en un manual también aceptado por la Comisión, ofrecer los servicios que sean del caso para la elaboración de los mencionados manuales y para la determinación de lo que, para todos los efectos, es un "plan único de cuentas". Es de observar que, como ya se anotó, en materias relacionadas con la estandarización de los registros contables, IMCC ha venido trabajando desde

hace algún tiempo, dentro del proyecto PEP, y sobre la base de que, en razón de su importancia ésta es un área que amerita recibir una adecuada prioridad.

B. Cooperativas de Ahorro y Crédito

En relación con las Cooperativas de Ahorro y Crédito, durante las anteriores visitas de la Misión, particularmente durante la efectuada en el mes de enero de 2000 era evidente el interés de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros en asumir, como se lo manda la Ley de Instituciones del Sistema Financiero sin que lo hubiera cumplido por diferentes razones, la vigilancia y el control de las Cooperativas de Ahorro y Crédito lo cual era aceptado por éstas últimas, pero sobre la base de que se desarrollara con técnicas y criterios apropiados para ese tipo de entidades y no simplemente dando aplicación a los utilizados para otros tipos de entidades financieras.

En el curso de la nueva visita, se encontró que, como primer paso en la dirección anotada, la CNBS había adelantado ya el examen de las 8 cooperativas más grandes, utilizando para el efecto, según FACACH, las mismas técnicas empleadas para el examen de las entidades financieras ordinarias. Como resultado de tales exámenes, según se informó a la Misión, la Comisión encontró que varias de las Cooperativas visitadas venían realizando operaciones de intermediación financiera con el público en general, lo cual dio lugar a la expedición por parte del Órgano de vigilancia y control, de una circular recordándoles la prohibición legal de hacerlo.

Pero simultáneamente, y en parte para neutralizar un movimiento de cooperativas "rebeldes" de ahorro y crédito, según información suministrada por FACACH, se firmó un compromiso entre los representantes de ese tipo de Cooperativas, y el Presidente de la Comisión de Banca y Finanzas del Congreso, compromiso encaminado a lograr la derogatoria de las normas legales que sujetan a aquéllas a la vigilancia y el control de la CNBS y a que, en cambio, el Instituto Hondureño de Cooperativas (IHDECOOP), que presuntamente sería revitalizado, asuma totalmente esas funciones.

Aun cuando no forma parte del compromiso mencionado, la idea es que, una vez expedida la Ley, el IHDECOOP delegue la inspección y el control en un Organismo Privado, creado desde hace tiempo por las mismas Cooperativas de Ahorro y Crédito, denominado Inspectora y Protectora de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras Ltda. (IPCA), con lo cual, de hecho, las Cooperativas acabarían vigilándose a sí mismas, con todos los inconvenientes que tal figura traería consigo. Es de anotar que, aun cuando para entonces todavía no se había expedido la Ley, al tiempo de la visita de la Misión ya existía un proyecto de Acuerdo Ejecutivo, en virtud del cual la Dirección Ejecutiva del IHDECOOP formalizaría la delegación. En este proyecto se prevé, entre otras cosas, que al IHDECOOP le corresponderá, por conducto la IPCA, establecer normas específicas para la publicación y presentación de cuentas, resúmenes, balances, estados de resultado y demás información financiera.

En relación con la mecánica de vigilancia, supervisión y control que se proyecta, y que se deja en los párrafos anteriores, surgen por lo menos algunos factores de preocupación:

a) En el pasado, y a pesar de la ayuda sustancial recibida de distintos Organismos Internacionales, el IHDECOOP ha demostrado ser una Entidad ineficiente, con una capacidad muy limitada para el cumplimiento de sus funciones. Tal vez parte

de las causas de tal ineficiencia han radicado en que al Instituto se le han asignado demasiadas responsabilidades: De un lado, el hecho de que, al tiempo que debe controlar instituciones, debe igualmente promoverlas, funciones que pueden resultar incompatibles entre sí o, por lo menos, muy difíciles de desarrollar simultáneamente, en determinadas circunstancias. Y de otro lado el hecho de que tal cúmulo de funciones deba ejercerlas respecto de un número muy importante de Entidades.

b) La delegación en el IPCA de las funciones de inspección y control sería una solución solamente aparente al problema de la supervisión sobre las cooperativas de ahorro y crédito toda vez que, independientemente de la forma en que tal delegación se haga, no puede dejarse de lado el hecho de que, como ya se anotó, el IPCA es un Ente privado, de las mismas cooperativas, que difícilmente podría desarrollar, con la necesaria independencia y autonomía en relación con sus vigilados que al mismo tiempo son sus afiliados, una tarea que por definición corresponde única y exclusivamente a las autoridades públicas.

B1. Recomendaciones

Hasta tanto se conozca qué ocurra finalmente con el cumplimiento del acta de compromiso firmada entre el Presidente de la Comisión de Banca y Finanzas del Congreso y los Representantes de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, suspender también las actividades encaminadas a ofrecer a la Comisión servicios de capacitación para el ejercicio de las actividades de vigilancia sobre tales Organismos cooperativos. Pero, entre tanto, realizar las labores que sean necesarias para lograr convencer a las Cooperativas de que la solución propuesta no resulta conveniente sino que, por el contrario, para ellas y sus cooperados, es mejor mantener la vigilancia de la Comisión y de que, en cualquier caso, sea cual sea la solución que finalmente se adopte, debe existir algún tipo de vigilancia de la CNBS sobre estas actividades. Respecto de éste último tema, debería trabajarse para convencer también a las autoridades.

Teniendo en cuenta que en el borrador del acuerdo ejecutivo en virtud del cual el IHDECOOP delegaría la función de vigilancia y control en la IPCA se asigna a aquél, por conducto de ésta, la función de establecer las normas específicas para la publicación y presentación de cuentas, resúmenes, balances, estados de resultado y demás información financiera, ofrecer los servicios que puedan requerirse para la elaboración de los mencionados manuales, en caso de que el proyecto que excluiría a las Cooperativas de Ahorro y Crédito de la vigilancia y control de la CNBS se convierta en Ley y que, como consecuencia, tal Acuerdo se expida finalmente.

C. Actividades de Capacitación para la CNBS

En esta materia, en anteriores visitas de la Misión se habían adelantado algunas conversaciones con los directivos de la Comisión, especialmente en lo que se refiere a capacitación para el adecuado ejercicio de la vigilancia, la supervisión y el control en lo que se refiere a entidades dedicadas a la microfinanciación que capten ahorros del público. Si bien no había sido posible concretar las necesidades específicas, la CNBS había manifestado expresamente estar interesada en el apoyo que se le pudiera ofrecer en este aspecto, y se había convenido en que los detalles del mismo podrían empezar a trabajarse durante la visita recientemente realizada.

Desafortunadamente, no fue posible tener una reunión con la Comisión en esta oportunidad, toda vez que las 2 citas que le fueron concedidas a la Misión debieron ser canceladas por ésta a última hora, por haberse presentado reuniones coincidentes con la USAID.

En estas condiciones, sería válido afirmar que este punto quedó pendiente del resultado de una eventual reunión con la Comisión. Sin embargo, de acuerdo con lo expresado por la Presidente del Banco Central, la CNBS no está en condiciones de aceptar más actividades de capacitación en ninguna área, en razón de estar desarrollándose varias de esta naturaleza. Y en lo que se refiere específicamente a la supervisión de la microfinanciación, no se requeriría capacitación toda vez que, según se dijo ya, las autoridades públicas consideran que la Comisión no debe hacerse cargo de la vigilancia y el control sobre Entidades diferentes de las que ya vigila, lo cual excluiría a las microfinancieras, adicionalmente al hecho de que, tal como aparece en el punto anterior, se pretende que también se excluya de esa vigilancia y control a las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

C1. Recomendaciones

Mientras no haya absoluta claridad en cuanto a que la Comisión estaría en buena disposición para el efecto, tanto en lo que se refiere a aceptar ejercer la supervisión sobre actividades microfinancieras, como en cuanto se refiere a que los funcionarios responsables de dirigir y desarrollar tales actividades reciban adecuada capacitación, suspender cualquier actividad encaminada a ofrecerle colaboración para la éste último efecto.

D. Ley de Prendas

El texto actual del proyecto existente en esta materia fue exhaustivamente revisado por la Comisión en una de sus anteriores visitas, revisión de la cual surgieron unas conclusiones y una recomendación que desde entonces se formularon. En esta oportunidad, la Misión se ocupó de averiguar si alguna Entidad se ha venido haciendo cargo de impulsar el avance del proyecto en el Congreso.

De los contactos adelantados, resultó que, al menos aparentemente, no hay entidad alguna que esté haciendo un seguimiento adecuado del proyecto. Es del caso anotar que éste fue elaborado por el Centro para el Análisis Económico de las Leyes en marzo de 1994, esto es, hace más de 6 años, a solicitud del Banco Central de Honduras, y que la última actualización del mismo se hizo con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo en julio de 1999. Fue presentado a consideración del Congreso, pero hasta la fecha no ha tenido evolución alguna, aparentemente por no tener un patrocinador adecuado. La Asociación Hondureña de Instituciones Bancarias (AHIBA), por ejemplo, simplemente sabe que no ha avanzado, pero desconoce las razones y no se ha apersonado del tema. Y la oficina del Banco Interamericano, no tiene tampoco mucha información al respecto.

Para cualquier análisis en cuanto a la constitucionalidad de algunas de las disposiciones que aparecen en el proyecto, sería recomendable que PEP consiguiera el experto o expertos requeridos, tal como la Misión lo recomendó desde que efectuó el estudio inicial del mismo. Una vez despejado ese punto, y si queda definitivamente confirmada la ausencia de patrocinador para el proyecto, valdría la pena evaluar la posibilidad de que PEP asumiera ese papel.

D1. Recomendaciones

Teniendo en cuenta que, aparentemente no hay otra Entidad que esté impulsando la expedición de la Ley sobre Garantías Reales Mobiliarias (Ley de Prendas), evaluar la posibilidad de asumir el liderazgo, pero teniendo en cuenta que, en primer lugar, debe quedar plenamente despejada cualquier duda sobre la constitucionalidad de algunas de sus disposiciones.

E. Seguro de Depósito

Aun cuando en los términos de referencia de la Misión no se incluyó este punto, toda vez que el Banco Central, según lo informado por Chemonics, no deseaba aceptar consultoría alguna sobre el tema, durante la reunión tenida con el Vicepresidente de aquélla Entidad, tal funcionario lo abordó a efectos de hacer un resumen de lo que en esa materia se había hecho hasta ahora y para hacer una presentación del Proyecto que actualmente se tramita en el Congreso Hondureño (de cuyo texto suministró un ejemplar), temas ambos sobre los que en esa oportunidad se dialogó ampliamente.

Como consecuencia de lo conversado con el señor Vicepresidente del Banco, la Misión efectúo una revisión, desde el punto de vista legal, tanto de las normas que se encuentran vigentes (Decreto 148 de 1999 o Ley de Estabilización Financiera), como del Proyecto presentado al Congreso. Las principales características de unas y otro siguen.

E1. Régimen Actual: Decreto 148 de 1999 o Ley de Estabilización Financiera

a) Crea el Fondo de Garantía de Depósitos (Fogade), para garantizar la restitución de los depósitos en dinero efectuados por el público en los tipos de Entidades financieras que el mismo Decreto relaciona, que hayan sido declaradas en liquidación forzosa.

b) Establece en un máximo de CIEN MIL LEMPIRAS (Lps. 100.000) la suma máxima garantizada por Fogade, por cada depositante.

c) Determina la estructura, financiación y forma de operación del Fogade.

d) Dispone que durante un período de dos años, que vence el 30 de septiembre de 2002, el Estado Hondureño garantiza el 100% del valor de los depósitos del público en entidades financieras, sin límite alguno. Igualmente, establece que las obligaciones no depositarias se pagarán, hasta un límite de CIEN MIL LEMPIRAS (Lps. 100.000) en efectivo, y el saldo con bonos emitidos por la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas. Los plazos de vencimiento de dichos bonos oscilan entre tres y diez años, dependiendo del monto total de la obligación respectiva. PELIGROSO.

e) Crea el Fondo de Liquidez y Garantía de Inversiones (FOLIGA), para apoyar las inversiones en las Bolsas de Valores hasta por Lps. 100.000 en favor de personas naturales y jurídicas sin ánimo de lucro.

E2. Régimen Previsto – Proyecto de Ley

a) Su objeto es establecer la legislación permanente que regule el seguro de depósitos.

b) A las entidades enunciadas en el Decreto 148 de 1999, agrega las sucursales de Bancos extranjeros, que no estaban incluidas en aquél.

c) Contiene nuevas disposiciones sobre el ahora denominado Fondo de Seguro de Depósitos (FOSEDE), su estructura, fuentes de recursos y funcionamiento.

d) Determina que los depósitos que quedarán amparados por el seguro serán los constituidos a la vista, de ahorro y a plazo o término, sin importar su denominación, siempre que estén debidamente incluidos dentro del pasivo del balance de la institución de que se trata. Esta última condición, aparentemente, busca dejar en claro sin lugar a dudas que los contingentes, particularmente las fiducias o fideicomisos, no quedan amparados.

e) Establece, para efectos de la efectividad del seguro, que los depósitos denominados en moneda extranjera se pagarán en moneda nacional, al tipo de cambio de compra vigente en el Banco Central de Honduras a la fecha de iniciación del proceso de restitución correspondiente. Esta disposición, desde luego, hace énfasis en el riesgo país, con las consecuentes implicaciones sobre las tasas de interés en dólares (y sobre depósitos en dólares y, por tanto, sobre préstamos en esa moneda) en Honduras.

f) Especifica los depósitos que no quedan amparados por el Seguro. Básicamente, son: Los efectuados por otras instituciones financieras, por administradoras de fondos de pensiones, cooperativas financieras, bolsas de valores, puestos de bolsa e inversionistas institucionales en general, instituciones del sector público, entidades del mismo grupo económico al que pertenezca la institución afectada, accionistas y directores de la misma institución y sus parientes inmediatos, personas o entidades cuyas relaciones económicas con la institución en problemas haya contribuido al deterioro patrimonial de la misma. Igualmente, aquellos depósitos que tengan una tasa de remuneración significativamente superior a las prevalecientes en la misma entidad para depósitos similares, los originados en transacciones respecto de las cuales haya sentencia condenatoria por la comisión de un delito o falta, así como los constituidos con infracción de normas legales y aquellos que así se denominen depósitos, constituyan en realidad otro tipo de obligación.

g) Fija la cuantía máxima del seguro, cuando se haga efectivo total o parcialmente con recursos del FOSEDE, en un máximo por depositante y por entidad en el equivalente de siete mil dólares de los Estados Unidos. Pero los depósitos transitorios para efectuar operaciones de comercio internacional gozarán de un amparo total por el valor correspondiente.

h) Reglamenta el procedimiento de restitución.

i) Crea el denominado "mecanismo extraordinario de restitución", para el caso en que los mecanismos ordinarios "no pudiesen evitar un riesgo patente de crisis sistémica." El "mecanismo extraordinario" consiste básicamente en la suscripción, por parte del FOSEDE, del capital requerido por la Institución de que se trate, previa la amortización de las acciones existentes hasta el momento, amortización

que se hará mediante entrega de activos que aparezcan en el balance de la mencionada Institución. En esta forma, se evita la liquidación de la misma.

j) En el texto suministrado por el Banco Central, se establece que la nueva Ley entrará en vigencia al concluir el régimen transitorio creado por el Decreto 148 de 1999, el cual quedará derogado en la misma fecha. De los comentarios recibidos, sin embargo, en este aspecto aparentemente no hay una posición unánime, aun cuando no fue posible establecer cuáles alternativas se estudian. A título puramente especulativo, podría ocurrir, por ejemplo, que la nueva Ley, si se adopta, entrara en vigencia antes de que terminara el plazo establecido en las normas actualmente vigentes, dejando éstas sin efecto, lo cual anticiparía los problemas relacionados con el cambio de legislación, a los cuales se hace breve referencia a continuación.

La parte más difícil de la transición del régimen actualmente vigente al que se establecería en caso de ser expedida la nueva Ley, sería precisamente el paso del seguro ilimitado al del seguro limitado paso que, en su momento, podría generar una preocupación general entre los ahorradores, especialmente entre aquellos que tengan sus depósitos en las entidades respecto de cuya estabilidad hay mayores dudas, con el consecuente riesgo de retiros masivos.

El problema y los posibles mecanismos para hacerle frente, hasta donde la Misión conoce, no han sido objeto de evaluación ni análisis especiales probablemente debido, de una parte, al hecho de que todavía faltan dos años para que deje de tener vigencia el régimen actual y, de otra, al de que el Proyecto apenas ha iniciado su trámite en el Congreso, donde habrán de considerarse todos los aspectos del mismo, incluido el que se menciona. En este aspecto, sin embargo, es necesario que exista plena claridad respecto de cuáles son las alternativas que están considerando en cuanto a la fecha de vigencia que tendría la nueva Ley, pues si ésta se anticipa, se anticiparía también el final del plazo del que se dispondría para adoptar las medidas requeridas por la transición, especialmente en lo que se refiere a eventuales retiros masivos en algunas instituciones.

E3. Recomendaciones

Salvo que el Banco Central mantenga su negativa a aceptar consultorías adicionales sobre el seguro de depósitos, estudiar la posibilidad de ofrecer colaborar en la evaluación del proyecto sometido a consideración del Congreso, aun cuando siendo conscientes que tal proyecto fue elaborado con la participación de expertos internacionales, y con el patrocinio de otra Agencia Internacional.

También con la salvedad hecha en el párrafo anterior, estudiar la posibilidad de ofrecer colaboración para realizar un estudio a fondo de los problemas que traería el proceso de transición del régimen actual al proyectado, incluyendo el tema cambiario, con posibles alternativas de solución.

F. Sector Financiero

En prácticamente todas las reuniones tenidas durante la visita con representantes de organismos no oficiales, se expresó en una u otra forma una seria preocupación por la situación del sector y,

específicamente, por la de algunos bancos (6 es un número prácticamente unánime) que estarían afrontado graves dificultades. La misión considera importante anotar que esta preocupación es compartida por la Representación del Banco Interamericano de Desarrollo en Honduras, según le fue explícitamente manifestado por funcionarios de tal Representación. Aparentemente, lo único que ha evitado un desastre mayor que el ya conocido de Bancorp es la existencia del seguro de depósito universal, creado precisamente a raíz de la quiebra de éste último, en lo cual evidentemente se ha cumplido la finalidad perseguida por las autoridades con su establecimiento, pero con un alto costo para el Estado Hondureño, y con la consecuente dificultad para que en el futuro pueda establecerse un seguro de depósito con las limitaciones recomendables para este tipo de mecanismo, como lo contempla el proyecto presentado a consideración del Congreso.

Por solicitud de PEP, la Misión efectuó una revisión rápida de las disposiciones que rigen el sector financiero la cual permitió identificar, en principio, algunos aspectos que requerirían un estudio más a fondo para determinar la conveniencia y viabilidad de sugerir algunas reformas, entre otros, los que se enumeran a continuación, además de los ya conocidos relativos a la propiedad de las entidades financieras. No obstante, resulta indispensable tener en cuenta que, según información recibida del Banco Interamericano de Desarrollo, aparentemente esa labor se viene adelantando en la actualidad bajo la dirección de un consultor internacional y bajo el patrocinio de aquél.

F1. En Cuanto se Refiera a la Ley de Instituciones del Sistema Financiero

Con la observación que acaba de hacerse, los aspectos cuya revisión considera importante la Misión, al menos en principio según ya se dijo, y sin que se excluya la posibilidad de que haya otros adicionales serían los siguientes:

a) Definición de lo que debe entenderse por dedicación "en forma habitual y sistemática a la intermediación financiera" (art. 2., Ley del Sistema Financiero).
b) Exigencia de ciertos requisitos al tiempo de constituir una entidad financiera, que luego pueden dejar de tener aplicación.
c) Mezcla de funciones y atribuciones entre el Banco Central y la CNBS en relación con Entidades vigiladas.
d) Régimen aplicable a Directores y Gerentes de Entidades Financieras. Representación legal
e) Forma del pago del capital inicial de una entidad financiera y de posteriores aumentos.
f) Conveniencia de eventuales reducciones del capital de una entidad financiera (art. 35).
g) Distribución de utilidades y concepto de la CNBS.
h) Fideicomisos y operaciones fiduciarias en general.
i) Regulación de tasas de interés y comisiones.
j) Instituciones del Sector Financiero diferentes a los Bancos.
k) Operaciones con Grupos Económicos y Partes Relacionadas.
l) Instituciones Financieras Irregulares.

F2. En Cuanto de Refiera a la Ley de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros

a) Adscripción al Banco Central y absoluta independencia.
b) Carácter colegiado del máximo órgano de supervisión y control.
c) Posibilidad legal de que un Comisionado sea al mismo tiempo accionista de una entidad financiera, así sea sin poder de control.
d) Entidades sobre las cuales la Comisión debe ejercer sus funciones de inspección vigilancia y control.
e) Obligación de mantener una Central de riesgos sobre "los principales deudores"
f) Atribución a la Comisión de la facultad de definir en cada caso lo que son "partes relacionadas"
g) Pago de la mitad del presupuesto de la Comisión por parte del Banco Central.
h) Exclusión de algunas instituciones supervisadas (las cooperativas de ahorro y crédito, entre otras) de la obligación de contribuir al presupuesto de la Comisión.

F3. En Cuanto de Refiere a Otras Disposiciones

a) Normas sobre registro de la propiedad inmueble.

G. Resumen de Recomendaciones

a) Hasta tanto se mantenga la actual política de las autoridades hondureñas en cuanto a que la CNBS no debe hacerse cargo de la inspección vigilancia y control de entidades diferentes de aquéllas sobre las cuales la ejerce ya, suspender los trabajos que se habían venido adelantando por parte de la Misión respecto de eventuales medidas que fuere necesario tomar para abrir las entidades microfinancieras a la captación del ahorro privado y, por tanto, para someterlas a la vigilancia de la Comisión, así como para ofrecer a ésta capacitación para el ejercicio adecuado de esa vigilancia.

b) Hasta tanto se conozca qué ocurra finalmente con el cumplimiento del acta de compromiso firmada entre el Presidente de la Comisión de Banca y Finanzas del Congreso y los Representantes de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, suspender también las actividades encaminadas a ofrecer a la Comisión servicios de capacitación para el ejercicio de las actividades de vigilancia sobre tales Organismos cooperativos. Pero, entre tanto, realizar las labores que sean necesarias para lograr convencer a las Cooperativas de que la solución propuesta no resulta conveniente sino que, por el contrario, para ellas y sus cooperados, es mejor mantener la vigilancia de la Comisión y de que, en cualquier caso, sea cual sea la solución que finalmente se adopte, debe existir algún tipo de vigilancia de la CNBS sobre estas actividades. Respecto de éste último tema, debería trabajarse para convencer también a las autoridades.

c) Aprovechando la circunstancia de que en el proyecto de ley Covelo, en la última versión conocida por la Misión se establece la obligación para las OPDFs de llevar registros contables estandarizados de acuerdo a manuales aceptados por la CNBS, de sujetarse a un manual de auditoría igualmente aceptado por tal

Organismo y de realizar una supervisión anual con base en un manual también aceptado por la Comisión, ofrecer los servicios que sean del caso para la elaboración de los mencionados manuales y para la determinación de lo que, para todos los efectos, es un "plan único de cuentas". Es de observar que, en materias relacionadas con la estandarización de los registros contables, IMCC ha venido trabajando desde hace algún tiempo, dentro del proyecto PEP, y sobre la base de que, en razón de su importancia ésta es un área que amerita recibir una adecuada prioridad.

d) Teniendo en cuenta que en el borrador del acuerdo ejecutivo en virtud del cual el IHDECOOP delegaría la función de vigilancia y control en la IPCA se asigna a aquél, por conducto de ésta, la función de establecer las normas específicas para la publicación y presentación de cuentas, resúmenes, balances, estados de resultado y demás información financiera, ofrecer los servicios que puedan requerirse para la elaboración de los mencionados manuales, en caso de que el proyecto que excluiría a las Cooperativas de Ahorro y Crédito de la vigilancia y control de la CNBS se convierta en Ley y que, como consecuencia, tal Acuerdo se expida finalmente.

e) Mientras no haya absoluta claridad en cuanto a que la Comisión estaría en buena disposición para el efecto, tanto en lo que se refiere a aceptar ejercer la supervisión sobre actividades microfinancieras, como en cuanto se refiere a que los funcionarios responsables de dirigir y desarrollar tales actividades reciban adecuada capacitación, suspender cualquier actividad encaminada a ofrecerle colaboración para la éste último efecto.

f) Teniendo en cuenta que, aparentemente no hay otra Entidad que esté impulsando la expedición de la Ley sobre Garantías Reales Mobiliarias (Ley de Prendas), evaluar la posibilidad de asumir el liderazgo, pero teniendo en cuenta que, en primer lugar, debe quedar plenamente despejada cualquier duda sobre la constitucionalidad de algunas de sus disposiciones.

g) Salvo que el Banco Central mantenga su negativa a aceptar consultorías adicionales sobre el seguro de depósitos, estudiar la posibilidad de ofrecer colaborar en la evaluación del proyecto sometido a consideración del Congreso, aun cuando siendo conscientes que tal proyecto fue elaborado con la participación de expertos internacionales, y con el patrocinio de otra Agencia Internacional.

h) También con la salvedad hecha en el punto anterior, estudiar la posibilidad de ofrecer colaboración para realizar un estudio a fondo de los problemas que traería el proceso de transición del régimen actual al proyectado, incluyendo el tema cambiario, con posibles alternativas de solución.

Independientemente del hecho de que la evaluación de las normas actuales y futuras sobre seguro de depósitos no hubiera sido parte de los términos de referencia de la Misión, el hecho de haber adelantando una revisión de unas y otras determina que, además de las recomendaciones sobre

posible colaboración en la revisión del proyecto que se adelanta, se formule una muy explícita en el sentido que se haga especial énfasis ante las autoridades hondureñas sobre la necesidad de que oportunamente se adopten las medidas necesarias para hacer frente a las consecuencias de la transición entre las disposiciones actuales y las que eventualmente se adopten, particularmente en cuanto se refiere al riesgo de eventuales "corridas" en aquéllas Entidades respecto de cuya solidez pueda haber mayores dudas entre el público depositante.

ANEXO A

Listado de Reuniones Sostenidas

A. Banco Central de Honduras: Reunión con la Señora Victoria Asfura de Díaz, Presidente (Septiembre 6, 2000)

Esta entrevista, que fue concedida conjuntamente al representante de PEP, el Dr. Juan Carlos Protasi y el integrante de la Misión sobre régimen legal y reglamentario para la microfinanciación, estuvo orientada por el representante de PEP a los temas macroeconómicos y monetarios.

El tema de microfinanciación no se trató en forma alguna, pero la señora Presidente del Banco hizo expresa referencia a la decisión tomada por las autoridades financieras en el sentido de que la Comisión Nacional de Bancos y Seguros no debe hacerse cargo de la supervisión, vigilancia y control de Entidades de tipo diferente a aquéllas sobre las cuales ya los ejerce, razón por la cual tampoco se va a permitir que haya nuevos intermediarios que capten el ahorro del público sino que, en el mejor de los casos, se les permitirá captar únicamente el ahorro de sectores del mismo, constituyendo por tanto una "captación cerrada", que no dará lugar a supervisión, vigilancia o control de parte de la CNBS. Igualmente, puso de presente que, a juicio de las autoridades, la Comisión viene adelantando ya suficientes actividades de capacitación para sus empleados en diferentes áreas, razón por la cual tampoco aceptará ofrecimientos de nuevos programas capacitación. Ambas decisiones tienen incidencia totalmente negativa, como es obvio, sobre las áreas en las que venía trabajando la Misión: Lograr que las entidades microfinancieras tuvieran acceso al ahorro del público, que por lo tanto estuvieran sujetas a la supervisión, la vigilancia y el control de la CNBS y que ésta última, para tal fin, aceptara que los funcionarios a cargo recibieran la necesaria capacitación

Incidentalmente, la señora de Díaz, solicitó que en lo sucesivo, cualquier reunión que involucrara al Banco Central se realizara única y exclusivamente con el Gerente General del mismo, con exclusión de cualquier otro funcionario de la Entidad.

B. Banco Central de Honduras: Reunión con el Licenciado Daniel Figueroa, Vicepresidente (Septiembre 4, 2000)

B1. Seguro de Depósitos

No obstante que la Misión, al hacer referencia a las finalidades de la nueva visita, esto es, avanzar en los temas que se habían venido tratando en las anteriores, expresó que el del seguro de depósitos había sido excluido de sus términos de referencia en atención a lo solicitado por el Banco a PEP, el señor Vicepresidente manifestó que no tenía ningún inconveniente en hacer algunos comentarios al respecto, especialmente teniendo en cuenta que ya se había presentado a consideración del Congreso un proyecto de ley para su reglamentación.

Anotó el señor Figueroa que el proyecto, una vez convertido en Ley, entraría a sustituir las disposiciones sobre la misma materia contenidas en las normas de la denominada "Ley Temporal de Estabilización Financiera", vigente desde el 30 de septiembre de 1999. Manifestó que la

finalidad principal de las normas sobre Seguro de Depósito que contiene ésta última, con la característica de ser un seguro universal, sin limitaciones en lo que se refiere a la cuantía de los depósitos amparados, fue la de evitar la contaminación del Banco Central a la que habría dado lugar una crisis generalizada del sistema financiero, como la que se habría producido de haberse establecido un seguro limitado, como consecuencia de la pérdida de confianza de los ahorradores en las Entidades que integran aquél. Complementariamente, y también en lo que se refiere a sector financiero, se buscó mejorar el proceso de liquidación forzosa en los casos en que haya lugar a la utilización del mismo.

Pero obviamente, agregó el señor Figueroa, las normas contenidas en la Ley mencionada, como el mismo título lo indica, estaban concebidas desde un principio como transitorias, en el entendido de que sólo iban a tener vigencia por el tiempo que fuera necesario para la que, una vez estabilizado el sistema, se produjera la expedición de disposiciones de carácter permanente. Por eso, con el apoyo el Banco Mundial, las autoridades hondureñas trabajaron en la elaboración del proyecto de Ley que "tiene por objeto regular el seguro de depósitos a que se refiere el artículo 41 de la Ley de Instituciones del Sistema Financiero" proyecto que contiene las nuevas características del mismo, la más importante de las cuales es la limitación que se establece a la cuantía de lo garantizado por cada depositante, frente a la falta de tal limitación en las disposiciones temporales.

Como base del contenido del proyecto, hay dos aspectos muy importantes: En primer lugar, dotar de un marco jurídico apropiado y permanente al seguro de depósitos, con el criterio de que la financiera es una actividad privada pero de interés público y que, por tanto, los problemas que de ella se deriven deben tener, salvo que el interés público determine otra cosa, una solución de carácter privado. Y en segundo lugar, tratar de encontrar la forma de superar el conflicto entre la libertad de contratación, de un lado, y la fijación por el Estado de reglas para la actividad financiera.

Obviamente, y precisamente por ser apenas un proyecto, en el contenido del mismo hay algunos aspectos en relación con los cuales no hay todavía total acuerdo entre las distintas entidades involucradas. tal es el caso, por ejemplo, de la participación tanto del Banco Central como de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros en el proceso de aplicación del seguro de depósitos, así como el aspecto relativo a la fecha de entrada en vigencia de la nueva Ley y, por tanto, de la derogatoria de las disposiciones de la "Ley Temporal" en cuanto a seguro de depósitos se refiere.

El Banco Central entiende que puede haber dificultades para pasar del actual régimen de seguro de depósitos universal al nuevo, de seguro limitado tal como está propuesto, pero considera que es indispensable establecer tal limitación la cual, por lo demás, forma parte de todas las legislaciones sobre la materia.

B2. Proyecto de Ley sobre Organizaciones Privadas de Desarrollo de Carácter Financiero (OPDFs)

El Vicepresidente puso de presente que, en esta materia, después de la última visita de la Misión había tenido lugar una variación importante en el concepto de las autoridades financieras en el sentido de que ahora se oponen a que las entidades de este tipo puedan llegar a realizar una captación abierta del ahorro. Así se explica que en la última versión del proyecto se fije una

limitación consistente en que las OPDFs solamente podrán recibir depósitos de las mismas personas a quienes hayan otorgado créditos.

Como consecuencia de lo anterior, se descarta en tal proyecto la posibilidad de que la Comisión Nacional de Bancos y Seguros tenga a su cargo la vigilancia, supervisión y control de las OPDFs, para disponer en cambio que tales labores se realicen por auditores externos y que las mencionadas entidades tengan un catálogo único de cuentas. Pero a fin de mantener algún tipo de vínculo con la Comisión, el proyecto dispone también que los auditores, para poder ejercer las mencionadas labores, deben formar parte de una lista aceptada por tal Organismo, que deben ajustarse a los manuales aceptados también por aquél, y que el plan de cuentas debe, igualmente, contar con esa aceptación.

En todo caso, no se cierra la puerta para que las OPDFs que lo deseen puedan llegar a convertirse en entidades financieras ordinarias y, por tanto, con atribuciones para captar ahorros del público en general, con la consecuente sujeción a la supervisión, vigilancia y control de la Comisión.
El señor Vicepresidente puso de presente que en el nuevo proyecto se acogieron algunas de las observaciones formuladas en su momento por la Misión, como es el caso de la inclusión de una disposición que impediría que una misma OPDF pudiera actuar simultáneamente como entidad de primer y segundo pisos, debiendo por tanto optar por una u otra alternativa.

C. Banco Inter-Americano de Desarrollo en Honduras – Reunión con los Señores Fernando Cossio, Representante y Manuel Ruiz, Especialista en Sector Financiero (Agosto 30, 2000)

A juicio de los entrevistados, la Legislación hondureña sobre entidades financieras es débil, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros no está bien estructurada, carece de la fuerza necesaria, no es independiente y la supervisión que ejerce es floja e insuficiente mientras que, por otro lado, el país no tiene conciencia de los riesgos que corre su sistema financiero.

El Gobierno Hondureño solicitó un crédito sectorial financiero al BID, pero no les fue concedido por cuanto no quisieron aceptar las condiciones que para el efecto se les fijaron. No obstante, con recursos del FOMIN hasta por $ 1. 5 millones, el BID ha venido trabajando fundamentalmente en lo relativo al fortalecimiento de la CNBS, para cuyo efecto se ha contratado al consultor externo Ramón Rosales. Una parte pequeña de la suma mencionada se destinó para colaborar con el Banco Central en la elaboración de los proyectos de ley relativos a Seguro de Depósitos, Seguros y Reaseguros y Mercado de Valores, todos los cuales se han presentado ya a consideración del Congreso. No es posible anticipar si se convertirán o no en Leyes, especialmente teniendo en cuenta que, por ejemplo, de los proyectos de distinto tipo que se presentaron al Legislativo hace 2 años, solamente fueron aprobados un 40% de los mismos.

D. FACACH – Reunión con los Señores Carlomagno Amaya, Gerente General, y Marco Antonio Alcerro, Presidente de la Junta (Septiembre 5, 2000)

Desde la última visita de la Misión, al tiempo que la Comisión Nacional de Bancos y Seguros ha avanzado hacia el cumplimiento de las disposiciones de la legislación financiera en cuanto se refiere a que a aquélla le corresponde la vigilancia, supervisión y control de las cooperativas de

ahorro y crédito, se ha presentado una situación que busca poner fin a la vigencia de tales disposiciones, como se detalla a continuación.

"FACACH" continúa convencido de que las cooperativas financieras deben ser supervisadas, de preferencia por la CNBS, siempre y cuando la supervisión tenga en cuenta la especial naturaleza de las Cooperativas y de las actividades que ellas desarrollan.

Hasta la fecha, la Comisión ha venido adelantando el examen de las 8 cooperativas financieras más grandes, pero con el problema de que, para el efecto, ha venido utilizando técnicas iguales a las que utilizan para el examen de los bancos.

Al adelantar el examen mencionado, la Comisión encontró que algunas cooperativas venían haciendo intermediación financiera abierta, es decir, captando recursos de cooperados y no cooperados. Como consecuencia, el 15 de agosto pasado la Comisión expidió la Circular número 418, mediante la cual comunicó a las Cooperativas de Ahorro y Crédito que solamente pueden captar recursos y otorgar préstamos a sus socios y que tienen prohibido realizar operaciones de intermediación financiera con el público en general.

Desde el mes de enero se ha venido presentando en Honduras una situación de inestabilidad social causada, entre otras cosas, por la percepción general de que de las ayudas destinadas a atender las consecuencias del huracán Mitch, muy poco ha ido a ayudar a los afectados por el mismo y, en cambio, mucho se ha destinado a atender el gasto público. Dentro de ese fenómeno de inestabilidad se incluyeron algunas cooperativas que se encontraban en un espíritu de enfrentamiento abierto, incluyendo la posibilidad de cierre de carreteras, tomas de entidades públicas, etc.

"FACACH" ha logrado neutralizar ese espíritu de choque, pero una de las cosas que muchas cooperativas financieras han pedido es que se les excluya de la vigilancia y el control de la CNBS. Como consecuencia de las gestiones realizadas por FACACH, el 12 de julio pasado se firmó un "Acta de Compromiso" en la cual participaron, además de aquélla, el Instituto Hondureño de Cooperativas IHDECOOP, al cual le ha correspondido en el pasado esa vigilancia y control, la Inspectora y Protectora de Cooperativas de Ahorro y Crédito "IPCA", varias cooperativas y el Diputado Presidente de la Comisión de Banca y Finanzas del Congreso Nacional, acta en la cual éste último se comprometió a presentar, en un término máximo de 30 días, un Proyecto de Ley excluyendo a las Cooperativas de la vigilancia y el control de la CNBS, en tanto que los representantes del IHDECOOP y de las Cooperativas asumieron el compromiso de elaborar un anteproyecto de reforma a la Ley de Cooperativas en cuanto al fortalecimiento del IHDECOOP para que pueda cumplir con sus atribuciones de fiscalizar, supervisar y controlar las Cooperativas de Ahorro y Crédito, pues es preocupante que tal entidad, en más de 40 años de existencia, no haya podido cumplir adecuadamente las funciones para las cuales fue creada. Hasta la fecha del presente documento, ya se ha presentado al Congreso Nacional el proyecto de Ley, según el compromiso asumido por el Presidente de la Comisión de Banca y Finanzas. En cuanto al proyecto relativo a la reestructuración del IHDECOOP, según lo expresado por los señores representantes de FACACH, se presentará el 24 de octubre.

Teniendo en cuenta que IHDECOOP, según la Ley, puede delegar sus funciones, lo que se pretende es que lo haga en la Inspectora y Protectora de Cooperativas de Ahorro y Crédito "IPCA", Entidad ésta última que, según manifestaron los señores Amaya y Alcerro, fue creada para suplir en alguna forma las deficiencias que presentaba el IHDECOOP.

E. BANHCAFE – Reunión con los Señores René Ardón Matute, Gerente General y Ramón Narvaez O., Jefe Departamento de Proyectos y Programaciones (Septiembre 4, 2000)

Los señores Ardón y Narváez pusieron de presente la preocupación del Banco por la grave recesión económica del país que, además de haber prácticamente eliminado la capacidad de inversión, ha repercutido en forma importante sobre la situación general del sistema financiero, particularmente en cuanto hace al incumplimiento de gran número de deudores, hasta el punto que el porcentaje promedio de cartera vencida de los bancos es del orden del 18%, lo cual significa que, si bien hay algunos por debajo de esa cifra, hay otros que la superan en forma apreciable. Como consecuencia,

En concepto del Banco, los problemas que han dado origen a tal situación son los siguientes:

1. El Huracán Mitch.
2. La fuerte y consistente caída de los precios internacionales del café, que es un renglón de mucha importancia para la economía hondureña.
3. El lento desarrollo de la infraestructura, que dificulta el acceso y, en general, de las comunicaciones con muchas regiones del país.
4. La sustancial disminución de los ingresos tributarios.

A lo anterior, se suma la etapa política que vive el país, particularmente en razón de las próximas elecciones, que hacen difícil que se tomen medidas de fondo para subsanar la situación.

Frente a la situación que presentan los deudores, los Bancos han sido claros con el Gobierno en el sentido de que "no van a poner plata buena sobre la mala", es decir, que no están dispuestos a otorgar nuevos préstamos a deudores en problemas para buscar salvarlos, porque eso solamente empeoraría la situación. En cuanto a una posible condonación o perdón parcial o total de las deudas, la consideran "una mala palabra". Un mecanismo que el Banco considera aceptable, al menos en principio, es el de los bonos cupón cero.

En todo caso, el Banco estima que se necesitan recursos frescos para reactivar la economía y por eso considera que es urgente impulsar la reforma de pensiones, con el consecuente fortalecimiento del mercado de capitales. Cree que, en lugar de la Ley del Seguro de Depósitos, que a su juicio tiene menor importancia y urgencia, el Gobierno debería interesarse más por la relativa a pensiones.

En materia de microfinanciación, el Banco ha tenido desde hace tiempo particular interés, lo cual dio lugar a la creación de un departamento especial para ese efecto. La experiencia, hasta ahora, ha sido positiva, aun cuando en su opinión este tipo de crédito requiere de un muy alto grado de supervisión. En todo caso, considera Banhcafe que los Organismos Internacionales que estén interesados en aportar recursos para el desarrollo de la micro y pequeña empresa no deberían canalizarlos a través de agencias gubernamentales sino, por el contrario, constituir fideicomisos

en los Bancos comerciales que demuestren experiencia en el manejo de esta área de la actividad crediticia. Finalmente, cree el Banco que se necesita con urgencia legislación adecuada en materia de microfinanciación.

En cuanto a la Comisión de Bancos y Seguros, consideran que está sobrecargada de trabajo y que, si bien es indispensable que exista una adecuada supervisión sobre todo aquél que capte recursos del público, también lo es que esa supervisión sea eficiente y oportuna. Piensan que una alternativa que podría ser buena será la de fortalecer las auditorías a través de particulares especializados, que rindan informes a la CNBS.

F. Financiera Solidaria S.A. (FINSOL) – Reunión con los Señores Ismael Oliva, Presidente del Consejo de Administración y Francisco Madrid, Gerente General (Septiembre 6, 2000)

La entidad ha cumplido ya un año de haberse transformado de OPD a Financiera, año que se ha dedicado fundamentalmente a superar los problemas iniciales, consolidarse y fortalecerse, y está entrando en una etapa de todo lo que la Ley les permite que, a juicio de los señores Oliva y Madrid, es mucho más que la simple actividad financiera.

El cambio de entidad no regulada a regulada implicó también otros cambios: el de la cultura institucional, el de los sistemas de información y el de llegar a la convicción de que el elemento básico, dentro de la nueva situación, es tener personal capacitado.

En todo el proceso, han encontrado una Comisión Nacional de Bancos y Seguros abierta, colaboradora, y con una muy buena comunicación con la Financiera.

A la Financiera le ha ido bien en este primer año, a juicio de los entrevistados. Hoy tienen cartera total por Lps 81 millones, distribuidos entre 1.500 clientes. La cartera en mora con más de 30 días, asciende a 11% de la cartera total.

Hay problemas, desde luego. Se requieren a juicio de los entrevistados, ajustes legales pequeños. La microempresa está insuficientemente servida porque los créditos apenas son de subsistencia, al tiempo que no se dispone de recursos con plazos amplios que permitan conceder créditos igualmente amplios, adicionalmente al hecho de que los recursos que se obtienen resultan con costos muy elevados. Consideran que una posibilidad de mejorar las fuentes de recursos serían las cuentas de ahorros, que por ahora no les están permitidas.

G. Asociación Nacional de Medianos y Pequeños Industriales de Honduras (ANMPIH) – Reunión con la Señora Iris de Destephen, Presidente de la Regional Tegucigalpa (Septiembre 8, 2000)

A juicio de la señora de Destephen, los principales problemas que afrontan los medianos y pequeños industriales son los de carácter financiero, de capacitación, y de asistencia técnica.

En cuanto a los de carácter financiero, radican fundamentalmente en que no han logrado el acceso a las entidades financieras formales, a pesar de que, según la entrevistada, los bancos tienen recursos suficientes.

El vacío que dejan las entidades mencionadas lo llenan otras, como las OPDs, las cuales tienen sin embargo el problema de que cobran intereses muy elevados, y a cortísimos plazos, sin tener en cuenta que no todos los pequeños empresarios son "tortilleras", las cuales sí pueden pagar esos intereses y cumplir con esos plazos, debido a la alta rotación de inventarios que su actividad les permite.

Se requiere, entonces, que las entidades financieras formales utilicen el criterio social para la realización de sus operaciones con determinados sectores de la población.

H. Consejo Agroempresarial de Honduras (COAGROH) – Conversación con el Señor Mario Nufio Gamero, Presidente (Septiembre 4, 2000)

En opinión del señor Nufio, el principal problema que presenta la actividad económica hondureña en general y en todas y cada una de sus distintas áreas radica en las altas tasas de interés que, según él, han oscilado entre el 36% y el 38% anual durante los últimos cuatro años. Esto ha dado lugar a que los deudores, especialmente los del sector agrícola, se encuentren con grandes dificultades para pagar, con la circunstancia de que los bancos están dispuestos a refinanciar obligaciones ya existentes, pero en ningún caso a otorgar nuevos créditos.

La solución no es decretar el perdón de las deudas, pues esto generaría más problemas que los que resolvería. Según el señor Nufio, lo apropiado sería apelar a mecanismos como el de los bonos cupón cero, con plazos hasta de 7 años, lo cual permitiría que los bancos no tuvieran que castigar las obligaciones respectivas. Esta es una solución que cuenta con el apoyo de un reciente estudio, efectuado por dos expertos en la materia: el Licenciado Emim Barjum, Ex presidente del Banco Central de Honduras y Federico Alvarez, Presidente de la Asociación Hondureña de Instituciones Bancarias.

El señor Nufio considera que la banca hondureña, además de ser muy pequeña, se encuentra muy fraccionada, lo que hace que el volumen del crédito sea proporcionalmente pequeño. Para apoyar sus afirmaciones, pone de presente que en Honduras hay en la actualidad 23 bancos pero con la circunstancia de que un solo banco de El Salvador es mayor que toda la banca de aquél país.

I. Fundación Covelo – Conversación con el Señor Raúl Sanchez, Asesor a la Presidencia (Septiembre 6, 2000)

El señor Sánchez puso en conocimiento de la Misión la última versión del proyecto de Ley destinada a regular a las Organizaciones Privadas de Desarrollo -OPDFs- versión elaborada ese mismo día, horas antes de la reunión con la Misión. El señor Sánchez puso de presente los aspectos más notables de tal versión, consistentes básicamente en lo siguiente:

1. Se elimina la posibilidad, que se contemplaba en proyectos anteriores, de que las OPDFs capten ahorro del público. Su capacidad queda reducida, en esta materia, a recibir ahorros de sus "prestatarios registrados". Tal como lo explicó el señor Sánchez, coincidiendo con los comentarios recibidos de otras fuentes, la finalidad de este cambio es la de que este tipo de Entidades solamente puedan tener lo que se denomina "captación cerrada", reducida a los ahorros de un grupo específico de personas, por oposición a la "abierta" o sea la proveniente del público en general.

2. Como consecuencia de lo expuesto en el punto anterior, las OPDFs no quedarían sujetas a la supervisión, vigilancia y control de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros. Esto, además, sería consistente con la nueva política de las autoridades económicas de Honduras, en el sentido que la CNBS no asuma obligaciones de supervisión, vigilancia y control adicionales a las que ya tiene.

3. A cambio de la supervisión de la Comisión, el nuevo proyecto de Ley contempla los siguientes mecanismos de control:

    3.1. La fiscalización y vigilancia interna de la OPDF estará a cargo de un Organo Fiscalizador elegido por la Asamblea General. En los estatutos pueden establecerse otros organismos o mecanismos de fiscalización, internos o externos, complementarios o auxiliares de ellos que aquí se mencionan.

    3.2. Una auditoría externa anual, que certifique los Estados financieros de la OPDF, realizada por firma debidamente inscrita en el registro que lleva la CNBS, dando aplicación al manual aceptado por ésta última Entidad.

    3.3. Una supervisión anual, para evaluar el desempeño financiero y administrativo de la OPDF, realizada también por firma debidamente inscrita en el registro que lleva la CNBS, y dando también aplicación al manual aceptado por ésta última Entidad.

4. Adicionalmente, el proyecto establece la obligación para las OPDFs de llevar registros contables estandarizados de acuerdo a los manuales aceptados para el efecto por la Comisión Nacional de Bancos y Seguros.

5. Expresamente se establece en el proyecto que el Estado no responderá por el reintegro de los depósitos hechos por prestatarios depositantes en una OPDF.

De la conversación con el señor Sánchez resultó evidente que Covelo acepta la nueva versión del proyecto sobre la base de que es la única forma de obtener una reglamentación legal para las OPDFs, aun cuando, desde luego, considera que limita grandemente lo que eran las intenciones iniciales, particularmente en cuanto se refiere a la posibilidad de captar ahorro del público en general. Reconoció el señor Sánchez, sin embargo, que si el proyecto llegara a adoptarse tal como está, quedaría abierta la posibilidad de que, a cambio de créditos por sumas muy reducidas, una OPDF pudiera recibir del respectivo prestatario depósitos por sumas muy considerables, con lo cual podría violarse el espíritu de la Ley.