



¿Qué ocurre con los clientes que caen en mora?

Estudio exploratorio de prácticas de microfinanzas

Febrero de 2015

AUTORA PRINCIPAL

Jami Solli

COLABORADORES

Laura Galindo, Alex Rizzi, Elisabeth Rhyne, and Nadia van de Walle



En microfinanzas, nuestros clientes son lo primero

¿Qué ocurre con los clientes que caen en mora?

Estudio exploratorio de prácticas de microfinanzas

Febrero de 2015

AUTORA PRINCIPAL

Jami Solli

COLABORADORES

Laura Galindo, Alex Rizzi, Elisabeth Rhyne,
and Nadia van de Walle

Las opiniones expresadas en esta publicación son la de los autores/as y reflejan necesariamente las opiniones de Accion. Derechos de autor ©2015 Centro para la Inclusión Financiera de Accion. Todos los derechos reservados; puede ser reproducido de forma libre para propósitos no comerciales.



En microfinanzas, nuestros
clientes son lo primero

Siglas

AMFIU	Asociación de Instituciones Microfinancieras de Uganda
ASPEC	Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios
BOU	Banco de Uganda
MFIN	Red de Instituciones de Microfinanzas
NABARD	National Bank for Agriculture and Rural Development
EFNB	Empresas financieras no bancarias
PAR	Cartera en riesgo
RBI	Reserve Bank of India
SHG	Grupo de ayuda mutua
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP

Agradecimientos

Agradecemos sinceramente a las 44 instituciones de microfinanzas de Perú, India y Uganda que hablaron con nosotros pero a las cuales no podemos nombrar específicamente. A continuación se mencionan las instituciones que no son IMF que participaron en el estudio, así como a los expertos de país que compartieron su conocimiento y experiencia en la revisión de los primeros borradores de este artículo.

Equipo en Accion I	High Mark India
Radhika Agashe	Valerie Kindt, Accion
Deepak Alok	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Perú)
Asociación de Instituciones Microfinancieras de Uganda (AMFIU)	Alok Misra, M-CRIL
Shweta Banerjee	MoneyLife Foundation, Mumbai
Isabelle Barres, <i>The Smart Campaign</i>	NABARD
CONSENT, Uganda	Girish Nair, IFC
Consumer Protection Advocacy Association, Uganda	Lisa Nestor
Crisólogo Cáceres, ASPEC	Gerardo Porras, Presidente de la Cámara de Comercio de Huancayo
Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual	Sentinel Perú
Frances Sinha, EDA Rural Systems	Sara Sotelo
Equifax, India y Perú	Girija Srinivasan
Experian, India y Perú	N. Srinivasan
Malcolm Harper	Leah Wardle
	Flavian Zeija, Universidad de Makerere

Miembros del equipo de trabajo sobre la Voz del Cliente:

Jessica Schicks, Rafe Mazer, Alex Fiorello, Andrea Stiles, Christopher Linder, Elisabeth Rhyne, JD Bergeron, Jesila Ledesma, Jami Solli

Créditos de la foto:

Carátula Flickr/Rachel Strohm
Perú Flickr/Dave Austria

India Flickr/McKay Savage
Uganda Flickr/frank van der vleuten

Le agradecemos a la Fundación MasterCard y a Calmeadow por su generoso apoyo a la Smart Campaign en este proyecto de investigación.

Prefacio	4
Introducción	7
¿Cuáles son las responsabilidades de las IMF?	7
1. Métodos de investigación	9
2. Preguntas analizadas y estructura de estudios de caso por país	11
Selección de países y comparaciones	12
Perú	13
India	20
Uganda	27
3. Hallazgos y recomendaciones en todos los países	34
La influencia de la infraestructura de mercado en el comportamiento del proveedor	34
Hallazgos: temas de debate	35
Problemas con los contratos de préstamo	35
Flexibilidad hacia clientes en crisis	36
Confiscación inapropiada de garantía	37
Uso de terceros en cobranzas	37
Falta de rehabilitación	38
4. Recomendaciones para Acción Colectiva	40
ANEXO 1. Resumen de las respuestas de la encuesta en línea sobre gestión de la falta de pago	42
ANEXO 2. Preguntas a las instituciones financieras	43
ANEXO 3. Ejemplos de mediación de falta de pago para usar	47

Prefacio

En *the Smart Campaign*, una campaña global destinada a integrar una serie de principios de protección al cliente en el entramado de la industria de las microfinanzas, reconocemos la necesidad de mantener una conversación con todo el sector sobre qué ocurre con los clientes que dejan de pagar. Para ofrecer una base para la conversación, buscamos de qué manera se manifiesta la falta de pago en tres países muy diferentes pero, esperamos, representativos: Perú, India y Uganda.

La falta de pago es un problema especialmente difícil porque enfrenta la necesidad de supervivencia institucional del prestamista con las difíciles circunstancias del cliente que deja de pagar. Como prestamista de microfinanzas, ¿qué piensa de un cliente que deja de pagar?

- ¿Lo considera una amenaza potencial para la salud financiera de la institución?
- ¿Es alguien a quien se debe penalizar para marcar un ejemplo y que otros clientes sepan que usted habla en serio?
- ¿Es alguien que se aprovecha de los buenos prestatarios que pagan en tiempo y forma?
- ¿Es alguien que da muchas excusas y no es para nada creíble?
- ¿O un caso para derivar a una agencia de cobranzas y no pensar más en el asunto?

A menudo los prestamistas describen de esta manera a los clientes que no pagan, mientras envían a oficiales de cobranza a hacer lo que puedan para recuperar su dinero. Para los prestamistas conscientes,

esta instancia del negocio es perturbadora pero inevitable.

Muchos prestamistas que comenzaron siendo indulgentes pronto se dieron cuenta de que tener estrategias flexibles o «blandas» conducía a un riesgo mayor. La pérdida de un solo préstamo es una amenaza pequeña, pero un número importante de faltas de pago puede destruir el negocio. Cuando se da a conocer que un prestamista es indulgente, las faltas de pago masivas pueden infectar a todo el mercado. Todos lo hemos visto.

La perspectiva del cliente moroso puede ser completamente diferente. La mayoría de los clientes morosos graves atraviesan una crisis financiera, y a menudo otras crisis de la vida. Un hijo o un cónyuge enfermo, o un padre que necesita un tratamiento médico costoso. Toda la cosecha de otro prestatario se perdió debido a la sequía. Otra prestataria mayor sufrió un robo de mercadería cuando salía del mercado después de un viaje en autobús de dos horas.

Ya es probable que los clientes morosos estén llenos de ansiedad porque su vida no marcha según sus planes. La consecuencia de la falta de pago podría ser sólo una entre numerosas preocupaciones importantes. Jessica Schicks entrevistó a varios prestatarios en Ghana, quienes informaron que a menudo hacen sacrificios que consideran «inaceptables» para poder estar al día con sus préstamos.¹ Se saltean comidas, venden posesiones o sacan a sus hijos de la escuela para ahorrar matrículas escolares. Estos sacrificios se realizan camino a la falta de pago, de modo que puede decirse sin temor a equivocarse que la mayoría de los

¹ Jessica Schicks, *Overindebtedness of Microborrowers in Ghana* (Washington DC: Center for Financial Inclusion, 2011).

morosos ya ha aplicado medidas provisionarias. Mientras luchan por estar al día con sus deudas, por ejemplo sacando otro préstamo, su situación sólo puede agravarse. Las personas comunes que pasan por situaciones difíciles no son mentirosas ni estafadoras; al menos no hasta que la crisis las empuja a tomar medidas desesperadas. Estos clientes son dignos de ayuda y compasión.

Todos estos temas formaron parte de nuestros radares colectivos cuando nuestros investigadores viajaron a Perú, India y Uganda y hablaron con los gerentes y el personal de instituciones de microfinanzas.

Descubrimos algo sorprendente, que visto en retrospectiva debería haber sido evidente: la calidad de trato que reciben los clientes durante la cobranza depende en cierta medida de las buenas prácticas de cada institución financiera, pero depende aún más del ámbito local. Un sistema de cobranza más humano puede suceder cuando un país reúne tres requisitos: tiene buenas entidades reguladoras, un buró de crédito que funciona bien y una cultura que respeta el pago de las obligaciones de deuda. Cuando esas características son débiles o alguna de ellas no existe, los prestamistas se ven obligados a adoptar medidas drásticas debido a las demandas del mercado (como por ejemplo la necesidad de evitar ser el último en cobrar). El ámbito de cobranzas comienza a parecerse a la ley de la selva descrita por Hobbes.

Es una buena descripción de lo que encontramos en Uganda. Los prestatarios que no pueden pagar a menudo huyen a otro

pueblo o cambian su nombre. Se salen con la suya debido a que no existen documentos de identidad provistos por el gobierno ni burós de crédito que ayuden a los prestamistas a encontrarlos. Por temor a que huyan, los prestamistas están atentos al primer pago atrasado, incluso el mismo día. Muchos de ellos pasan por alto el debido proceso. No es probable que se apliquen medidas—quizá hayan sobornado al magistrado—así que se apresuran a confiscar la garantía. Venden los muebles de la casa al costado del camino o los acumulan en depósitos que desbordan. A menudo las personas que dejan de pagar tienen varios acreedores, así que los prestamistas saben que, si se demoran, es posible que otro prestamista se les adelante. Por temor a ser víctimas de tácticas severas, los prestatarios huyen cuando se dan cuenta de que no pueden pagar, y así el ciclo crece. La falta de aplicación de la protección al consumidor empeora la situación. De hecho, la Constitución del país y la legislación sumaria sobre cobranza de deudas aumentan la atmósfera de miedo. En Uganda, los deudores que dejan de pagar pueden ir a prisión; hemos descubierto que no es algo poco común.

En India la situación no es tan extrema, pero también existe el potencial de trato muy severo, que a menudo conlleva vergüenza social. La mayoría de los microcréditos en India son préstamos colectivos en aldeas rurales. Se ofrecen reuniones colectivas semanales con el oficial de crédito, en las que los miembros del grupo permanecen sentados observando cómo se cuenta el dinero mientras los niños entran y salen corriendo y los vecinos se quedan en la

puerta para tratar de escuchar. Las deudas que no se pagan se convierten en cuestiones de conocimiento público. Es más, los prestamistas confían en que los grupos harán cumplir los pagos durante las primeras semanas de mora. Cuando el acceso al crédito del grupo y posiblemente de la aldea es puesto en peligro por una sola persona que deja de pagar, no es difícil imaginar la gran presión que pueden ejercer los grupos sobre sus miembros. La humillación social puede ser intensa, y de acuerdo con las entrevistas con los prestatarios de otros ámbitos, el desprestigio a veces puede perseguir a una persona durante años.

En Perú el panorama es mucho más positivo. Perú tiene entidades reguladoras competentes con autoridades de aplicación y normativas sensatas. Los prestamistas ya no pueden dar a conocer a los deudores pintando marcas o palabras rojas en los costados de sus casas como lo hacían antes. La cobranza se efectúa en privado, y a menudo comienza con un simple recordatorio por teléfono o mensaje de texto. Los burós de crédito de Perú cuentan con registros completos y actualizados. Los prestatarios saben que los prestamistas pueden ver las faltas de pago en sus informes de crédito, razón por la cual preservan cuidadosamente su buen nombre. Los prestamistas, por su parte, saben que los prestatarios están al tanto, y eso les da confianza de que pocas personas dejarán de pagar en forma premeditada. Cuando los prestamistas confían en que los prestatarios pagarán si pueden, no necesitan recurrir a medidas drásticas: dan a las personas algunos

días más de plazo o negocian acuerdos. Al darles participación en sus historias de crédito personales, los burós de crédito peruanos quizá sean los héroes de esta historia. Les permiten a los prestamistas ser más humanos.

The Smart Campaign defiende el enfoque humano de la cobranza de deudas. Los elementos de un enfoque humano parecen intuitivos: no se debe avergonzar ni humillar a las personas. Debe hablárseles en forma privada y con respeto. No se los debe privar de sus necesidades básicas de supervivencia ni de herramientas de trabajo. Si es posible hay que ser flexible y ayudar a los morosos a rehabilitarse con el tiempo.

Sin embargo, es más fácil defender estos estándares que aplicarlos. Nuestros colegas de la industria de las microfinanzas podrían empezar recordando que los clientes que dejan de pagar también deben hacer frente a circunstancias muy difíciles y que probablemente necesiten varios tipos de ayuda. Los hallazgos y las recomendaciones incluidos en este artículo sugieren algunas maneras específicas en que las prácticas pueden fortalecerse. Sin embargo, para crear un ámbito en el que el sistema en general impulse a tratar a los clientes de manera humana, los prestamistas deberán trabajar unos junto a otros, con sus propios inversionistas y con los gobiernos, a fin de implementar reglamentaciones y burós de crédito efectivos.

Elisabeth Rhyne

Directora Ejecutiva, Centro para la Inclusión
Financiera de Accion

Introducción

Este estudio se creó con el objetivo de explorar de qué manera las instituciones de microfinanzas (IMF) tratan a los clientes de microfinanzas que no pueden pagar sus préstamos. Fue motivado por la escasez de información referida a las medidas que toman las IMF hacia el cliente cuando un prestatario deja de pagar.

A pesar del progreso alcanzado por la industria de las microfinanzas en cuanto a priorizar la protección al cliente, existe una sorprendente falta de información compartida sobre qué sucede cuando se rompe la relación contractual entre el prestamista y el prestatario. Si bien existen numerosos estudios sobre las causas del sobreendeudamiento, son muchos menos los que se refieren a las consecuencias. Se suceden muchas decisiones entre el momento en el que la IMF detecta la mora y aquel en que toma la decisión de que la relación entre el prestamista y el prestatario está irreparablemente rota y da por terminado el contacto con el cliente.

The Smart Campaign quiso comprender las decisiones que toma un proveedor hacia el cliente a lo largo del proceso de falta de pago, qué impulsa esas decisiones y las consecuencias para la protección al cliente. ¿Las IMF ofrecen condiciones de pago flexibles como reestructuración o condonación de préstamos? ¿Continúan intentando cobrar una vez castigado el préstamo? ¿Qué medidas se toman cuando se confisca la garantía? Dado el potencial de daño al cliente durante el período de falta de pago, en *the Smart Campaign* nos sentimos obligados a averiguar más al respecto.

Este estudio observa más de cerca las prácticas de las IMF en tres países foco con distintos sistemas legales, entidades reguladoras de comportamiento del mercado, burós de crédito y actores locales. El equipo

de investigación estudió en profundidad tres mercados muy diferentes a fin de cuestionar la idea de que las respuestas de las IMF frente a la falta de pago son universales o estándar. Este análisis pretende comprender las prácticas y si ver si éstas son influidas, y de qué manera, por el contexto de mercado, las reglamentaciones o los incentivos que afectan a las IMF.

El momento del estudio coincide con una mayor conciencia de que la protección al cliente es fundamental para las microfinanzas. Durante los primeros años de las microfinanzas, los proveedores no hablaban abiertamente de prácticas internas sensibles como las cobranzas o qué ocurría con los clientes que dejaban de pagar. En la actualidad existe una mejor disposición para debatir sobre gestión de falta de pago, que se debe en gran medida al surgimiento de códigos de conducta en la industria, varias crisis de pago de alto perfil y el deseo real de las IMF de conocer cómo manejan este tema sus pares. No obstante, el equipo de investigación se siente profundamente agradecido con los participantes de esta encuesta por estar abiertos a discutir sus prácticas y por su confianza en nosotros en cuanto a preservar su anonimato.

¿Cuáles son las responsabilidades de las IMF?

El objetivo de este estudio es inspirar a las IMF a reconsiderar su tratamiento de los clientes en mora y específicamente a definir parámetros aceptables de tratamiento humano de los clientes durante el proceso de falta de pago. Es muy probable que los clientes que dejan de pagar se encuentren en la posición financiera más precaria de su vida, que a menudo va acompañada de un estado mental igualmente frágil. En consecuencia, la mayor

«Debe reconocerse que las personas pobres viven al borde del desastre y con frecuencia caen en él».

Extracto de un manual de crédito de una institución de microfinanzas en India

«Preservar la relación con el cliente es el propósito de la cobranza».

Oficial de cobranzas de crédito en Perú

responsabilidad recae en las IMF para manejar a estos clientes con cuidado.

Sabemos que, en la práctica, manejar a los clientes con cuidado puede ser muy difícil, y por supuesto afirmamos la necesidad de que las IMF tengan la capacidad para cobrar. Para continuar siendo viables y sostenibles, las IMF deben controlar la cartera en riesgo (PAR). No obstante, si las IMF no manejan con cuidado a los clientes morosos, es posible que se arriesguen a perder un cliente. Y si se pierden muchos clientes morosos, esa tampoco es una práctica empresarial sostenible. De este modo, el objetivo de las cobranzas es preservar la relación con el cliente (en la medida de lo posible).

Cuando un préstamo incurre en mora se pone en juego una serie de procedimientos de gestión bastante estándar. Los préstamos morosos se categorizan y gestionan de acuerdo con el tiempo de mora. Según las regulaciones locales y la política institucional, la institución toma medidas de provisión parcial y completa, y por último castiga el préstamo.

Sin embargo, en el conjunto general de procedimientos, falta información sobre las prácticas de las IMF o sobre el comportamiento hacia los clientes morosos durante el proceso. Si bien los principios de protección al cliente de *the Smart Campaign* ofrecen algunos criterios básicos para abordar prácticas apropiadas en torno a la falta de pago, no existe una serie de directrices generales sobre cómo tratar a los clientes durante cada etapa del proceso.

Al considerar la falta de pago, el foco principal de *the Smart Campaign* está puesto sobre el principio *Trato justo y respetuoso*, que concentra la mayor parte de la orientación de la Campaña

referida a las cobranzas. Sin embargo, otros principios también son relevantes, entre ellos *Transparencia*, *Privacidad de los datos del cliente* y *Mecanismos para resolución de quejas*. Además, la falta de pago, en especial si se trata de un número significativo de clientes, podría ser una consecuencia del incumplimiento del principio de *Prevención del sobreendeudamiento* por parte de la IMF antes de extender el préstamo.

La posibilidad de que el excesivo otorgamiento de préstamos de las IMF contribuya a la falta de pago plantea la pregunta: ¿Las IMF tienen la responsabilidad implícita de asistir a los clientes sobreendeudados que no pueden seguir pagando? También, ¿las IMF que tienen una misión social deben tener un estándar de comportamiento más alto que las instituciones financieras puramente comerciales cuando los clientes se sobreendeudan? En este estudio analizamos si las IMF implementan métodos de asistencia tales como refinanciación, reprogramación, condonación o asesoramiento sobre deudas. Asimismo, el estudio plantea si se toman medidas para proteger la privacidad de los clientes, dado el potencial de humillación y daño social que podrían asociarse a la publicidad sobre falta de pago.

El cliente debería recibir información sobre las políticas de gestión de falta de pago de las IMF al comienzo de la relación comercial (por ejemplo sobre multas, notificación al buró de crédito sobre pagos tardíos, ejecución de garantía, etcétera). Si un cliente sabe que, si deja de pagar un préstamo, su tierra podría ser ejecutada y vendida, quizá piense dos veces antes de tomar el préstamo. Por último, durante el período sensible de morosidad o falta de pago de un cliente, éste debe recibir un trato justo y respetuoso. Otros investigadores han advertido que una respuesta excesivamente severa a la falta de pago de un cliente en realidad puede empeorar la situación en lugar de ayudar a la cobranza.²

The Smart Campaign está en posición de ofrecer un marco útil para el comportamiento aceptable referido a gestión de falta de pago. El presente estudio contribuye a un debate público referido a prácticas y políticas de gestión de falta de pago, en busca de un consenso internacional mayor sobre lo que constituye un *trato justo y respetuoso*. Aunque las conclusiones extraídas de este trabajo son relevantes para las IMF, existen quizá más consecuencias para los actores a nivel de mercado y regulatorio, así como para las organizaciones de defensa al consumidor.

² Schick y Rosenberg afirman: «Una vez que los prestatarios tienen problemas de pago, las prácticas de cobranza agresivas pueden empeorar sus problemas», en J. Schick y R. Rosenberg, «Too Much Microcredit? A Survey of the Evidence on Over-Indebtedness?» *Monografía* 19. CGAP, septiembre de 2011.

Métodos de investigación

1

La investigación se desarrolló con la colaboración del Equipo de trabajo sobre voz del cliente, un grupo de profesionales de la industria de las microfinanzas reunido para incorporar las opiniones y perspectivas de los clientes en la Campaña. El estudio comenzó con una investigación de escritorio inicial sobre gestión de falta de pago, seguida de una encuesta informal en red sobre prácticas de gestión de falta de pago, a cargo de IMF socias de *the Smart Campaign*. Respondieron más de 300 profesionales, lo cual marca un interés sano en el tema así como el deseo de aprender buenas prácticas (ver un resumen de los resultados en el Anexo 1). La encuesta contribuyó a identificar temas y países para la próxima fase del proyecto, una investigación de país en tres países, cada uno de una región diferente: Perú, India y Uganda. Se eligió a estos países en primer lugar para brindar diversidad, pero también debido a la disponibilidad de IMF y actores dispuestos a colaborar con los investigadores.

Antes de cada visita de país, también estudiamos el marco legal y regulador relacionado con la protección al consumidor, el comportamiento del mercado de servicios financieros y la legislación referida a insolvencia o quiebra. Asimismo, realizamos entrevistas con investigadores y profesionales que trabajan en los mercados meta para comprender mejor el contexto de país.

Se elaboró un cuestionario detallado para las entrevistas durante las visitas de país (ver Anexo 2). Las entrevistas dentro del país se llevaron a cabo entre noviembre de 2013 y marzo de 2014. En total, el equipo de investigación entrevistó a 44 IMF así como

a numerosas entidades reguladoras, burós de crédito, asociaciones de microfinanzas, organizaciones de defensa al consumidor, consultores del sector y empresas de cobranza de deudas. Tratamos de incluir a una variedad de IMF, desde ONG pequeñas y nuevas hasta bancos grandes con cientos de miles de clientes de microfinanzas. Por supuesto que sólo pudimos entrevistar a aquellas IMF que aceptaron participar y hablar francamente de sus políticas y prácticas. Aunque muchas personas cooperaron, algunas IMF en las que estábamos interesados no quisieron hablar con nosotros.

Las entrevistas con las IMF fueron triangulares, con terceros tales como investigadores, organizaciones de consumidores, entidades reguladoras, burós de crédito, agencias de cobranza de deudas y, en algunos casos, ex empleados de IMF, para contar con la mayor cantidad de perspectivas posibles. En este aspecto los burós de crédito fueron de especial ayuda, porque estaban bien preparadas con abundancia de datos y sirvieron para comprender el contexto local. Esta investigación está enfocada en las IMF, con el objetivo de comprender las prácticas comunes de las instituciones hacia los clientes; también es exploratoria. En consecuencia, el equipo de investigación no investigó las consecuencias o los resultados de las prácticas de las IMF sobre los clientes. Esperamos sinceramente que este proyecto contribuya a un diálogo del sector que conduzca a más investigaciones del lado de la demanda para comprender las consecuencias de la falta de pago sobre los clientes.

El enfoque de este estudio tiene varias limitaciones. En especial, la autoselección

Sin embargo este proyecto es una investigación importante de un área poco estudiada de la práctica de las microfinanzas. Esta investigación está entre las primeras en explorar el tema del manejo de la falta de pago en microfinanzas en un amplio rango de IMF y desde la perspectiva del cliente.

de IMF dispuestas a hablar con el equipo de investigación probablemente llevó a una tendencia de la muestra hacia IMF con mejores prácticas que el promedio. Además, a la investigación le faltó verificación basada en el campo de las prácticas de las IMF. No obstante, cuando el equipo de investigación pudo hablar con el personal en el terreno o con los clientes de las IMF, los resultados fueron siempre esclarecedores y a veces bastante inesperados.

En la mayor parte de las IMF hablamos principalmente con la gerencia. Aunque tratamos de hablar con una variedad de oficiales de crédito y cobranzas, no siempre fue posible. En consecuencia, es posible que la investigación no detecte contradicciones entre las políticas ambiciosas que la gerencia pueda tener por escrito y la comprensión o el comportamiento real del personal. Otra de las limitaciones fue que no siempre pudimos obtener copias de las políticas internas o de los acuerdos de préstamo de las IMF que incluyen cláusulas referidas a la cobranza de préstamos en mora, especialmente en Perú y Uganda. Por ejemplo, pudimos obtener acuerdos de préstamo de sólo cinco de las 44 IMF participantes. Los acuerdos de préstamo son especialmente útiles porque a menudo incluyen información sobre el procedimiento operativo en caso de falta de pago. Sin embargo, si esta información no se conversa con los clientes, es posible que éstos no estén al tanto de las consecuencias de las cláusulas de préstamo. Por ejemplo, vimos que un acuerdo de préstamo especificaba que la IMF puede declarar falta de pago si tiene información de que el prestatario quizá no pueda reembolsar el préstamo. En otro de los

acuerdos se especificaba que, en caso de falta de pago, la IMF podía confiscar o vender la garantía del cliente sin la intervención de las autoridades públicas (transgrediendo la legislación existente destinada a proteger a los consumidores). Un acuerdo de préstamo de India incluso obligaba a pagar a los herederos de un prestatario (sin las firmas de los herederos como garantes). Lamentablemente fue imposible obtener una mayor cantidad de estos contratos.

Una última limitación fue que, debido a restricciones de tiempo, la mayor parte de las entrevistas se realizó en capitales urbanas. Sólo en Perú pudimos pasar varios días en Huancayo, una región rural y montañosa, y eso nos ayudó a apreciar las diferencias entre las prácticas. En India visitamos seis ciudades, pero para nuestras entrevistas nos quedamos dentro del contexto de préstamo urbano.

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, este proyecto es una investigación importante de un área poco estudiada de la práctica de las microfinanzas. Los tres países seleccionados ofrecen comparaciones y contrastes interesantes debido a las diferencias en metodología de microcrédito, marcos legales, situación de buró de crédito y participación de entidades reguladoras. Comprometimos a la industria de microfinanzas desde las primeras etapas de planificación a fin de identificar temas de interés e importancia para los profesionales. A nuestro juicio, esta investigación está entre las primeras en explorar el tema del manejo de la falta de pago en microfinanzas en un amplio rango de IMF y desde la perspectiva del cliente.

Preguntas analizadas y estructura de estudios de caso por país

2

Cada uno de los estudios de país se estructura en torno a las preguntas de investigación más importantes que analizamos. El análisis avanza temporalmente desde la prevención antes del otorgamiento del préstamo hasta la rehabilitación posterior a la falta de pago o la finalización de la relación con el cliente. Los estudios de país por lo general se estructuran de la siguiente manera:

1. Situación del sector, actores principales, marco del mercado. El comportamiento de la IMF es el foco principal de este estudio. Sin embargo, las políticas y acciones de las IMF están fuertemente condicionadas por las normas locales, los actores y las instituciones. Cada estudio de país introduce el contexto de mercado microfinanciero y a los actores principales, especialmente las entidades reguladoras de protección al cliente y los sistemas de informe de crédito (burós de crédito).

Entre las preguntas formuladas se incluyen: ¿El país implementa reglamentaciones en protección al cliente? ¿De qué manera? ¿El sobreendeudamiento constituye un problema en este mercado?

2. Prevención de la falta de pago. Las medidas que toman las IMF antes de que se produzca la falta de pago—como por ejemplo análisis de crédito y proceso de aprobación, comunicación con los clientes y monitoreo de la situación de los clientes—influyen en la frecuencia y gravedad de la falta de pago. Estas medidas preparan el escenario para el manejo posterior de la falta de pago.

Entre las preguntas formuladas se incluyen: ¿Cómo influyen los burós de crédito en el

proceso de suscripción? ¿Con qué detalle las IMF informan a los clientes sobre lo que sucede en caso de falta de pago? ¿Las IMF con mercados altamente endeudados toman medidas preventivas, como por ejemplo limitar el número de préstamos que un cliente puede tener en otras IMF?

3. Manejo de la morosidad y primera etapa de falta de pago. El manejo de la morosidad comienza cuando el prestatario deja de pagar un pago programado. La práctica estándar es que las IMF inician una serie de acciones cada vez más intensas que dependen del tiempo transcurrido desde la falta de pago. Al principio las posibilidades de que el prestatario se ponga al día y finalmente complete los reembolsos son buenas, pero dichas perspectivas disminuyen con el paso del tiempo. En este informe definimos la morosidad como la primera parte del proceso, que a menudo se maneja de manera habitual; sin embargo, nuestro enfoque será sobre la falta de pago. Y la falta de pago es el momento decisivo *para la IMF*, cuando las posibilidades de una cobranza exitosa parecen disminuir y, en consecuencia, se intensifican las medidas tales como la ejecución de la garantía. Esos momentos decisivos difieren de una IMF a otra, y de hecho, encontramos pocas IMF que distinguen activamente entre los términos morosidad y falta de pago.

Entre las preguntas formuladas se incluyen: ¿Cuándo cree la IMF que un deudor tiene un problema grave? ¿En qué momento el caso se traslada del oficial de crédito al equipo de cobranza? ¿La IMF delega la tarea en agencias de cobranza externas? ¿En qué se diferencian las prácticas de cada IMF para préstamos colectivos e individuales?

El equipo de investigación seleccionó tres mercados donde esperamos encontrar distintas prácticas de IMF, además de diversidad del sistema legal y diferentes niveles de desarrollo de mercado. El análisis de sólo tres países no es representativo de la totalidad de las prácticas en la industria de microfinanzas, pero sí permite que se establezcan comparaciones más generales.

4. Garantía, garantes. En el caso de faltas de pago graves, puede confiscarse la garantía o puede convocarse a los garantes. Estos procesos en general son guiados por el marco legal, y las IMF también tienen reglas y procedimientos propios.

Entre las preguntas formuladas se incluyen: ¿Qué reglas rigen el proceso de ejecución de la garantía? ¿Participan en el proceso las autoridades o la justicia?

5. Reestructuración, refinanciación y condonación. En el caso de los préstamos con mucho atraso, la mejor solución, tanto para el prestatario como para el prestamista, quizá sea la reestructuración, o incluso refinanciar o condonar una parte del préstamo. Sin embargo, las IMF tienen fuertes incentivos para evitar esas soluciones, especialmente si la apariencia de indulgencia podría inducir a otros prestatarios a incurrir en falta de pago estratégica, o si las disposiciones vigentes o la gestión de riesgos limitan su uso.

Entre las preguntas formuladas se incluyen: ¿Los motivos de falta de pago de un cliente determinan la indulgencia del trato? Por ejemplo, «no puede pagar» en oposición a «no quiere pagar». ¿Con qué frecuencia y cuándo las IMF ofrecen reestructuración, refinanciación o condonación? ¿Existe una política por escrito o eso queda a criterio del empleado?

6. Después de la falta de pago: recuperación en curso, mediación. Una vez que un préstamo se castiga por incobrable, deja de estar incluido en los registros del prestamista. Sin embargo, la decisión de la IMF de castigar el préstamo con frecuencia se debe a requisitos

prudentes de contabilidad o normativos y no es necesariamente una señal de que el préstamo ha sido perdonado. Por ende, el prestamista puede continuar intentando recuperarla, de modo que el prestatario no está libre de la posibilidad de una llamada o una visita de cobranza. Al prestatario puede prohibírsele pedir futuros préstamos en la misma IMF o en otras IMF (si la falta de pago se denuncia a un buró de crédito). A nivel de microfinanzas no existe la opción de la quiebra. Además, en la mayoría de los países en desarrollo no existen servicios de asesoramiento sobre deudas o de rehabilitación para ayudar a los morosos.

Entre las preguntas formuladas se incluyen: ¿Las IMF buscan recuperar los préstamos después de su castigo por ser incobrables y si es así por cuánto tiempo? ¿Cuáles son las consecuencias a largo plazo de la falta de pago para el prestatario? ¿Durante cuánto tiempo aparece una falta de pago en el registro del cliente en un buró de crédito? ¿Las IMF, las organizaciones de consumidores o los asesores de deuda estatales ofrecen instalaciones para el asesoramiento sobre deudas?

Selección de países y comparaciones

El equipo de investigación seleccionó tres mercados donde esperamos encontrar distintas prácticas de IMF, además de diversidad del sistema legal y diferentes niveles de desarrollo de mercado. El análisis de sólo tres países no es representativo de la totalidad de las prácticas en la industria de microfinanzas, pero sí permite que se establezcan comparaciones más generales. Seleccionamos un país de América Latina con derecho civil (Perú) y dos jurisdicciones con derecho consuetudinario (India y Uganda). Perú es una economía de ingresos medios altos con un crecimiento de PIB bastante estable; India es una economía de ingresos medios bajos con una economía estancada (en forma reciente), y Uganda es un país de ingresos bajos.

Los mecanismos de distribución de microfinanzas son diferentes en cada uno de los tres países. En Perú predomina el préstamo individual, mientras que en India el préstamo colectivo es el modelo preferido y está destinado casi exclusivamente a las mujeres. En Uganda existen los préstamos individuales y colectivos; sin embargo, el préstamo individual fue el producto que predominaba en la mayoría de las IMF entrevistadas.

Una de las diferencias fundamentales entre los países se refiere a la madurez de la industria de informes de crédito. La industria de las microfinanzas de Perú eleva informes a los burós de crédito privados desde hace más de 10 años. Existen cuatro empresas privadas y un registro de datos estatal situado en la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). Los prestatarios de microfinanzas regulados y algunos más grandes no regulados elevan informes a los burós de crédito. En India, la presentación de informes de crédito del sector de microfinanzas existe desde hace sólo algunos años, y aún falta tiempo para que penetre completamente en el mercado (especialmente para los grupos de ayuda mutua). En Uganda, 25 bancos comerciales y tres instituciones de microfinanzas tomadoras de depósitos presentan informes a un sólo buró de crédito, Compuscan, que a la fecha tiene el monopolio del sector. Sin embargo, en Uganda existen miles de IMF no reguladas que no presentan informes.

Las regulaciones del mercado y los tipos de entidades reguladoras que monitorean la conducta de mercado también son muy diferentes en los tres países. Perú tiene un enfoque único, compuesto por dos instituciones que supervisan la conducta de mercado de la industria financiera: la SBS (Superintendencia de banca, seguros y fondos de pensiones privados) e INDECOPI (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual); este último no se especializa en servicios financieros sino que es responsable de la protección al consumidor en todos los sectores de bienes y servicios. La SBS también monitorea el comportamiento del mercado en actividades tales como recopilación de datos y clientes misteriosos. En India la entidad reguladora es el Reserve Bank of India, que hasta la crisis ocurrida en Andhra Pradesh en el 2010, no realizó grandes inversiones para supervisar el sector de microfinanzas. En forma reciente empezó a buscar ayuda de una asociación de microfinanzas para actuar como Organización de autorregulación (SRO).³ Por otro lado, el Banco de Uganda regula solamente a algunas IMF líderes, y aunque ha publicado directrices de protección al consumidor, al parecer no monitorea ni impone activamente comportamientos de mercado.



Perú tiene un sector de microfinanzas maduro y bien regulado que echó raíces en la década de 1990 y creció hasta convertirse en una industria multifacética que atiende a casi 4,1 millones de prestatarios. Incluye a una amplia variedad de IMF, desde ONG pequeñas y rurales hasta bancos tradicionales.

Agencias reguladoras. La responsabilidad de la protección al consumidor es compartida por la entidad reguladora de servicios financieros, la SBS e INDECOPI. Según la ley de protección al consumidor, INDECOPI tiene poderes de aplicación en todos los sectores, incluido el de servicios financieros, reglas de protección al consumidor, competencia y derechos de propiedad intelectual. Por su parte, la SBS tiene poderes regulatorios, de aplicación y aprobación en un amplio número de temas, desde transparencia hasta calidad de servicio, pero no tiene autoridad legal para resolver casos individuales excepto con respecto a fondos de pensión. La SBS recoge datos de quejas de las instituciones, que complementa con investigación de cliente incógnito y monitoreo del sector.

Aunque cada institución tiene su propio mandato legal, ambas tienen la función de supervisar y sancionar el comportamiento de mercado de la industria financiera. Durante las entrevistas, los profesionales fueron muy conscientes de la función de INDECOPI en cuanto a sancionar las malas prácticas e imponer medidas correctivas. Al mismo tiempo, les resultó difícil diferenciar claramente las responsabilidades de la SBS e INDECOPI. Según los profesionales, el proceso de resolución de conflictos de INDECOPI es una

³ A la fecha de publicación, una entidad en India, la Red de Instituciones de Microfinanzas (MFIN) fue reconocida oficialmente como organización de autorregulación (SRO) para instituciones de microfinanzas que son empresas financieras no bancarias (EFNB) en India.

alternativa excelente a la judicial, la mayoría consideró como una vía ineficaz, costosa y que consume mucho tiempo. El uso de la vía judicial para la resolución de conflictos actualmente es demasiado costosa para los prestatarios de microfinanzas típicos.

Agencias de burós de crédito. La SBS mantiene un registro de datos financieros recopilando información de instituciones reguladas en forma mensual sobre créditos actuales, contingentes y totales de los clientes. Este registro público hace un seguimiento de la situación de deuda positiva y negativa de todos los clientes formales y comparte la información con los burós de crédito privados y las instituciones reguladas. Existen cuatro burós de crédito privados activos en microfinanzas. Estos burós de crédito incluyen a todas las instituciones financieras reguladas, así como a un número significativo de instituciones financieras no reguladas. Las instituciones no reguladas pueden sumarse a los burós de crédito privados, pero no pueden tener acceso directo al de la SBS.

Aunque la SBS requiere que las instituciones reguladas usen la información que brinda para prevenir el sobreendeudamiento, algunas instituciones reguladas afirmaron que la información que reciben de la SBS no siempre es suficientemente oportuna para cumplir con ese requisito, y por lo tanto, todas trabajan con burós privados además de la SBS.

Las instituciones reguladas indicaron que los burós de crédito privados brindaban análisis más detallados, informes dinámicos e indicadores especializados que eran mucho más útiles que los del registro público. La competencia incentiva a los burós de crédito a brindar información más completa. Un representante de un buró de crédito mencionó que «las instituciones financieras ya no se consideran clientes que simplemente piden informes. Las instituciones buscan trabajar con el buró de crédito privado que les ofrezca más valor». Con tantos burós de crédito de alta calidad a su disposición, las instituciones de Perú disfrutaban costos de informes más bajos que el promedio regional, así como información relativamente oportuna.⁵

TABLA 1

Hechos clave sobre el sector de microfinanzas en Perú

IMF que presentan informes a MIX⁴	Aproximadamente 57 instituciones, que incluyen a bancos regulados e instituciones financieras tomadoras de depósitos, IMF; ONG no reguladas y CRAC reguladas, CMAC, Cajas Municipales de Crédito Popular, Cooperativas de Ahorro y Crédito y EDPYME.
Prestatarios de MF, según MIX	4 millones
Entidades reguladoras	SBS—reglamentación exhaustiva de servicios financieros INDECOPI—resolución de quejas de protección al consumidor para todo tipo de bienes y servicios, incluidos los financieros
Agencias de burós de crédito	Registro de datos financieros operado por la SBS. Cuatro burós de crédito: Experian, Equifax, Sentinel y Certicom
Entidades entrevistadas para esta investigación	12 IMF: 3 bancos, 3 financieras, 5 ONG, 1 EDPYME 1 agencia de cobranza; 3 burós de crédito; 3 asociaciones de IMF (ASOMIF, COPEME y FPCMAC) y 2 ministerios de gobierno y ASPEC (organización de protección al consumidor).

⁴ Christian Etzensperger: «The Role of Microfinance in Development», *ResponsAbility Research Insight* (marzo de 2012), e IMF que presentaron informes a MixMarket.com durante el año fiscal 2013.

⁵ Dos burós de crédito explicaron el proceso y flujo de la información de crédito de los clientes, y también mencionaron que todos los burós de crédito (incluido el registro de crédito público) tienen espacio para mejorar, de modo de reducir la brecha de información. Para más detalles, ver: MicroRate: «Public Credit Registries, Credit Bureaus, and the Microfinance Sector in Latin America», disponible en www.microrate.com/media/downloads/2013/06/MicroRate-Report-Public-credit-registries-credit-bureaus-and-the-microfinance-sector-in-Latin-America-v2.pdf.

Algunos burós de crédito privados han sido especialmente proactivos en la recopilación de datos de las instituciones no reguladas, ofreciendo descuentos en los informes para aquellos que comparten información oportuna y de alta calidad. En una de las oficinas se afirmó que en 2005 se logró acumular datos de prestatarios provenientes del 85% de las instituciones no reguladas. Las instituciones no reguladas son actores del mercado que los prestamistas regulados simplemente no pueden darse el lujo de ignorar. Un buró de crédito privado mencionó que había intentado asociarse con Copeme para motivar y capacitar a las IMF sobre la mejor manera y más útil de usar su información. Estas sociedades han sido una tendencia en el país y, como consecuencia de las mismas, aumentó el número de consultas a burós de crédito, con lo cual se redujo en última instancia el precio de los costos de consulta de los clientes, y por momentos también posibilitó las consultas ilimitadas por mes.⁶ Otro de los burós de crédito indicó que incluso estaba interesado en desarrollar productos para los clientes de las instituciones financieras. Esto ofrece una idea de lo competitivo que es el mercado de intercambio de crédito en Perú.

Además, las regiones también tienen *cámaras de comercio*, que desempeñan la importante función de registrar avisos de protesta por falta de pago de pagarés y letras de cambio, ofreciendo información importante a los burós de crédito. Algunas IMF mencionaron que informan sobre faltas de pago a las *cámaras* a través de un notario como agente de presentación. Es una herramienta importante para monitorear la historia de reembolso de agricultores y prestatarios a los prestamistas, como las *cajas rurales o municipales*.

En general, el sector de microfinanzas posee información disponible exhaustiva, ampliamente diseminada y oportuna sobre prestatarios y sus deudas, y la existencia de los informes de crédito ayuda a dar forma a las prácticas de gestión de falta de pago.

Prevención de la falta de pago

En el mercado de microcrédito de Perú predominan los préstamos individuales, y se evalúa la capacidad de reembolso de cada cliente. No obstante, el mercado es altamente competitivo y existe preocupación de que se sature. Dos burós de crédito

En general, el sector de microfinanzas posee información disponible exhaustiva, ampliamente diseminada y oportuna sobre prestatarios y sus deudas, y la existencia de los informes de crédito ayuda a dar forma a las prácticas de gestión de falta de pago.

ofrecen informes que muestran los lugares principales en Perú donde los niveles de deuda aumentan y el mercado muestra señales de saturación. Existen datos sobre informes de crédito, pero no siempre pueden usarse de manera prudente. Además, si bien la SBS sanciona a las instituciones que no usan su información, a lo largo de todo nuestro trabajo en el terreno advertimos que la información no siempre es aplicable. Dos ONG-IMF no reguladas expresaron su preocupación de que sus informes sobre faltas de pago eran ignorados por algunas instituciones reguladas que continuaban otorgando crédito a esos clientes. Esta situación fue confirmada por el representante de un buró de crédito, que nos mostró un informe de crédito seleccionado al azar que ilustraba que un cliente tenía una falta de pago no resuelta con una *caja*, y a pesar de eso había recibido un préstamo de otro prestamista regulado.

Los oficiales de crédito y cobranza indicaron que sabían que sus clientes tenían préstamos múltiples y, en general, las IMF eran bastante flexibles con los prestatarios que tenían préstamos múltiples, comparadas con las que encontramos en India, donde existe un tope en el número de préstamos que una persona puede obtener. Tres IMF entrevistadas indicaron que sus políticas les permitían ser el cuarto prestamista de un cliente; otras tres manifestaron que podían ser el quinto, y dos de ellas aseguraron que, en casos excepcionales, podían considerar ser el sexto prestamista.

Comparadas con sus pares en India y Uganda, las IMF peruanas expresaron más preocupación con respecto al sobreendeudamiento y manifestaron tener políticas explícitas para prevenirlo. De hecho, tener una política referida al

⁶ *Ibid.*

sobreendeudamiento es un requisito para las instituciones reguladas, aunque las características exactas de las políticas de las IMF quedan a criterio de las IMF. La SBS ha indicado medidas de riesgo prudenciales para manejar el sobreendeudamiento, entre ellas exigir a las IMF que monitoreen su pequeña cartera de prestatarios una vez por año para detectar señales de estrés por deuda y riesgo de sobreendeudamiento.⁷ Asimismo, la SBS especifica que la unidad de riesgo de cada institución financiera debe tener un sistema de informe trimestral, tomar medidas preventivas y correctivas y poner dichos informes a disposición de la SBS. Otras medidas complementan este esfuerzo, como por ejemplo exigir a las instituciones que divulguen información vital a los clientes, como el costo anual efectivo y los riesgos de no pagar a tiempo.

Una de las IMF mencionó las siguientes medidas para evitar el sobreendeudamiento: 1) Su política incluía una evaluación sólida y realista de las ganancias del cliente; 2) Los gerentes de crédito acompañaban a los oficiales de crédito al campo; 3) La IMF tenía un período de capacitación extendido de seis meses para oficiales de crédito; y 4) Podía ser el tercer prestamista para los clientes, pero sólo el segundo en mercados saturados. Un gerente de cobranza de otra IMF importante también nos dijo que no existían «los malos clientes sino los malos préstamos», y que si había falta de pago probablemente la culpable fuera la IMF. En consecuencia, su institución dedicaba una atención considerable a la prevención del sobreendeudamiento, por ejemplo, invirtiendo en una unidad de desempeño social y realizando un estudio de sobreendeudamiento de sus clientes de préstamos colectivos junto con una universidad local. Otro prestamista EDPYME mencionó que su estrategia consistía en «incubar el talento» de sus miembros, y atribuye el índice muy bajo de morosidad de su producto de préstamo colectivo a esta estrategia.

Prácticas estándar para la primera etapa de la morosidad

En Perú, donde predominan los préstamos individuales, las IMF responden a la morosidad como promedio entre una semana y 15 días después de un reembolso adeudado. La intervención habitual de la IMF consiste

simplemente en una llamada telefónica, un mensaje de texto o un correo electrónico al deudor, a menudo a cargo del oficial de crédito del cliente. El contacto telefónico es el medio de contacto preferido, especialmente por las IMF más grandes, debido al costo significativo de las visitas de mercado o al hogar. Las IMF más grandes por lo general tienen centros de llamadas internos que hacen este trabajo. Además, una práctica común entre las IMF de Perú era que el oficial de crédito tenía la responsabilidad de las cobranzas generalmente durante hasta 30 días. Varios entrevistados de IMF afirmaron que, si los oficiales de crédito no tenían la responsabilidad de la cobranza de deudas, se alejaban demasiado de la realidad de que algunos préstamos fracasan.

Las ONG más pequeñas que operan en áreas rurales indicaron que quizá no actúan durante la primera semana de mora, porque, como explicó un prestamista agrícola, es posible que el prestatario simplemente haya tenido problemas de transporte, o pueden existir muchos otros motivos que nada tienen que ver con la capacidad o la voluntad de pagar. Para un cliente, hacer un pago de crédito puede significar un largo viaje a la oficina de la sucursal. El mismo viaje a la inversa es costoso para un oficial de crédito. Una ONG que opera en Huancayo mencionó que podía tardarse fácilmente más de una hora para llegar a sólo un cliente rural, y que visitar a sólo dos o tres clientes podían ocupar todo un día para un oficial de crédito rural.

Nuestra especulación, como lo analizamos en la sección final, es que las IMF peruanas quizá responden con relativa lentitud a los primeros pagos adeudados, en parte debido a la presencia de informes de crédito eficientes y exhaustivos. Las IMF pusieron de relieve que durante el proceso de cobranza comunican a los clientes que si no pagan el resultado será un informe de crédito negativo, y que los clientes son conscientes de las consecuencias de un informe de crédito malo. Entre las prácticas se incluyen folletos en los que se advierte al prestatario que no podrá obtener préstamos en otras IMF grandes si no pagan la obligación actual.

Por otra parte, cuando las IMF están al tanto de que sus clientes tienen préstamos múltiples pueden volverse más estrictas. Un oficial de crédito explicó que su estrategia de cobranza era tener una relación más sólida

⁷ Resolución de la SBS N.º 6941 de 2008, disponible en www.sbs.gob.pe/.../0/0/jer/sf.../res_14353-2009.doc.

y persuasiva con sus clientes comparada con otros prestamistas, de tal manera que el cliente paga primero al empleador del oficial de crédito, a costa de otros prestamistas.

Si la morosidad continúa, casi todas las IMF envían a un oficial de crédito a visitar al cliente. Seis IMF indicaron un límite de 30 días para tomar esta medida. Y en varias de estas IMF, el plazo de 30 a 60 días también marcaba el límite en el que el oficial de crédito trasladaba la responsabilidad de la cobranza al departamento de cobranza. Dos de las IMF indicaron que consideran los 90 días un marco crítico para la cobranza; a partir de allí, la posibilidad de que una deuda sea cobrada disminuye considerablemente.

En el caso de las IMF peruanas más pequeñas que no externalizan la cobranza de préstamos, normalmente el oficial de crédito es responsable del período de morosidad, incluso hasta 90 días de morosidad. Por lo general, pasado un mes el oficial de crédito visita al cliente, acompañado por empleados superiores como un analista de crédito o un gerente de sucursal. Una de las IMF informó que utiliza la estrategia del «policía bueno y el policía malo» para realizar este tipo de cobranza, con un mínimo de dos miembros del personal presentes.

En Perú, un sistema de cobranza tradicional basado en la humillación pública tenía como protagonistas a los *hombrecitos amarillos*, que siguen al cliente por el vecindario o lugar de trabajo, con carteles humillantes o gritando información personal y la suma que se adeuda. Según la ley 29571 (Artículo 62), las reglas de comportamiento de cobranza prohíben el uso de métodos de cobranza que afectan la reputación de un cliente, violan la privacidad de su casa o afectan su actividad laboral o su imagen frente a terceros.⁸ Las IMF informaron que este tipo de comportamiento ya no existe debido a las fuertes regulaciones sobre comportamiento de mercado, entre ellas las sanciones de INDECOPI y la SBS.

Garantía y garantes

La mayoría de las IMF peruanas entrevistadas ofrecen préstamos no garantizados y sin garantes. Además, el deudor debe demostrar comprobante de domicilio y, en general, una factura de luz es suficiente, porque los prestatarios rara vez residen en propiedades de las cuales tienen un título de propiedad

registrado. Si el potencial prestatario tiene una empresa, debe mostrar los registros financieros durante un período de seis meses o más. La mayoría de las instituciones reguladas que encuestamos no ofrecía préstamos iniciales.

Aunque no existe ninguna ley que prohíba a las IMF ejecutar la garantía y se han hecho esfuerzos importantes para facilitar el proceso, aún sigue siendo complicado y costoso. Las IMF pequeñas informaron que no pueden permitirse perder tiempo para registrar bienes, porque durante ese período podrían perder clientes, ni para vender garantías, ya que los tribunales son lentos y los costos de un notario son muy elevados. Algunas IMF piden al prestatario la firma de un pagaré o de títulos *valor con fines de persuasión moral*. Los pagarés se prefieren a obtener una sentencia judicial, porque los pagarés son más rápidos y por lo tanto constituyen un mecanismo más fuerte para garantizar el pago. Además, estos pagarés pueden descontarse fácilmente a cambio de dinero en efectivo. Por último, si un préstamo no se paga y hay un pagaré, la IMF puede registrarlo en la *cámara de comercio*, que como ya mencionamos en una sección anterior, es consultada por las IMF más pequeñas antes de aprobar un préstamo.

No obstante, la amenaza de la pérdida de la garantía a veces constituye una táctica de cobranza. Un oficial de crédito de una financiera admitió que tomaba nota abiertamente de los televisores y otros artículos de las viviendas de los prestatarios, porque de este modo éstos creen que el prestamista puede confiscar estos bienes, si bien no tiene derecho a hacerlo sin iniciar un procedimiento judicial.

Empresas de cobranza y tribunales

En Perú el uso de empresas de cobranza externas era común, especialmente entre las IMF más grandes, como las *financieras* y los bancos. Tres *financieras* grandes y dos bancos mencionaron que externalizan las deudas morosas a una empresa de cobranza después de 90 a 180 días. Uno de los bancos indicó que había establecido su propia empresa de cobranza. El representante del banco mencionó la necesidad de controlar todo el proceso de cobranza.

Una EDPYME grande recientemente llevó a cabo un estudio sobre si era más eficiente utilizar su propio personal o cobradores

⁸ Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N.º 29571, Capítulo III (Métodos de cobranza abusivos) disponible en http://portal.andina.com.pe/EDPEspeciales/especiales/2010/setiembre/codigo_consumidor.pdf.

externos para llevar a cabo las cobranzas. Después de obtener distintos resultados, actualmente algunas de sus sucursales externalizan la cobranza, mientras que otras manejan la cobranza internamente.

En Perú hay cuatro grandes empresas de cobranza, y entrevistamos a un ejecutivo de una de estas empresas, quien indicó que el de las cobranzas es un sector bastante rentable.⁹ Agregó que su empresa tiene numerosas oficinas en Lima, 11 oficinas en las provincias, 600 empleados y 32 clientes, principalmente bancos, *cajas* y *financieras*. Esta empresa posee un tercio de la participación del mercado y un 20% de sus negocios podrían clasificarse como de microfinanzas. Además, había comenzado a comprar préstamos no productivos (NPL) de las IMF. De acuerdo con el ejecutivo, seis IMF en Perú entre aproximadamente 70 venden NPL. Además, los cobradores de deudas de Perú también ofrecen servicios relacionados, como enviar recordatorios a los deudores (antes de que se demoren en el pago) y ayudar a las ONG a localizar a clientes de áreas rurales remotas.

Las IMF no reguladas de Perú pueden notificar a las *cámaras de comercio* regionales sobre deudas incobrables; las cámaras tienen un procedimiento para presentar un aviso de protesta de deuda incobrable. La presentación de esta protesta ante la cámara de comercio requiere la contratación de un notario, y a veces eso crea una dificultad para la IMF cuando el deudor vive en un área remota adonde el notario no tiene acceso.

Presentar un aviso de protesta también es un antecedente necesario para iniciar una acción legal para cobrar la deuda. Sin embargo, todos los entrevistados estuvieron de acuerdo en que casi nunca iniciaban acciones judiciales debido al costo y a la ineficiencia de los procedimientos judiciales. Una de las ONG indicó que habían recurrido a los tribunales hacía cuatro a seis años, y que probablemente pasaría el mismo tiempo antes de que se emitiera una sentencia. Asimismo, el gerente indicó que presentar un aviso ante la *cámara de comercio* era una alternativa bastante efectiva para la cobranza de la deuda, ya que era una manera poco costosa de imponer presión al cliente.

¿Reestructurar o no reestructurar?

Pocas IMF de Perú manifestaron hacer una distinción entre las moras basadas en el motivo de la falta de pago. Tres proveedores que lo

hacen eran ONG pequeñas y orientadas al desarrollo. Un cuarto proveedor que buscaba entender los motivos era un empleado de la sucursal local de un banco comercial. Este empleado citó un incidente específico que requería un tratamiento compasivo: varios prestatarios habían sufrido la destrucción de sus tiendas en un incendio en el mercado. El banco les ofreció otros seis meses para reembolsar los préstamos. Este empleado agregó que, desde hace algunos años, son cada vez más conscientes de la necesidad de tener más herramientas a su disposición para asistir a los buenos clientes. Actualmente el banco permite a los clientes que pagan a tiempo que sugieran cambios en el acuerdo, por ejemplo agregar más tiempo para el reembolso.

Sin embargo, las instituciones más grandes normalmente no hacen distinciones sobre la base del motivo de la falta de pago. Los grandes proveedores buscan estandarizar los procesos y reducir costos con ayuda de TI. A manera de ejemplo extremo, un ejecutivo de un banco nos contó que el banco estaba experimentando con una herramienta que podría discernir el riesgo de falta de pago entre diferentes patrones de comportamiento, que podrían relacionarse con los eventuales pagos adeudados. Armado con esta información, el banco interrumpiría preventivamente la línea de crédito del cliente, incluso antes de que el cliente adeudara un pago. El ejecutivo manifestó que una prueba piloto anterior se había enfocado en prestatarios con préstamos múltiples; no es sorprendente que el estudio haya demostrado que cortar el acceso a la línea de crédito provocaba la falta de pago del cliente. Este ejemplo ilustra una fuerte tendencia a estandarizar todos los procesos sobre la base del análisis de datos a priori.

En Perú, aunque las instituciones financieras no intentan determinar los motivos de la falta de pago, implementan sistemas de reestructuración. Los clientes prefieren la reestructuración a la refinanciación, porque saben que un préstamo refinanciado podría figurar en sus informes de crédito. Los proveedores también tendrían que cambiar la categoría del cliente; deberían cambiar el título de «riesgo normal» por el de «de riesgo potencial».¹⁰ En consecuencia, las instituciones deberán tener más previsiones, un costo que a menudo se trasladará al cliente a través de tasas de interés más altas. Los profesionales mencionaron que los clientes

⁹ El gerente de cobranza de un banco calculó que las empresas de cobranza pagaban el 10% del valor del préstamo y recuperaban hasta un 50%.

¹⁰ Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2011. *Términos e Indicadores del Sistema Financiero*. Extraído de [www.sbs.gob.pe/app/stats/Glosarios/Glosario\(Abril2011\).docx](http://www.sbs.gob.pe/app/stats/Glosarios/Glosario(Abril2011).docx).

parecen comprender lo «letal» que puede ser descender de categoría.

En el 2009, la SBS autorizó a los bancos a reestructurar las deudas de los clientes que podrían enfrentar dificultades de pago en el futuro, sin afectar su categoría de riesgo.¹¹ Esa herramienta pasó a ser muy importante en el manejo de casos de clientes que estaban al día en sus pagos de préstamos pero que tenían por delante desafíos de reembolso inminentes. La mayoría de las IMF de Perú informaron que estaban dispuestos a reprogramar los préstamos, renunciar a un monto importante de intereses o aceptar una cantidad menor para cancelar la deuda. Los oficiales de crédito generalmente tienen incentivos para reducir los préstamos no productivos con reestructuración.

Aunque ocho proveedores manifestaron que estarían dispuestos a reestructurar o refinanciar un préstamo moroso, no se pusieron de acuerdo en cuanto a *cuándo* considerarían la reestructuración de los préstamos morosos. Algunos mencionaron que podrían recurrir a la reestructuración cuando el pago del préstamo estuviera vencido 61 días, mientras que otros fijaron el período entre 90 y 120 días. Seis de las ocho IMF indicaron que también podrían reducir, y a veces condonar, una parte importante del interés adeudado como parte de la negociación de reestructuración, aunque los empleados de cobranza intentan minimizar las concesiones. Al referirse a casos de reestructuración, la mayoría de los proveedores mencionó que los clientes se sienten empoderados al tener opinión sobre las nuevas condiciones del préstamo. La reestructuración ayuda a la relación entre el cliente y el prestamista, porque las instituciones tienen la libertad de manejar las faltas de pago caso por caso, en la medida en que cumplan con las políticas de gestión de riesgo crediticio de su institución. De acuerdo con las IMF, los clientes valoran mucho el hecho de que su buena reputación en los burós de crédito no se vea afectada.

Las ONG-IMF estuvieron menos dispuestas que las IMF a negociar una reestructuración o a ofrecer otras concesiones. Una ONG-IMF indicó que habitualmente ofrecía la reestructuración del préstamo a los 120 días, y mencionó que si el prestatario no respetaba el nuevo acuerdo, las condiciones volvían a ser las del acuerdo anterior. Una ONG-IMF manifestó que podía condonar el interés y las multas únicamente si el cliente cancelaba la totalidad de la deuda

Cuando se preguntó a un grupo de proveedores peruanos si ofrecían asistencia especial a personas sobreendeudadas (por ejemplo, por medio de asesoramiento sobre deudas), sólo una institución, una ONG-IMF, indicó que estaba en conversaciones con un profesional especializado en conciliación para agregar servicios de asesoramiento financiero.

en un solo pago. Por ejemplo, la IMF a veces envía ofertas únicas de acuerdos de pagos atrasados a los clientes morosos. El empleado entrevistado mostró un ejemplo en el que un prestatario moroso adeudaba 2.278 soles, y la oferta de reembolso en una única vez para cancelar la obligación fue de 800 soles. Otra ONG-IMF mencionó que podía reestructurar préstamos en aquellos casos en los que numerosos prestatarios resultaban afectados por un desastre natural, y dio el ejemplo de una plaga que afectó la producción de café. En este caso, la ONG-IMF refinanció todas las deudas de los agricultores. Sólo una IMF (prestamista de préstamos colectivos) manifestó que se rehúsa terminantemente a reestructurar los préstamos morosos.

Una *financiera* importante mencionó que cuando se realiza una reestructuración, la gran mayoría de los prestatarios completa con éxito el acuerdo reestructurado. Un empleado de un banco grande que ofrecía reestructuración indicó que no era tanto el fundamento de la reestructuración lo que importaba, sino hacer que el deudor se comprometiera por escrito con el nuevo acuerdo. Así, manifestó, se podía estar seguro de que el cliente respetaría el nuevo acuerdo. Además, varias IMF indicaron que un deudor que deja de pagar pero después vuelve a comprometerse y posteriormente respeta los pagos era alguien a quien el banco podía seguir financiando en el futuro.

Después de la falta de pago: recuperación en curso, mediación

Los proveedores peruanos afirmaron que continúan intentando cobrar después del castigo, el cual es obligatorio a los 120 días

¹¹ Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2009. Resolución SBS N.° 14353-2009. Extraído de www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/sf_csf/res_14353-2009.doc.

¿Un ejemplo para el sector de microfinanzas? El trabajo de INDECOPI sobre falta de pago de empresas

INDECOPI, entidad reguladora de protección al consumidor de Perú, tiene una división en la que las personas insolventes con una actividad comercial pueden participar en una reestructuración junto a sus acreedores para tratar de concertar un plan de reembolsos. Si no es posible llegar a un acuerdo, el acreedor o el deudor aún puede presentar quiebra ante la justicia. Para iniciar un proceso de insolvencia ante INDECOPI, la tarifa de presentación es de US \$685, y todo el proceso puede costar US \$1.500. Un funcionario de la SBS indicó que, si bien este procedimiento fue concebido para pequeñas empresas, es prácticamente desconocido entre clientes individuales o de microfinanzas. Nos inclinamos a creer que, si no existe una manera de reducir costos y tarifas, el servicio es irrelevante para la comunidad de microfinanzas. No obstante, si se promueve y cobra de manera adecuada, dicho procedimiento podría ser útil tanto para las IMF como para los clientes.

Fuente Datos de la entrevista con la abogada Sara Sotelo, noviembre de 2013.

de mora, y que la deuda impaga nunca se suprime del registro del buró de crédito. Los burós de crédito privados deben suprimir la deuda después de siete años, pero el registro de crédito público mantiene los datos indefinidamente. Sólo una IMF (un banco) indicó que no intentaba cobrar la deuda después del castigo si el préstamo era inferior a 20.000 soles (aproximadamente US\$7.145). Una ONG-IMF indicó que condonaría un préstamo únicamente en caso de muerte del prestatario.

En la mayoría de las IMF encuestadas, la IMF trata de cobrar siempre; una financiera manifestó que la gerencia establece metas anuales y estrategias por temporada para la cobranza de pagos en mora. Una EDPYME mencionó una recompensa por la cobranza de deudas después de su castigo. Todos los miembros del personal (incluida la recepcionista) pueden probar suerte en la cobranza, y si tienen éxito, reciben un 10% de la suma recuperada.

Otra ONG-IMF peruana indicó que la temporada de fiestas era especialmente buena para enviar ofertas a los clientes de pago de cuotas en mora, porque en esa época la gente

tiende a tener algún dinero extra disponible. Un oficial de crédito de otra ONG que sigue intentando la cobranza en forma indefinida indicó que la resistencia del cliente se quiebra finalmente ante la persistencia y una actitud conciliadora. Informó que su deuda más vieja tenía 3.000 días de antigüedad, pero que todavía sigue visitando el lugar de trabajo de su cliente. Se expresó confiado de que el deudor algún día pagará.

Cuando se preguntó a un grupo de proveedores peruanos si ofrecían asistencia especial a personas sobreendeudadas (por ejemplo, por medio de asesoramiento sobre deudas), sólo una institución, una ONG-IMF, indicó que estaba en conversaciones con un profesional especializado en conciliación para agregar servicios de asesoramiento financiero. Esta institución reconoció que en muchos casos de falta de pago también existía un elemento de disfunción familiar. El gerente de cobranza de la misma ONG-IMF que participó en esta entrevista indicó que también era trabajador social capacitado, y esas habilidades le fueron útiles en su trabajo. Fue la única IMF entrevistada en la encuesta de los tres países que implementaba un programa para asistir a clientes sobreendeudados.

INDIA



Hasta el 30% de los clientes de microfinanzas de todo el mundo provienen de India (la mayoría de ellos son mujeres), e India representa el 7% de la cartera de microfinanzas global.¹²

Las microfinanzas en India se caracterizan por varios mecanismos de distribución y tipos institucionales diferentes: empresas financieras no bancarias (EFNB), que están reguladas por el Reserve Bank of India (RBI), y las ONG no reguladas, generalmente empresas, fideicomisos o cooperativas de

¹² Arjun Kashyap y Anurag Kotoky: «Some Facts About Indian Microfinance Sector», Thomson Reuters (28 de octubre de 2010).

Sección 25. La mayoría de estas instituciones ofrece préstamos por medio de la metodología de préstamo con garantía colectiva (GGLS), adaptada originalmente del Grameen Bank de Bangladesh. Además, también prevalece el grupo de ayuda mutua (SHG), mediante el cual se reúne un grupo de 15 a 20 mujeres con el objetivo de ahorrar y pedir préstamos internamente, y posteriormente es vinculado a un banco para guardar ahorros y sacar créditos. El gobierno, las ONG y las federaciones de SHG han promovido el modelo de SHG, que actualmente vincula a más de 4,5 millones de grupos con el crédito formal.¹³ Ambos modelos están basados en el grupo. Aproximadamente el 40% de los préstamos de microfinanzas pendientes se desembolsan a través del modelo de GGLS y alrededor del 60% por medio de SHG.¹⁴

Luego de la crisis de microfinanzas de 2010 en Andhra Pradesh (AP), donde el rápido crecimiento del crédito indujo al sobreendeudamiento y a una reacción política, la industria de microfinanzas en India experimentó un período de crecimiento lento. Sin embargo, más recientemente, un marco

regulador más claro, prueba del apoyo del RBI, así como un constante y fuerte desempeño financiero (fuera de Andhra Pradesh) aportó fondos al sector y posibilitó el crecimiento. Durante el año fiscal 2013–2014, las EFNB-IMF recibieron una consolidación de deuda de Rs. 150 300 000 000 millones (aproximadamente US \$2 500 000 000 millones), un aumento del 49% desde 2012–2013.¹⁵ Los datos recientes de la Red de Instituciones de Microfinanzas (MFIN) indican que la PAR para sus EFNB-IMF miembros (diferentes de las IMF bajo reestructuración de deuda corporativa) permanecen por debajo del 1% de la cartera bruta de créditos.¹⁶

El Reserve Bank of India (RBI) es la entidad reguladora principal del sector, y luego de la crisis de AP ejerció una supervisión más activa en el sector. El Parlamento indio también reaccionó frente a la crisis de AP, pero un proyecto de ley no prosperó y finalmente fue rechazado en comisión a principios de 2014. Desde por lo menos 2006, por una razón u otra está pendiente el proyecto de ley de microfinanzas en India. NABARD, el banco agrícola del gobierno (que responde al RBI)

TABLA 2

Hechos clave sobre el sector de microfinanzas en India

IMF que presentan informes a MIX¹⁷	41 instituciones, entre ellas EFNB-IMF, ONG, empresas y cooperativas de Sección 25
Prestatarios de MF, según MIX¹⁸	Aproximadamente 28 millones de prestatarios (GLG solamente; no se incluyen grupos de ayuda mutua (SHG))
Entidad reguladora	Reserve Bank of India (RBI)—bancos y EFNB NABARD—SHG y cooperativas
Organización autorreguladora	MFIN con 49 miembros (a septiembre de 2014)
Agencias de buró de crédito	High Mark, Equifax y Experian (próximamente)
Asociaciones	Sa-Dhan para ONG, con 155 miembros
Entidades entrevistadas para esta investigación	22 IMF: 17 EFNB; 3 sociedades y 2 empresas de Sección 25; 3 burós de crédito 1 red (MFIN) y MoneyLife Foundation (organización sin fines de lucro de defensa al consumidor)

¹³ Tara Nair y Ajay Tankha: *Microfinance India: State of the Sector Report 2013* (Sage Impact, 2013).

¹⁴ *Ibid.*, pág. 30.

¹⁵ MFIN, MFIN Micrometer, mayo de 2014.

¹⁶ MFIN, MFIN Micrometer, marzo de 2014.

¹⁷ IMF que presentaron informes a Mix Market durante el año fiscal 2013.

¹⁸ IMF que presentaron informes a Mix Market durante el año fiscal 2013.

supervisa a las cooperativas financieras y el programa de enlace SHG-bancos.

Durante los últimos años, el RBI creó una categoría especializada de EFNB-IMF y hace rendir cuentas a estas entidades en áreas como precios, márgenes, provisión y métodos de recuperación, entre otras¹⁹ Además, el RBI especificó la aplicación del Código de prácticas justas para EFNB-IMF y exigió que fueran miembros de por lo menos una empresa de información crediticia.²⁰

Después de la crisis de AP, el RBI aprobó nuevas regulaciones que limitaron a los prestatarios a tener no más de dos relaciones institucionales, un requisito que debe cumplirse debido al uso cada vez más frecuente de burós de crédito. En la actualidad existen dos burós de crédito privados principales (High Mark y Equifax), comprometidas con el sector de microfinanzas, y una tercera (Experian) que al momento de nuestra visita para la investigación en diciembre de 2013 se preparaba para ingresar al mercado. Existen más de 130 millones de registros de clientes, y un volumen de aproximadamente 2 millones de averiguaciones por trimestre.²¹

Asimismo, los esfuerzos por mejorar el comportamiento del mercado por parte de redes como MFIN y Sa-Dhan a través de un Código de conducta acordado conjuntamente fueron ampliados por SIDBI, que en 2011 presentó una herramienta de Evaluación del código de conducta. En el futuro, MFIN, con su estado exclusivo de «organización autorreguladora» será responsable de garantizar que sus miembros cumplan con las regulaciones y con el Código de conducta a través de vigilancia, investigación, aplicación y mecanismos de recurso.²² Sin embargo, esta función de supervisión es relativamente nueva, y restan por definir su mandato y poderes reales.

Prevención de la falta de pago

Como se indicó antes, los préstamos colectivos a mujeres predominan en las microfinanzas de India, en parte debido a las restricciones del tamaño de los préstamos impuestas por el RBI,²³ aunque algunos proveedores ofrecen préstamos individuales limitados. En la actualidad, el tamaño promedio de préstamo para un prestatario indio es de aproximadamente 15 000 rupias (alrededor de US \$240). En los modelos de microfinanzas

de India, la toma de decisiones y la presión colectiva son históricamente los mecanismos principales para prevenir la falta de pago. En general, se espera que los grupos garanticen que los prestatarios sean capaces de realizar los pagos. El prestamista no verifica la capacidad de pago de una persona.²⁴

Sin embargo, el informe de crédito actualmente surge como un generador importante en las prácticas de las IMF y el comportamiento de los clientes, aunque es relativamente nuevo en India para el sector de microfinanzas, y sólo las EFNB-IMF reguladas están obligadas a presentar informes. A la fecha se han informado datos de más de 130 millones de préstamos.²⁵ MFIN exige a sus 49 miembros dar informes a por lo menos los dos burós de crédito principales. De manera admirable, MFIN cambió los requerimientos de informes para los miembros de mensuales a quincenales, y luego a semanales. Aunque otros tipos de entidades actualmente no tienen obligación de presentar informes, los entrevistados de muchas instituciones más pequeñas manifestaron que presentaban informes y usaban los burós de crédito. Las preferencias están divididas entre Equifax y High Mark, sobre la base de cuestiones tales como formato, confiabilidad, costo e impulso institucional.

Lamentablemente, los datos de los burós de crédito no incluyen los préstamos bancarios a miembros de SHG, y la investigación indicó que los prestatarios de IMF a menudo reciben préstamos formales e informales de otras fuentes.²⁶ Asimismo, los burós de crédito han tenido que lidiar con la falta de documento nacional de identidad, aunque el aclamado programa Aadhaar está extendiendo rápidamente tarjetas de identificación biométricas a cientos de millones de habitantes indios.

Los proveedores reciben con buen ánimo este elemento de disuasión de los burós de crédito. Una EFNB-IMF con sede en Mumbai indicó que habitualmente informa a sus clientes que «cada miembro del grupo recibe una mala nota en caso de falta de pago». Otra EFNB-IMF grande manifestó que las faltas de pago eran poco habituales porque se informaba a los clientes desde el principio sobre las consecuencias de tener un informe de crédito negativo. Observó que por esta razón, la IMF no se molesta en reestructurar, porque con el buró de crédito, los clientes antiguos finalmente vuelven

¹⁹ Reserve Bank of India. Presentación de nueva categoría de EFNB—«Empresas financieras no bancarias-Instituciones de microfinanzas (EFNB-IMF)—Directivas. DNBS. PD.No.234 / CGM (EE.UU. diciembre 2 de 2011 y modificaciones subsiguientes, agosto de 2012. <http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/notification/PDFs/CC250021211.pdf>.

²⁰ Reserve Bank of India Circular original—Código de prácticas justas. DNBS.CC.PD. No.266 /03.10.01/2011-12. 1.º de julio de 2011. Disponible en <http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/notification/PDFs/26MFP010711F.pdf>.

²¹ Comunicación con MFIN, julio de 2014.

²² Reserve Bank of India: «Self—Regulatory Organization for NBFC-MFIs—Criteria for Recognition», disponible en http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/content/pdfs/IEPR1066A1113_1.pdf.

²³ Reserve Bank of India. Presentación de nueva categoría de EFNB—«Empresas financieras no bancarias-Instituciones de microfinanzas (EFNB-IMF)—Directivas. DNBS. PD.No.234/CGM (EE. UU. diciembre 2 de 2011 y modificaciones subsiguientes, agosto de 2012. <http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/notification/PDFs/CC250021211.pdf>.

²⁴ The Smart Campaign ha desarrollado varias herramientas en torno a las buenas prácticas referidas a la capacidad de pago individual, así como un ejemplo de una IMF en India que monitorea el pago individual dentro de un mecanismo de garantía colectiva.

²⁵ Datos publicados en el sitio web de MFIN en <http://mfindexia.org/development/credit-bureau/>. Los datos de las IMF son enviados a numerosas oficinas.

²⁶ Doug Johnson y Sushmita Meka: Access to Finance in Andhra Pradesh (IFMR LEAD, 2010).

a pagar deudas antiguas. Un tercer proveedor indicó que un pequeño porcentaje de los deudores con créditos castigados habían vuelto para pagar sus deudas, porque querían obtener un nuevo préstamo de otra institución y necesitaban limpiar la falta de pago de sus registros. En consecuencia, al igual que en Perú, el hecho de que los clientes estén al tanto del informe de crédito parece ofrecer una seguridad adicional a las IMF, y eso les otorga una ventaja significativa ante los clientes morosos y actúa como herramienta para evitar que los clientes se sobreendeuden.

Asimismo los proveedores, especialmente en Bengala Occidental, parecen controlarse unos a otros a través de los burós de crédito, y denuncian ante la red regional o nacional cuando un competidor se convierte en «tercer prestamista», infringiendo la normativa del RBI. Esta dinámica no fue tan evidente en el sur de India.

Manejo de la primera etapa de la morosidad: los grupos primero

En las primeras etapas de morosidad, existe una fuerte confianza en el mecanismo de responsabilidad colectiva, donde los grupos manejan las faltas de pago iniciales en forma interna. De hecho, el mecanismo funciona de tal manera que si un miembro no puede cumplir con su obligación, el resto de los miembros debe cubrir el pago del moroso si desean continuar teniendo acceso a crédito en el futuro. Es habitual que los miembros de los grupos se ayuden unos a otros, y a pesar de los bajos índices de PAR que informan las IMF, la morosidad dentro de los grupos a menudo suele ser mucho más alta. Por ejemplo, en un pequeño estudio realizado en Nueva Delhi entre 27 centros, se descubrió que el 22% de los clientes era moroso, mientras que las IMF participantes informaban falta de pago cero.²⁷

Siete de las IMF de India encuestadas manifestaron que no emprendían acciones contra un prestatario moroso hasta que tuviera un mínimo de dos cuotas impagas (con obligaciones de pago semanales), y la mayoría intervenía entre dos y cuatro semanas después. Una de las IMF entrevistadas indicó que (debido a que los miembros de los grupos se cubren unos a otros), «quizá no nos enteramos hasta la segunda o tercera cuota impaga».

Por supuesto que hubo variaciones. Dos IMF manifestaron que controlaban la asistencia

Hasta el 30% de los clientes de microfinanzas de todo el mundo provienen de India (la mayoría de ellos son mujeres), e India representa el 7% de la cartera de microfinanzas global. Las microfinanzas en India se caracterizan por varios mecanismos de distribución y tipos institucionales diferentes: empresas financieras no bancarias (EFNB), que están reguladas por el Reserve Bank of India (RBI), y las ONG no reguladas, generalmente empresas, fideicomisos o cooperativas de Sección 25. La mayoría de estas instituciones ofrece préstamos por medio de la metodología de préstamo con garantía colectiva (GGLS).

a las reuniones de grupo, que una reunión perdida equivalía a una falta de pago, y utilizaban este hecho como medio indirecto para captar información de pago individual. Otra mencionó que, cuatro días después de la primera falta de pago, la IMF enviaba al gerente de la sucursal a visitar al deudor.

El personal de la IMF admitió que era renuente a controlar o intervenir en el funcionamiento del modelo de grupo de responsabilidad conjunta (JLG), siempre y cuando el grupo continuara pagando a la IMF a tiempo. Esta actitud se basa en los fundamentos comerciales básicos de JLG, que consisten en reducir el riesgo y los costos de transacciones trasladando la búsqueda, la selección y el monitoreo de los prestatarios de la institución a otros miembros del grupo.²⁸ Sin embargo, esa actitud de no interferencia incluyó situaciones que las IMF presentaron en las entrevistas donde, en nuestra opinión, los grupos no actuaron de manera correcta, como por ejemplo apropiarse de las pertenencias de una prestataria morosa o cerrar con llave su casa y no dejarla entrar. Al proyectar una actitud de no interferencia en la dinámica del grupo, aparentemente las IMF creían que instilaban disciplina al grupo, un tema al que las IMF indias se refirieron con frecuencia. El gerente de una IMF afirmó que los grupos son «nuestra primera línea de defensa, y lidiamos con los clientes morosos a través del grupo. Si nos enteramos que

²⁷ Mani Nandi: *Incidence of Loan Default in Group Lending Programme* (IMFR LEAD, 2010).

²⁸ Ver conversación en Gine y otros: «Strategic Default in Joint Liability Groups: Evidence From a Natural Experiment in India», borrador preliminar, noviembre de 2011.

En los modelos de microfinanzas de India, la toma de decisiones y la presión colectiva son históricamente los mecanismos principales para prevenir la falta de pago. Sin embargo, el informe de crédito actualmente surge como un generador importante en las prácticas de las IMF y el comportamiento de los clientes.

otros clientes maltratan a otro cliente, no intervenimos. El problema es de ellos». Otro gerente de sucursal de una IMF manifestó que «no suelen» interferir con los grupos, y que una intervención sería una decisión tomada caso por caso. Cuando le pedimos un ejemplo de comportamiento que impulsaría la intervención de la IMF en la dinámica del grupo, citó una queja relacionada con fraude.

Aunque en este estudio no se incluyeron entrevistas directas con los clientes, una investigación limitada reveló dificultades entre los grupos, tanto para el cliente moroso como para los otros miembros del grupo. Las dificultades entre los miembros del grupo que pagan por los miembros morosos producen un aumento considerable en el costo del préstamo, que puede dar origen a dificultades sociales, resentimiento y tensión hacia el miembro moroso.²⁹ Debido a que estas dinámicas internas de los grupos por lo general no son registradas por las IMF en sus sistemas, es improbable que la gerencia superior esté al tanto o tome medidas correctivas en casos de maltrato.

Sin embargo, una de las 22 IMF indias entrevistadas manifestó que sus grupos eran para apoyo moral solamente, y que la institución no aplicaba una garantía de responsabilidad conjunta sobre los préstamos colectivos.

Más allá de los grupos, lo que impulsaba la intervención de la IMF no parecía ser la falta de pago individual, sino la división de la responsabilidad conjunta del grupo, es decir, cuando el grupo efectivamente deja de pagar por el miembro moroso. Después de cierto momento, algunas IMF indias parecen anticiparse a la división de la responsabilidad del grupo en caso de falta de pago. Varias indicaron que la responsabilidad colectiva se consideraba temporal por oposición a

permanente. Esta no fue una pregunta que hicimos a todas las IMF enfocadas en préstamos colectivos; sin embargo, al parecer convivían diferentes versiones de responsabilidad de grupo dentro de India y entre un país y otro, que quizá sea interesante continuar explorando.

A cierta altura de la morosidad, por lo general si varios pagos no son cubiertos por el grupo, el oficial de crédito indio visita al prestatario, a menudo acompañado por sus superiores: gerentes de sucursal, regionales o de área. Estas visitas iniciales tenían por objetivo ser una oportunidad para ejercer presión y también comprender el motivo de la falta de pago. Como consecuencia, el prestamista recurre a su propio personal, a los miembros del grupo y a los familiares o vecinos del miembro moroso para presionarlo a que pague, y eso parece incidir en el derecho a la privacidad del deudor. Una de las IMF aseguró que era algo normal que un grupo de cobranza permaneciera en la casa de una prestataria morosa durante cinco o seis horas hasta obtener el pago. De hecho, en una reunión con esta IMF en particular, cuando se les preguntó con qué frecuencia tenían que pasar 5 o 6 horas en la casa de una prestataria morosa, los 20 oficiales de crédito presentes aseguraron que eso sucedía una vez por semana, porque «algunas prestatarias acostumbran a pagar tarde». Lo interesante es que ninguna de las IMF ni ninguno de los oficiales de crédito mencionó el uso de teléfonos celulares para comunicarse con clientes morosos, como sucedió en Perú, una opción más rentable que una visita tan prolongada.

A raíz de la crisis de AP, el RBI impuso restricciones a las prácticas de cobranza de las EFNB, con el objetivo de corregir el comportamiento del mercado. Se especificó que las cobranzas deben hacerse en el lugar de reunión (donde los grupos se reúnen todas las semanas para llevar a cabo las transacciones), y el personal de la IMF no debe visitar a las prestatarias en sus casas o lugares de trabajo para cobrar las cuotas, a menos que no hayan asistido a dos reuniones consecutivas.³⁰ Estas normas se explican con más detalle en el Código de conducta de la industria, en el que se prohibió la política de PAR cero, una de las principales impulsoras de las cobranzas agresivas anteriores a la crisis de AP. El Código de prácticas justas del RBI también

²⁹ *Ibid.*, ver también *Self Help Group Bank Linkage: Through the Responsible Finance Lens, A Study on State of Practice in SHG Bank Linkage in Madhya Pradesh, Bihar and Karnataka* por IFMR Lead 2013 y publicado por ACCESS-Assist para el tratamiento de conflictos entre grupos. Asimismo, los resultados de la primera etapa del proyecto «Voz del cliente» de *the Smart Campaign* y BFA realizado en Pakistán hallaron dinámicas preocupantes en los miembros de los grupos.

³⁰ Reserve Bank of India: Sección «Non-Coercive Methods of Recovery» del Código de prácticas justas. DNBS.CC.PD.No.266/03.10.01/2011-12. 1.º de julio de 2011. Disponible en <http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/notification/PDFs/26MFP010711F.pdf>.

incluye lenguaje contrario al uso de agencias de cobranza externas, que especifica que «en general, sólo deben utilizarse empleados y agentes de recuperación no externalizados para la cobranza en áreas sensibles».³¹ Ninguna de las 22 instituciones entrevistadas manifestó que utilizaba agentes externos ni que estuviera al tanto de tales prácticas entre los competidores.

Garantía y garantes

Como se indicó antes, durante las etapas posteriores, el personal superior de la IMF—a veces, incluso, el director general—visita al cliente. Como expresó un ejecutivo de una IMF en India, «Nadie respeta ni teme a la persona normal (el oficial de crédito) a quien ven todo el tiempo, pero cuando los visitan ejecutivos más altos, como el BM (gerente de sucursal) ahí sí, es más probable que paguen». Además, cuando la gerencia llega de visita, la IMF consigue el apoyo del grupo para que ayuden a presionar a la prestataria morosa y a su familia. En efecto, el grupo ha transformado su función: dejó de ser un instrumento solidario para convertirse en un mecanismo de cobranza.

Más allá de los miembros de los grupos como garantes, las IMF también recurren a los miembros de la familia y a los vecinos para encontrar soluciones a la morosidad. Dos proveedores se refirieron específicamente a la familia; uno de ellos narró una historia en la que el personal de la IMF convenció a una cliente morosa para que se mudara con su madre de modo que la hija pudiera alquilar su propia casa y ganar dinero para devolver el préstamo.

Cinco IMF indias mencionaron que su concepto de responsabilidad conjunta y solidaria se extiende más allá del grupo al nivel del centro (un centro es el grupo de hasta 10 pequeños grupos que se reúnen todas las semanas para hacer negocios con la IMF). Una de las IMF mencionó incluso que la responsabilidad llegaba también hasta el nivel de la aldea y del gram panchayat, lo cual implica que varios cientos de personas podrían ser responsables en calidad de garantes de los préstamos de otra persona. Este tema de la ampliación de la responsabilidad surgió posteriormente en la investigación, y en consecuencia no pudimos investigarlo con más profundidad. Por lo menos cuatro IMF afirmaron que consideraban que un centro era responsable de una falta de pago a nivel de grupo, y una quinta indicó que si un grupo

dejaba de pagar, incluía a toda la aldea en la «lista negra». Otro proveedor indicó que llegaba más allá del nivel de la aldea hasta el gram panchayat, o la federación de SHG a los efectos de la responsabilidad. En consecuencia, quizá no sea una garantía directa, pero aun así las faltas de pago a nivel de grupo tienen consecuencias negativas para toda la aldea. Estos actores ofrecen un medio de control sobre el comportamiento del prestatario a través de la presión social por parte de toda la comunidad del prestatario.

La acción legal contra un típico moroso de JLG no se contemplaba excepto en una IMF; todas las demás se hicieron eco del sentimiento de que «iniciar acciones legales equivale a malgastar el dinero». Los costos de contratar un abogado y presentar un reclamo simplemente eran mayores a la potencial recuperación en casi todos los casos, con la excepción de un fraude a gran escala o de los «préstamos fantasma».³²

La única IMF que inició una acción legal contra prestatarios colectivos consideró que tuvo un efecto ejemplificador importante, destinado únicamente a los morosos que pueden pero no están dispuestos a pagar. El proceso legal comienza después de la tercera falta de pago colectivo y, si no se resuelve, termina con el cliente convocado ante el Tribunal de distrito. El gerente de la misma IMF manifestó que el costo financiero y no financiero de presentarse ante el Tribunal de distrito es un elemento disuasivo poderoso. Esta IMF entabló cinco mil casos parecidos sólo el año pasado contra este tipo de morosos.

Reprogramación

Sólo una de las 22 IMF entrevistadas manifestaron que trataban a todas las faltas de pago de la misma manera, fuera cual fuese el motivo. El resto de los proveedores informó que, una vez informados, trataban de entender la razón de la falta de pago, y a menudo manifestaban que utilizaban al grupo para asegurarse de que la falta de pago no fuera premeditada. Si se consideraba que había buenas razones para la falta de pago, se implementaba una práctica de reembolso más amistosa con el cliente, como por ejemplo autorizar uno o dos ciclos adicionales para pagar, o una reprogramación. Algunas IMF incluso incorporaron flexibilidad al producto; una IMF en Bengala Occidental dio al cliente la opción

³¹ *Ibid.*

³² Las demandas se presentan conforme al Código de procedimiento civil y a la Sección 138 de la Ley de instrumentos negociables, una ley que se remonta a la época de la colonia británica, que entró en vigencia en 1881.

A pesar del Código de conducta de la industria, que exige un «producto o programa de reestructuración de deuda aprobado por el consejo directivo para ofrecer alivio a los prestatarios que sufren estrés por pago», las prácticas reales parecen ad hoc y no existen estándares comunes sobre reestructuración.

de elegir tres semanas en un préstamo de 50 semanas para designar como «feriado» de pago.

Sin embargo, en general, muy pocas IMF tenían políticas formales para indicar cuándo se debe negociar con los clientes morosos. Un miembro del personal de una IMF informó que, en realidad, sólo existían tres razones genuinas para la falta de pago: migración, sequía (que lleva a la migración) y emergencias de salud. En estas circunstancias, el gerente regional podía decidir otorgar más tiempo para pagar. Sin embargo, la política era ad hoc y no estaba formalizada. Un proveedor se refirió al tema de los desalojos en barrios pobres y los traslados forzosos, que son comunes en India. Ninguno de los proveedores mencionó la quiebra de la empresa como una razón «genuina» para la falta de pago de deudas.

La mayoría de los proveedores mencionó que los desastres naturales o las emergencias de salud ameritaban el otorgamiento de concesiones tales como un período de gracia, pero dichas concesiones no parecían especialmente generosas ni suficientes para compensar la gravedad de la situación del prestatario. Por ejemplo, una IMF manifestó que, cuando la casa de un prestatario se incendió, el gerente regional tomó la decisión de otorgarle más tiempo para pagar su préstamo: una semana adicional. Otro proveedor indicó que, en caso de falta de pago debido a muerte del prestatario, daba a los miembros del grupo del deudor o a sus herederos una semana adicional para pagar.

A pesar del Código de conducta de la industria, que exige un «producto o programa de reestructuración de deuda aprobado por el consejo directivo para ofrecer alivio a los prestatarios que sufren estrés por pago», las prácticas reales parecen ad hoc y no existen

estándares comunes sobre reestructuración.³³ También fue difícil determinar los verdaderos motivos que impulsaban las decisiones de reestructuración, ya que un solo proveedor dio razones explícitas sobre por qué no ofrecía reestructuración. Este proveedor en particular fue uno de sólo dos que se negó categóricamente a permitir la reestructuración. El ejecutivo explicó que en su institución simplemente castigan el préstamo porque saben que el buró de crédito incentiva a la mayoría de los clientes a regresar para saldar viejas deudas (eventualmente). Con un informe negativo en el informe de crédito, otros proveedores no otorgan nuevos préstamos.

Otra IMF grande de India mencionó que en general no ofrecía reestructuración, pero que en casos excepcionales en el pasado sí lo hizo. Uno de esos ejemplos de caso excepcional fue cuando los Juegos de la Commonwealth obligaron a miles de habitantes de barrios pobres a ser desalojados por el gobierno. Otra IMF aseguró que, si bien no autorizaba la reestructuración por sí misma, consideraba una exoneración del interés adeudado al banco, o, como alternativa, simplemente le otorgaba al prestatario un nuevo préstamo para permitirle «ponerse al día» con los pagos.

Otras ocho IMF indias indicaron que permitían la reestructuración caso por caso: una de ellas mencionó que la «oficina central» tenía que autorizarla. Asimismo, el personal de primera línea como los oficiales de crédito e incluso los gerentes de sucursal generalmente no tenían autoridad para autorizar la reestructuración.

Después de la falta de pago: cobranzas constantes y falta de mediación

En India, aunque no existen directrices estrictas, la mayor parte de las instituciones castigan sus préstamos pasados los 365 días. Muchas IMF entrevistadas indicaron que aun así se esfuerzan por ponerse en contacto y cobrar a los deudores hasta mucho tiempo después de castigados los préstamos. Como expresó un profesional: «Simplemente lo asentamos en otro libro, pero ni siquiera usamos la palabra castigo, no hay diferencia». Otro entrevistado indicó que siguen intentando cobrar, y la deuda más antigua castigada en sus registros data del 2011, hace casi tres años. Sin embargo, no todas las IMF siguen los casos antiguos en forma enérgica o indefinida. Una IMF indicó que «no

³³ Sa-Dhan y MFIN: «Code of Conduct for Microfinance Institutions in India», disponible en <http://mfaindia.org/wp-content/uploads/2014/06/IndustryCodeofConduct.pdf>.

vale la pena el esfuerzo», y otra expresó que si sospechaban un intento de defraudación a la IMF, analizaban el mérito de entablar una acción legal. Una tercera IMF observó que era una decisión a nivel del consejo directivo fundamentada en la probabilidad de cobranza.

A raíz de la crisis de AP y otras instancias de falta de pago masiva, los esfuerzos de cobranza continúan, pero a menudo a nivel de la comunidad en lugar de individual. Una IMF en Bengala Occidental indicó que un equipo formado por empleados realiza visitas semanales a una zona donde se produjo una falta de pago masiva, a fin de determinar si los clientes estaban dispuestos a pagar deudas antiguas en su región.³⁴

La llegada de los burós de crédito ha cambiado la percepción de validez de perseguir las faltas de pago a más largo plazo, ya que con el funcionamiento de los burós de crédito, a los clientes morosos les resulta mucho más difícil obtener nuevos préstamos. Un proveedor indio señaló que un porcentaje pequeño de deudores anteriormente morosos habían regresado a cancelar sus préstamos debido a un informe de crédito negativo y a su deseo de conseguir un nuevo préstamo. Algunos clientes piden una carta al proveedor en la que se expresa que la deuda fue pagada, para poder obtener un préstamo en otra institución.

Ninguno de los proveedores entrevistados mencionó que realizaran ningún esfuerzo especial, tanto a nivel interno como externo, por asistir a los clientes que se habían sobreendeudado. El banco de desarrollo NABARD mencionó que había comenzado un proyecto piloto de asesoramiento sobre deudas en Hyderabad para personas que tenían múltiples préstamos a principios de 2013. El proyecto aconsejó a los deudores aumentar los ahorros, pensar en cómo aumentar sus ganancias y les indicó que debían cancelar primero los préstamos con altas tasas de interés. No participó en mediación de deudas con los acreedores.³⁵

Asimismo, en 2009, el RBI divulgó un enfoque para que los bancos en India crearan centros de educación financiera y orientación sobre crédito (FLCC) para contribuir al asesoramiento preventivo y «curativo» de prestatarios en crisis de bajos ingresos. En teoría, estos centros podían ayudar a los prestatarios en crisis a negociar un plan de gestión de deuda, sujeto a la aprobación de uno o más acreedores.³⁶ Sin

embargo, una evaluación realizada en 2012 reveló que los FLCC se utilizaban poco, los bancos los promovían poco y no alcanzaban a los clientes meta.³⁷

La organización de defensa al consumidor Moneylife Foundation, que opera en Mumbai, ofrece asesoramiento sobre deudas principalmente a clientes de préstamos de clase media, un perfil demográfico diferente de los prestatarios de microfinanzas. La fundadora de Moneylife, Sucheta Dalal, indicó que ofrecen asesoramiento semanal sobre deudas a través del apoyo del RBI y del ICICI Bank (obligado a participar por el RBI debido a comportamiento ilegal en el pasado referido a prácticas de cobranzas).³⁸ Actualmente Moneylife se asoció con Experian con el objetivo de ampliar significativamente sus servicios de asesoramiento sobre deudas y posiblemente extenderse a otras ciudades. También estaban interesados en ofrecer orientación a clientes de microfinanzas, pero eso demandaba más tiempo y un presupuesto significativo.



Situación del sector, actores principales, marco del mercado

El sector de microfinanzas formal en Uganda se inició a principios de la década de 1990 con un grupo de IMF apoyado por donantes, como por ejemplo Uganda Women's Finance Trust, FINCA y Pride. A partir de 2010 hubo más de 2.000 MFI en el país, entre ellas las cooperativas de ahorro y crédito (SACCO).³⁹

Las microfinanzas en Uganda actualmente abarcan préstamos tanto colectivos como individuales; la mitad de las instituciones entrevistadas informan que tienen productos financieros para grupos. Las microfinanzas en Uganda parecen haber comenzado principalmente con préstamos colectivos,

34 Según nuestras fuentes, en un número de distritos que limitan con Andhra Pradesh, las IMF retiraron a su personal después de la crisis de AP, de manera que los prestatarios no tuvieron manera de pagar los préstamos pendientes. Muchos de estos préstamos aparecían registrados en el buró de crédito como morosos, poniendo en peligro el acceso futuro al crédito de estos prestatarios. Uno de los proveedores entrevistados estaba investigando la posibilidad de entablar un acuerdo de servicio con la IMF original, a fin de cobrar la deuda pendiente en su nombre.

35 Entrevista con el Dr. Suran, Gerente general principal, MicroCredit Innovation Department, NABARD, 18 de diciembre de 2013.

36 Esto se plantea en los Centros de educación financiera y orientación sobre crédito (FLCC)—Programa modelo 2009.

37 Reserve Bank of India. Centros de educación financiera (FLC)—Directrices. RPCD.FLC. No.12452/12.01.018/2011-12. 6 de junio de 2012. Disponible en <http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/notification/PDFs/CER590FL060612.pdf>.

38 KP Narayana Kumar: «Despite RBI Guidelines, Significant Number of Banks' Recovery Agents Harass Defaulters in the Age-Old Way», *The Economic Times*, 21 de julio de 2013.

39 «Microfinance Mapping Project—Uganda», disponible en <http://ds.haverford.edu/wp/mappingmicrofinance/files/2012/07/Microfinance-Mapping-Project-Uganda.pdf>.

y posteriormente préstamos individuales. Varias IMF indicaron en las entrevistas que están tratando de «reactivar» sus carteras de préstamo colectivo.⁴⁰

En Uganda no existe ninguna ley de protección al consumidor de aplicación general, ni tampoco una entidad reguladora del comportamiento del mercado con el mandato específico de proteger al consumidor de servicios financieros para las instituciones que no están reguladas de manera prudencial. Desde 2004 los proyectos de ley de competencia y protección al consumidor, redactados por la Comisión de Reforma Legislativa de Uganda, están a la espera de aprobación del gabinete y su paso al Parlamento. En 2011, el Banco de Uganda publicó directrices sobre protección al consumidor de servicios financieros, aplicables únicamente a las instituciones reguladas y sus agentes.⁴¹ Por ejemplo, esas directrices indican que el comportamiento del proveedor no puede ser *injusto, agresivo, intimidatorio ni humillante hacia un consumidor*.⁴² Sin embargo, estas directrices se aplican únicamente a una minoría de proveedores regulados. La supervisión de estas directrices y de las prácticas de los proveedores es escasa, y su aplicación es relativamente baja. La falta de protección legal y de sanciones tanto

para los clientes como para los proveedores realiza las medidas agresivas y la desconfianza de ambas partes.

El informe de crédito es nuevo en Uganda, y su cobertura está lejos de ser exhaustiva; existe un solo operador activo: Compuscan, una empresa sudafricana. Sin embargo, sólo cuatro IMF reguladas presentan informes a Compuscan, aunque existen miles de ONG-IMF y SACCO no reguladas en el país que representan el grueso de la deuda de microfinanzas. El sistema de documento nacional de identidad de Uganda se lanzó en la primavera de 2014, y a la fecha de redacción de este informe continuaba la inscripción, aunque Compuscan creó una tarjeta financiera biométrica para usuarios de instituciones reguladas. En la actualidad, los costos de los informes de crédito son considerables y a menudo prohibitivos para las IMF; el precio de un solo informe es de aproximadamente US \$6, muy superior a las tarifas de Perú o India, donde el precio es de menos de US \$1 por informe.

Los consejos locales desempeñan una función interesante en el sector de microfinanzas de Uganda. Fueron creados inicialmente por el Ejército de Resistencia Nacional (NRA) de Yoweri Museveni para

TABLA 3

Hechos clave sobre el sector de microfinanzas en Uganda

IMF	4 instituciones tomadoras de depósitos (MDI) (Piso III); 21 bancos (Piso II); 2 empresas de crédito (Piso II) y 2100 IMF en total, incluidas SACCO (principalmente no reguladas, de «Piso IV») ⁴³
Clientes de MF	550 000 prestatarios ⁴⁴
Entidad reguladora	Banco de Uganda
Red	AMFIU— 134 miembros
Agencia de buró de crédito	Compuscan
Entidades entrevistadas para esta investigación	10 IMF: 3 IMF reguladas; 5 IMF no reguladas; 2 SACCO 1 asociación de MF AMFIU (Asociación de instituciones de microfinanzas de Uganda); una empresa privada de cobranza de deudas; Compuscan y el Banco de Uganda

⁴⁰ El último informe MIX disponible era de 2012, que indicaba que la PAR 30 había permanecido por debajo del 5% en los cuatro años anteriores.

⁴¹ Disponible en www.bou.or.ug/bou/bou-downloads/Financial_Literacy/Guidelines/2011/Jun/Consumer_Protection_Guidelines_June_2011.pdf.

⁴² Disponible (también en el sitio del Banco de Uganda) en: www.dfcugroup.com/consumer-protection-guidelines-2011/.

⁴³ Solomon J. Kagaba y Julia Kirya: *The State of Microfinance in Uganda 2012/2013* (AMFIU, 2013), disponible en www.amfiu.org.ug/images/docs/Studies/State%20of%20Microfinance%20in%20Uganda.pdf. N. B. Siete instituciones presentaron informes a The Mix durante el año fiscal 2013.

⁴⁴ IBID A

apoyar a los combatientes del NRA. Luego de la asunción al poder de Museveni en 1986, los consejos fueron implementados en todos los distritos. Los consejos locales son responsables de la educación a nivel de guardería y escuela primaria y secundaria, atención de salud, protección de policía y bomberos y de brindar otros servicios para sus comunidades. Las IMF de Uganda utilizan los consejos locales para asistir en la cobranza de deudas y en la mediación, y también como fuente de verificación de información sobre los activos y ganancias de los clientes.

Existen dos organizaciones de consumidores de escala significativa: CONSENT y Consumer Protection Association of Uganda (Asociación de protección al consumidor de Uganda). Aunque CONSENT ya no trabaja en temas de servicios financieros, lo hizo en el pasado, en especial sobre transparencia de precios. Se interesa en la protección al consumidor de servicios financieros, pero actualmente no tiene presupuesto para trabajar en el tema.

La asociación de microfinanzas, AMFIU, ha publicado un código de conducta del consumidor y ofrece al público manejo de quejas para quejas referidas a sus 134 instituciones miembro.⁴⁵

Prevención de la falta de pago

El mercado de microfinanzas en Uganda se caracteriza por la desconfianza entre prestamistas y prestatarios; llegamos a la conclusión de que es el resultado, en parte, de la falta de un sólido marco legal, regulador y de informe de crédito. Observamos una espiral de escasa confianza que condujo, a su vez, a medidas más severas, inflexibilidad y comportamiento oportunista. En consecuencia, los participantes del mercado estaban más preparados para hablar sobre su incapacidad para prevenir la falta de pago que sobre estrategias exitosas de prevención.

Dada la escasa cobertura del informe de crédito en Uganda y la histórica falta de documento nacional de identidad, a los prestamistas les es difícil verificar información básica sobre sus clientes. No sólo es imposible verificar las deudas pendientes de un cliente, puede ser difícil incluso verificar su identidad. El precio del informe de crédito impide su uso, y debido a que esos registros excluyen a las instituciones no reguladas, la información, en el mejor de los casos, es parcial. Varias IMF mencionaron que obtener documentos de

El sector de microfinanzas formal en Uganda se inició a principios de la década de 1990 con un grupo de IMF apoyado por donantes, como por ejemplo Uganda Women's Finance Trust, FINCA y Pride. A partir de 2010 hubo más de 2.000 MFI en el país.

Las microfinanzas en Uganda actualmente abarcan préstamos tanto colectivos como individuales; la mitad de las instituciones entrevistadas informan que tienen productos financieros para grupos. Las microfinanzas en Uganda parecen haber comenzado principalmente con préstamos colectivos, y posteriormente préstamos individuales.

identidad falsos, y también pasaportes falsos, es bastante fácil para los clientes (a cambio de un precio). Los prestamistas se esfuerzan por superar estos vacíos de información de crédito con fuentes alternativas. Además, muchos empeoran sus problemas debido al análisis de crédito poco estricto. Los consultores del sector mencionaron que era común realizar una verificación superficial y un análisis limitado antes de desembolsar un préstamo.

Más de la mitad de las IMF entrevistadas expresaron la opinión de que lo más probable o lo más seguro era que sus clientes tuvieran préstamos múltiples. Un ejecutivo de una IMF manifestó que un «cero por ciento» de sus clientes tiene préstamos sólo con su institución. La existencia de un problema potencialmente grave de préstamos múltiples en Uganda fue confirmada por un análisis de datos realizado en el 2013 por Compuscan, que seleccionó 534 archivos de clientes de una institución de microfinanzas regulada tomadora de depósitos y confirmó que, si bien esas personas tenían un pequeño microcrédito en esa institución, también tenían créditos por montos muy superiores en otras instituciones reguladas. De hecho, el 83% de la muestra de la encuesta tenía un microcrédito así como exposición de deuda en otras instituciones de entre US\$1.000 y \$10.000. Compuscan clasificó el 40% de estos préstamos como de alto riesgo, con probabilidad de falta de pago.⁴⁶

⁴⁵ Ver www.amfiu.org.ug.

⁴⁶ El resumen del estudio de caso está disponible en <http://ciskenya.co.ke/wp-content/uploads/2013/03/An-Insight-into-Multi-Borrowing-of-Selected-MDI-Borrowers-in-Uganda.pdf>.

La percepción general de las IMF es que los clientes frecuentemente piden préstamos con intención fraudulenta, y que huyen cuando tienen dificultades para pagar. Por ejemplo, varias IMF y un investigador privado/colector de deudas aseguraron que la mayoría de las faltas de pago terminaba en la huida del prestatario. Cuando los prestatarios en Uganda huyen a otra localidad, tienen una buena posibilidad de eludir deudas pasadas y contraer otras nuevas sin ser descubiertos. Varios actores, entre ellos las IMF y los grupos de consumidores, atribuyeron la huida de los prestatarios a la escasa transparencia de los productos y a los préstamos múltiples. A raíz de esta combinación, los prestatarios descubren, después del hecho, que no pueden sostener el préstamo y huyen a pueblos vecinos y a sus aldeas ancestrales.

Las prácticas de gestión de falta de pago están muy influidas por la percepción de que el deudor puede huir en cualquier momento. A su vez, los prestatarios morosos creen que las IMF van a responder con severidad a todas las faltas de pago, independientemente del motivo, y perciben que sus opciones se limitan a huir cuando no pueden pagar. Como veremos en la próxima sección, este clima de desconfianza limita los intentos de los clientes por buscar una solución con la IMF, en especial si son clientes nuevos y tienen poca historia en la institución. Además, en los prestatarios influye su conocimiento de un procedimiento civil en Uganda que autoriza la encarcelación de los deudores morosos durante hasta seis meses.⁴⁷

Existen numerosos ejemplos de esquemas piramidales, como por ejemplo COWE, Frontpage, Dutch International y Team. Los directores de COWE (Asistencia a huérfanos, viudas y ancianos) se hicieron pasar por una IMF y tomaron aproximadamente US \$7 millones de depósitos de miles de víctimas sin tener licencia para tomar depósitos. Al día de la fecha ninguno de los estafadores fue llevado a juicio ni se indemnizó a las víctimas. El Banco de Uganda estaba al tanto del plan pero no pudo cerrar ni congelar sus cuentas.⁴⁸ Experiencias como ésta contribuyen a una atmósfera de recelo por parte de los clientes.

Manejo de la morosidad y primera etapa de falta de pago

Entre las IMF de Uganda hubo diferencias significativas en cuanto al tiempo transcurrido

antes de contactar a un cliente moroso. Dos de los cuatro prestamistas de préstamos colectivos que encuestamos permitían a los grupos gestionar la falta de pago durante las primeras semanas, mientras que otras dos se comunicaban con los morosos dentro de la primera semana.

En el caso de los prestamistas de préstamos individuales, los tiempos de reacción parecían ser más rápidos. Ante la primera falta de pago, se envía a un miembro del personal de la IMF a una visita al terreno. Una IMF mencionó que llaman a sus clientes un día antes del vencimiento de un pago; si se espera un problema, planifican la visita de un oficial de crédito. Otras IMF indicaron que a los 3 y 7 días se emprendían acciones, incluida una visita al terreno.

El tiempo de respuesta de una IMF a una falta de pago sin duda podría verse influido si saben que los clientes hacen malabares con préstamos múltiples; eso significa que varios oficiales de crédito están presionando a los clientes para que paguen.

Este conocimiento bien podría fomentar la mentalidad de que «al que madruga, Dios lo ayuda». Dos ex ejecutivos de una IMF mencionaron que, debido a los préstamos múltiples, apenas la IMF se entera de una falta de pago, los oficiales de crédito corren a la casa del deudor para confiscar sus bienes antes de que los oficiales de crédito de otros prestamistas lleguen a la escena. Un entrevistado se refirió a este proceder como la «carrera hasta el fondo de la pirámide».

La diferencia en los tiempos de respuesta entre las faltas de pago de préstamos colectivos e individuales podría explicarse porque el grupo se utiliza para protegerse contra la falta de pago y como herramienta de cobranza. Es más probable que los prestamistas de préstamos individuales, que carecen de garantía colectiva, se sientan inseguros en su capacidad para proteger sus derechos como acreedores. Por ello, es comprensible que tengan una respuesta más rápida a una falta de pago.

Terceros

Aunque ninguna de las IMF entrevistadas mencionó que utilizara empresas de cobranza externas o investigadores privados, una empresa de cobranzas externa nos contó una historia diferente. El investigador privado/colector de deudas entrevistado

⁴⁷ «Uganda Debts Summary Recovery Act, 1937», disponible en www.ulii.org/ug/legislation/consolidated-act/74.

⁴⁸ Entrevista con Flavian Zeija, Facultad de Derecho de la Universidad de Makerere, febrero de 2014.

para esta investigación manifestó que seis IMF grandes del país eran clientes de su empresa, incluidas dos que participaron en esta investigación. También entrevistamos a un ejecutivo que indicó que el trabajo de cobranza iba en aumento para los proveedores de servicios financieros debido a la huida de deudores.

Otra estrategia de cobranza de deudas popular en Uganda consiste en contratar a los consejos locales. Más de la mitad de las IMF de Uganda entrevistadas aseguraron que utilizan a los consejos locales para asistir en las cobranzas. Una de las IMF mencionó que un consejo local puede recurrir a la policía para ayudar en las cobranzas. Otra IMF indicó que se necesitaba la aprobación del consejo local para confiscar la propiedad de un prestatario moroso. Otra IMF comentó que el conocimiento interno que tienen los consejos locales sobre el deudor era muy útil para las cobranzas, y dio el ejemplo de un prestatario moroso que alegaba insolvencia a pesar de ser propietario de numerosas viviendas de alquiler. El consejo local informó este hecho a la IMF y le permitió embargar los pagos de alquiler de las propiedades del deudor hasta que la deuda quedara saldada. Una ONG-IMF manifestó que el consejo local desempeñaba una función importante como mediador y que en general recomendaba que se diera más tiempo al prestatario para pagar. Las ONG-IMF indicaron que, como retribución por los servicios del consejo local, a menudo ofrecían a los miembros del consejo regalos tales como tiempo de transmisión o un almuerzo («pero nunca una cena»)⁴⁹

Además del consejo local, tres de las IMF más grandes de Uganda indicaron que recurrían a abogados externos para enviar cartas de requerimiento a los clientes morosos y que trabajaban junto a administradores y subastadores para confiscar y vender los bienes de los deudores.

Confiscación de garantías y encarcelación

En las entrevistas en Uganda surgieron quejas frecuentes relacionadas con el trato de la garantía, incluidos los ahorros. Un proyecto de ley presentada ante el Parlamento tiene como objetivo regir la «entrega de propiedad personal o bienes muebles excepto tierras como garantía para un préstamo o una deuda».⁵⁰ El memorándum que acompaña al proyecto de ley

TABLA 4

Prestamistas de préstamos colectivos en Uganda: tiempo antes del primer contacto después de la falta de pago (reembolsos semanales)

IMF1	IMF2	IMF3	IMF4
2-3 semanas	3 semanas	3 días	Cuando falta a la reunión

advierte que «los bienes muebles como garantía para el reembolso de una deuda no están bien desarrollados en Uganda. En su mayor parte son utilizados por prestamistas de préstamos individuales antes que por los bancos. Por lo general, los bancos sólo aceptan tierras en garantía. En consecuencia, no se ha hecho mucho uso de la ley actual». En todo caso, la falta de supervisión del comportamiento del mercado permite a las IMF, y en algunos casos a los miembros de los grupos, a confiscar fácilmente los bienes muebles de los deudores.

Asimismo, en el 2012, una reglamentación sobre hipotecas introdujo algunos cambios en la creación, el registro y la aplicación de las hipotecas, y estableció procedimientos claros para las instituciones financieras que venden bienes de los clientes. De las conversaciones con las IMF no surgió que estuvieran al tanto de esta ley ni de las aplicaciones que violarían dicha ley. No pareció que se vieran obligadas o impulsadas a respetarla.

Desde un punto de vista estrictamente legal, gran parte de las microfinanzas en Uganda no está garantizada, aunque muchas IMF toman nota de las posesiones de las viviendas de los clientes, que a menudo es un requisito para obtener microcréditos, tanto colectivos como individuales. La propiedad de bienes utilizados como garantía podría ser difícil de verificar, ya que dicha propiedad no se documenta durante el proceso de préstamo. Además, los títulos de propiedad de tierras y autos pueden ser fraudulentos, y el registro catastral no funciona bien. En algunos casos, es posible que los consejos locales cuenten con información para verificar los títulos de las tierras y sus propietarios.

⁴⁹ La interpretación que dieron los investigadores a este comentario fue que la cena es más elaborada, y por lo tanto más costosa, y la intención era sólo ofrecer un pequeña muestra de agradecimiento.

⁵⁰ «The Chattels Securities Bill of 2009», disponible en www.ulii.org/ug/legislation/bill/2009/no-12-2009.

No pudimos verificar si la ejecución de la garantía era lo usual en la mayoría de las IMF; sin embargo, si es algo sistémico, eso sugiere que las IMF creen que no tienen una alternativa viable para asegurarse el pago. En los cuatro acuerdos de préstamo de IMF que analizamos, era visible la práctica de ejecutar y vender la garantía sin seguir los procesos legales.

No pudimos verificar si la ejecución de la garantía era lo usual en la mayoría de las IMF; sin embargo, si es algo sistémico, eso sugiere que las IMF creen que no tienen una alternativa viable para asegurarse el pago. En los cuatro acuerdos de préstamo de IMF que analizamos, era visible la práctica de ejecutar y vender la garantía sin seguir los procesos legales. En un caso, el contrato de préstamo autorizaba a la IMF a confiscar la tierra del deudor, y extendía sus derechos «a todos los bienes del prestatario y a otros ingresos de cualquier otra fuente, hasta tanto la suma adeudada se pague en su totalidad».

Nos encontramos con muchos otros ejemplos. Una IMF especializada en préstamos agrícolas exigía garantías de tierras u otros bienes muebles para los préstamos colectivos e individuales. Los contratos de la IMF establecían que, en caso de falta de pago, la IMF podía confiscar y vender la tierra del prestatario «por medio de un acuerdo privado... sin recurrir a la justicia, y no responderá por ninguna pérdida ni gasto ocasionado a raíz del mismo». En este caso, es poco probable que un cliente reciba un valor justo por la tierra. El acuerdo de préstamo de una IMF también establecía que la IMF podía confiscar los ahorros de un prestatario en caso de falta de pago (a pesar de que la IMF en cuestión no tenía licencia para tomar depósitos). Una ex asesora general de otra IMF regulada confirmó que su institución también «echaba mano de los ahorros de los clientes» en caso de falta de pago, y que los acuerdos de préstamo de la IMF también establecían que

la confiscación y venta de los bienes podía manejarse a nivel institucional, sin recurrir a procedimientos públicos.

Además, entendemos que en el caso de los préstamos colectivos, los mismos grupos a menudo confiscan y venden los bienes del prestatario moroso. Una IMF indicó que los miembros de los grupos a veces se quedan con el excedente de las ventas de los bienes de la garantía confiscada, aun después de que el saldo pendiente del préstamo fue pagado. El lenguaje contractual autoriza al grupo a confiscar y vender los bienes del prestatario moroso. Un entrevistado señaló que a menudo los bienes del deudor se venden a la vera del camino antes de que el oficial de crédito regrese a la oficina.

Estos ejemplos evaden la ley de Uganda, que establece la venta mediante subasta pública con un administrador⁵¹ presente. Deben cumplimentarse disposiciones de aviso al prestatario sobre valuación y confiscación o venta. El resto de los bienes de un deudor, si no son usados específicamente como garantía, no deben estar a disposición del acreedor sin el consentimiento del deudor o sin una orden judicial. Además, las herramientas de oficio del deudor y los bienes muebles de la vivienda, como camas, cacerolas y sartenes normalmente están exentos de la confiscación, de acuerdo con la mayoría de los sistemas de derecho consuetudinario como el de Uganda.

La ley en Uganda aplica estándares severos, lo cual conduce a un grave desequilibrio de poder. Un aspecto especialmente preocupante es la ley de procedimiento civil, que autoriza la encarcelación de un deudor moroso, de su garante o de su cónyuge.⁵² La sentencia generalmente es de seis meses, pero los abogados locales mencionaron que es posible otorgar «extensiones». Si la IMF tiene la facultad de encarcelar al prestatario, quien prácticamente no tiene un poder equivalente, la desconfianza entre el proveedor y el cliente se exagera.

Existen pruebas de que las IMF ocasionalmente pasan por alto la ley a través de sobornos a funcionarios, ya sea magistrados (para la emisión de órdenes de detención) o policías (para la detención real y encarcelación).⁵³ Gracias en parte a los esfuerzos de defensa de un grupo de deudores encarcelados en la prisión de Luzira, apoyados por estudiantes de derecho de la Universidad

⁵¹ Orden 22 del Reglamento 70(2) del código de procedimiento civil de Uganda.

⁵² Según la ley de recuperación sumaria de deudas de Uganda, disponible en www.ulii.org/ug/legislation/consolidated-act/74.

⁵³ Documentado por Flavian Zeija, Facultad de Derecho de la Universidad de Makerere.

de Makerere, el Ministerio de Justicia ordenó recientemente que los magistrados no pueden emitir órdenes de detención, que sólo un tribunal tiene la facultad necesaria.⁵⁴ Un asistente legal que trabaja en la prisión de Jinja informó a los estudiantes que este año las encarcelaciones disminuyeron, ya que los acreedores ahora deben obtener una orden judicial en lugar de simplemente una orden emitida por un magistrado.

Reestructuración

La reestructuración de la deuda no es algo común en Uganda. Una IMF ugandesa indicó que nunca realiza reestructuraciones, y otras cinco IMF manifestaron que, si bien era técnicamente posible según sus políticas internas, su uso estaba muy limitado. Por ejemplo, dos IMF afirmaron que el consejo directivo debe aprobar la reestructuración. Un ex gerente de una IMF grande tomadora de depósitos confirmó que la burocracia que suponía proponer una reestructuración al consejo directivo garantizaba que casi nunca se realizara. Otro proveedor grande y regulado indicó que, si una investigación en el terreno determinaba que el préstamo era recuperable, era posible recomendar una reestructuración a la gerencia.

Una IMF regulada indicó que si el prestatario había saldado la mitad de la deuda, el proveedor podía exonerar el interés y toda multa, mientras que si se había pagado sólo el 25%, el análisis se hacía caso por caso. El director general (CEO) de otra IMF dio a entender que sus políticas estaban cambiando de modo que fueran más amigables para los clientes. Indicó que antes no se preocupaban por el motivo que tuvieran los clientes para dejar de pagar y utilizaban agentes de cobranza privados, mientras que ahora la oficina central invita a los clientes morosos a conversar con el personal de la IMF sobre la razón de la falta de pago. Así, el proveedor puede extender el plazo del préstamo u ofrecer otras opciones según el caso; todo depende de qué parte del préstamo esté cancelada.

Hay algunas excepciones. Una IMF pequeña de Uganda indicó que podía reprogramar un préstamo. Esta ONG-IMF que se enfoca en una población más agrícola manifestó que consideraba una reprogramación cuando el

problema era genuino, con la autorización del gerente de sucursal. Estimaba que había reestructurado de 12 a 13 préstamos durante los dos primeros meses del año. Esta es una indicación de que, en la práctica, existe la posibilidad de la reestructuración, en contraposición a otros encuestados que afirman que la política existe pero que no recuerdan haber reestructurado nunca un préstamo. Otra ONG-IMF entrevistada indicó que daría al prestatario más tiempo para pagar, pero sólo con la intervención del consejo local. Asimismo, una SACCO de empleados indicó que reestructuraría un préstamo siempre y cuando el prestatario firmara un nuevo compromiso por escrito.

Después del castigo

En Uganda, al igual que en otros mercados, el castigo de un préstamo no pone fin a los intentos de la IMF por cobrarlo. En general, en Uganda las cancelaciones tienden a ocurrir entre los 100 y los 271 días de vencido el préstamo. Sin embargo, ocho de las diez IMF encuestadas indicaron que continúan los esfuerzos de cobranza hasta que reúnen o venden los bienes para cubrir la deuda. Tres de las IMF de Uganda manifestaron que sólo ante la muerte del prestatario moroso podían condonar un préstamo.

Una de las IMF más grandes tomadoras de depósitos indicó que después de castigar comenzaba el proceso de recuperación si había bienes para embargar. Un ex ejecutivo de otra IMF grande agregó que el castigo es el momento en que el comportamiento del proveedor puede tornarse muy agresivo, porque considera que la relación con el prestatario está terminada.

Los prestatarios de Uganda que dejan de pagar tienen pocos lugares a los que pueden acudir por ayuda. No existen sistemas externos de asesoramiento sobre deudas ni otros mecanismos de exoneración de deuda a disposición de los deudores. AMFIU ofrece servicios de manejo de quejas (que no es asesoramiento sobre deudas) al público con respecto a sus miembros, pero al parecer este sistema no se utiliza a menudo. Ninguna de las instituciones encuestadas implementaba procedimientos especiales para orientar o rehabilitar a los clientes morosos.

⁵⁴ Ver <http://msserwanga.blogspot.com/2011/06/petition-of-civil-debtors-against.html> y *Report on Causes of Debt, Interviews with Prison Inmates in Jinja, Lugazi and Luzira Prisons, 20–27 de enero de 2014*, Makerere University Law School.

3

Hallazgos y recomendaciones en todos los países

En esta sección analizaremos algunos hallazgos clave en los tres diferentes mercados. Se destacarán áreas particulares de comportamiento identificadas como preocupantes desde el punto de vista de protección al cliente, y, donde corresponda, se harán sugerencias para tomar medidas correctivas o fomentar otra investigación.

La influencia de la infraestructura de mercado en el comportamiento del proveedor

En todas las fases de la morosidad y falta de pago, la influencia de la regulación y supervisión del comportamiento de mercado, así como la infraestructura de la información de crédito sobre las prácticas fue un argumento llamativo y común. En el proyecto se examinó un mercado con una regulación sumamente bien desarrollada y burós de crédito prestigiosos (Perú), también un mercado en el que la regulación y la infraestructura están en desarrollo (India) y un mercado con un vacío significativo en cuanto a regulación e información (Uganda).

Hemos visto que en Perú, la presencia de dos entidades reguladoras del comportamiento del mercado energéticas y efectivas, con mandato superpuesto, parecía apoyar las buenas prácticas. Los proveedores estaban bien conscientes de las reglas y las multas por no cumplir con las regulaciones. Eso no parecía suceder ni en India ni en Uganda, aunque había esperanza en la designación de la asociación MFIN como organización autorreguladora en India, y MFIN se está equipando a sí misma para monitorear activamente a sus miembros con la supervisión del RBI.

Los burós de crédito también parecen influir de manera significativa en el comportamiento

del mercado, no sólo al principio (permite a los proveedores tomar decisiones de crédito más informadas), sino también, algo más importante en el tema que nos ocupa, en la etapa de cobranza, ya que garantiza a los prestamistas que el valor de un informe de crédito limpio ofrece a los clientes una fuerte motivación para pagar. Esta garantía influye en la velocidad e intensidad de las reacciones frente a la falta de pago. En Perú, casi la totalidad de los proveedores de microfinanzas están cubiertos, la calidad de los datos es buena y todos los proveedores verifican los informes de crédito. En India, el cambio en la presencia y el uso de los burós de crédito en el mercado de microfinanzas en los últimos dos años fue especialmente admirable, ya que todas las EFNB-IMF informan a dos burós de crédito. En Uganda, por el contrario, la cobertura de los burós de crédito es inadecuada, y como consecuencia, es evidente que falta confianza entre el cliente y el proveedor.

En Perú, donde se dispone de información de crédito, los tiempos de respuesta a la primera etapa de la morosidad no fueron inmediatos. Postulamos que esto se debe a que las IMF se sienten inseguras como acreedoras, y perciben el efecto preventivo del sistema de informe de crédito. Los tiempos de respuesta tampoco son inmediatos en India, pero esto se debe en gran medida al uso de los grupos como primera línea de defensa en las cobranzas. Observamos que los proveedores en Uganda eran los más rápidos en responder, con una visita casi inmediata al deudor. Al parecer, los proveedores en Uganda se sentían menos seguros acerca de su posición de acreedores. Las IMF de Uganda no pueden confiar en los informes de crédito como medida preventiva, ni tampoco cuentan con la estructura de grupo

necesaria para minimizar los reembolsos tardíos, y tienen un miedo válido a que el deudor huya.

Estos temas deben analizarse a nivel del mercado. Una sola IMF sin duda puede decidir que aplicará buenas prácticas, pero si opera en un ámbito sin una infraestructura regulatoria y de información que la acompañe, las fuerzas del mercado la empujarán a adoptar un comportamiento más agresivo. Las IMF deben trabajar juntas, y deben colaborar con las entidades reguladoras y las organizaciones de informes de crédito para ayudar a crear un ámbito seguro.

Hallazgos: temas de debate

Los elementos de las cobranzas humanas son directos e intuitivos:

- Tratar a los clientes con respeto, incluso cuando se insiste en el pago.
- Mantener la privacidad de las cobranzas en la medida de lo posible.
- No privar a los clientes de sus necesidades humanas básicas ni de su capacidad para ganarse el sustento.
- Ser flexible si existe garantía y cuando es posible, y buscar maneras de ayudar a los clientes a recuperarse con el tiempo.
- Y, claro está, llevar a cabo las cobranzas de conformidad con la legislación nacional.⁵⁵

Encontramos numerosos ejemplos de fallas en la cobranza humana, en especial en India y Uganda. Si bien reconocemos que son pocos los proveedores que aplican malas prácticas de manera intencional, pero son empujados por las condiciones del mercado, nuestro hallazgo sugiere que los siguientes temas deberían recibir un análisis especial por parte del sector.

Problemas con los contratos de préstamo

A pesar de habérselo pedido a todas las instituciones que participaron en el estudio, el equipo sólo recibió cinco ejemplos de contrato de préstamo. Cuando se los analizó en profundidad, fue evidente que a cada uno de esos contratos les faltaba contenido esencial para informar al prestatario de manera adecuada los términos y las condiciones, o contenían términos ilegales o dañinos.

Los contratos de préstamo pueden ser un buen medio para comunicar información esencial a los clientes, en los que las IMF pueden asegurarse de que los clientes reciban todos los términos y todas las condiciones de sus préstamos, y también conozcan las consecuencias de la falta de pago. El principio de transparencia de *the Smart Campaign* coloca un énfasis explícito en transmitir los atributos de costo y no costo completos de los productos; asimismo, qué sucede en caso de morosidad o falta de pago. En aquellos casos donde hay problemas de alfabetización, la Campaña sugiere leer el contrato en forma oral a los clientes antes de desembolsar el préstamo. Estas medidas previenen que los clientes tomen una decisión desinformada; en este caso, por no comprender las consecuencias potenciales a largo plazo de la falta de pago.⁵⁶ Sin embargo, los pocos acuerdos a los que tuvimos acceso no comunicaban claramente las medidas que el prestamista tomaba para cobrar un préstamo en mora, entre ellas notificar a un tercero sobre la falta de pago o emprender acciones para confiscar la garantía.

Nuestras entrevistas y la revisión de los pocos acuerdos de préstamo revelaron distintos conflictos entre las prácticas de las IMF y el derecho mercantil, en áreas tales

⁵⁵ Si desea algunos ejemplos de buenas prácticas, consulte las herramientas de *the Smart Campaign*, entre ellas: «Mejores prácticas en estrategias de cobranza» y «Nota Smart: Cobranza con dignidad en FinComún», «Directrices de cobranza para proveedores de servicios financieros» y «Código de conducta para cobranzas y prácticas de cobranza para préstamos colectivos», todas ellas disponibles en www.smartcampaign.org/tools-a-resources.

⁵⁶ Si desea más información sobre el Principio N.º 3: Transparencia, por favor vea los Estándares de Protección al Cliente de *the Smart Campaign* en www.smartcampaign.org.

En todas las fases de la morosidad y falta de pago, la influencia de la regulación y supervisión del comportamiento de mercado, así como la infraestructura de la información de crédito sobre las prácticas fue un argumento llamativo y común.

como la duración de los esfuerzos de cobranza, el uso de garantes y las prácticas referidas a garantías. Por ejemplo, un contrato en India intentaba trasladar la deuda a los herederos del prestatario, haciéndolos responsables del pago sin que los herederos estuvieran notificados ni hubiesen consentido en actuar como garantes. Si la IMF intenta continuar los esfuerzos de cobranza generación tras generación, eso implicaría probablemente que las cobranzas se extenderían más allá del límite legal de tres años de ejecución. En los contratos de Uganda, también advertimos un conflicto con la regulación referida a cobranzas y confiscación de garantías. Los acuerdos de préstamo expresaban con claridad que «independientemente de la ley» tendrían derecho inmediato a confiscar y vender los bienes del cliente sin derecho a reclamo por daños o precio escaso de la suma recibida por parte del cliente. Uno de los acuerdos incluso cedía al grupo las ganancias de la venta correspondiente al prestatario moroso.

Flexibilidad hacia clientes en crisis

Tal como indica la cita al comienzo de este informe, «los clientes de microfinanzas viven al borde del desastre, y con frecuencia caen en él». En consecuencia, desde el punto de vista del cliente, la norma debería ser de mayor flexibilidad y concesiones hacia los prestatarios cuando éstos experimentan dificultades genuinas. Al mostrarse dispuesto a reestructurar el préstamo u ofrecer otras concesiones que permitan al cliente continuar realizando pagos, el proveedor elige salvar la relación con el cliente. Desde una perspectiva comercial, cuesta más buscar clientes nuevos que conservar a los existentes, de modo que la reestructuración podría tener sentido.

Nos preocupa la cantidad considerable de proveedores que no ofrecen reestructuración a sus clientes afligidos, especialmente en Uganda e India. En Uganda, parece menos probable que los prestatarios se beneficien de una reestructuración debido al temor de que huyan. Por contraste, en India podrían obtenerse reestructuración y otras concesiones, pero normalmente sólo ante un acontecimiento conocido, como por ejemplo un desastre natural o un evento político que haya afectado a muchísimos prestatarios, a pesar de los requisitos del Código de prácticas justas del RBI. Perú es donde los prestamistas están más dispuestos a ofrecer reestructuración.

The Smart Campaign cree que los proveedores deberían procurar entender la causa subyacente de la morosidad, y sugiere soluciones alternativas para el cliente, o pedir al cliente que proponga soluciones potenciales. El uso de reestructuración, refinanciación y, en última instancia, acuerdo con algún tipo de condonación constituyen áreas desafiantes para los prestamistas debido a los riesgos que conlleva; tales estrategias pueden usarse con demasiada frecuencia y, en consecuencia, crear un riesgo moral entre los prestatarios, o podrían utilizarse para ocultar la morosidad. Por supuesto que también el momento en que se ofrece la reestructuración es fundamental: si se ofrece demasiado tarde, no se evita la presión al prestatario, pero si se ofrece demasiado pronto, el prestatario podría verse tentado de aprovecharse de la situación. Además, los microprestamistas no operan de forma aislada y los clientes conversan entre sí, por lo tanto cualquier concesión propuesta no puede ofrecerse tan solo a uno de los pocos. Sin embargo, tiene sentido que los prestamistas cuenten con dichas políticas y las utilicen

⁵⁷ Para leer más sobre este tema, vea los Principios de protección al cliente de *the Smart Campaign*.

cuando sea necesario, teniendo en cuenta el desempeño pasado del prestatario y las circunstancias actuales. También tiene sentido que los prestamistas generen la expectativa de que tales estrategias podrán utilizarse de tanto en tanto en sus proyecciones de desempeño financiero. De manera similar, puede tener sentido incluir cierta flexibilidad en los acuerdos de préstamo (por ejemplo, un acuerdo que permite a los prestatarios pagar reembolsos tardíos tres veces si nunca se demoraron en sus pagos).⁵⁷

De este modo, *the Smart Campaign* recomienda a los proveedores que implementen un proceso de reprogramación, así como también alguna forma de comunicación a los clientes, antes de firmar un contrato, de que en caso de dificultad deben acercarse al personal para encontrar alguna solución; sin embargo, no especifica los detalles de dicha comunicación ni el momento en que la reestructuración y otras formas de flexibilidad deberían ofrecerse. Un mayor diálogo sobre políticas de reestructuración, otras herramientas para ayudar a los clientes afligidos de deudas y sobre los resultados podría ser muy beneficioso para la industria.

Confiscación inapropiada de garantía

El uso de garantías parecía ser muy diferente entre los mercados. En India no se permitían las garantías para préstamos JLG, aunque supimos de algunas pruebas anecdóticas sobre grupos que confiscaron los bienes muebles de las viviendas de prestatarios morosos. En Uganda, la confiscación de garantías por parte de las IMF al parecer era común, pero a menudo los procedimientos no parecían respetar los requisitos legales de uso de administradores y subastadores con licencia.

Si bien *the Smart Campaign* está de acuerdo en que la garantía y los garantes pueden ser motivadores de reembolso apropiados, y también un elemento útil para minimizar el riesgo de las IMF, no pueden reemplazarse por una evaluación sólida de capacidad de reembolso. Asimismo, la garantía debería ser importante para el prestatario pero no un medio de subsistencia, que de faltarle podría empeorar aún más la falta de pago. En sus estándares, *the Smart Campaign* requiere que las instituciones definan compromisos de garantía aceptables así como directrices claras sobre cómo se registra y tasa la garantía. Además, requiere que la confiscación de la garantía se realice de forma legal y con respeto por los derechos de los clientes. Los garantes deben estar al tanto de sus obligaciones y responsabilidades en caso de falta de pago.⁵⁸

Uso de terceros en cobranzas

En cada país, las IMF dependen de terceros en alguna medida. En Uganda, este tercero es el consejo local, que es incentivado con regalos de valor nominal y al que también se le da la oportunidad de afianzar su influencia sobre la gente a la que gobierna. En India, el tercero es el grupo solidario y el centro, así como, en algunos casos, toda la aldea. En Perú, ese actor es la empresa de cobranza profesional que gana un porcentaje de lo que se recupera o, para las IMF no reguladas, la *cámara de comercio*, que publica avisos de falta de pago por una pequeña tarifa. Los actores externos de cada país tienen diferentes motivaciones e incentivos y participan en diferentes partes del proceso, pero el resultado final es que la IMF recibe asistencia crucial con las cobranzas, a menudo sin desembolsar mucho dinero. *The Smart Campaign* estipula

⁵⁸ Para leer más, vea los Principios de protección al cliente de *the Smart Campaign*, especialmente los Principios 1 y 5.

que cualquier colaboración de terceros durante la cobranza requiere capacitación y cumplimiento de los propios códigos éticos internos y de los requisitos de comportamiento profesional de la IF.⁵⁹

Nos intrigó el valor potencial de las instituciones locales, las *cámaras de comercio* en Perú y los consejos locales en Uganda, y conjeturamos que organizaciones como éstas podrían equiparse para asumir funciones más formales (si tienen la voluntad para hacerlo). Sin embargo, es evidente que, como el uso de las instituciones locales para aumentar la presión sobre los clientes puede resultar socialmente dañino para éstos, tales prácticas deben estar cuidadosamente diseñadas, ejecutadas y monitoreadas.

El mecanismo de responsabilidad colectiva se utiliza en todos los mercados y proveedores; en algunos casos se exige una responsabilidad estricta, mientras que otros aplican una responsabilidad más temporal para sólo dos o tres faltas de pago. Una de las preguntas que surgió de esta investigación fue cómo preservar la función del grupo para incentivar el reembolso y al mismo tiempo garantizar que los miembros no utilicen tácticas inapropiadas y dañinas. Esta pregunta surgió con más fuerza en India, donde las IMF a menudo adoptan una política de no interferencia en la dinámica interna del grupo como un modo de fomentar disciplina en el grupo. Este enfoque permite que el personal de la IMF haga la vista gorda frente a los abusos.

En la medida en que la IMF es consciente de un mal comportamiento y no interviene, está aprobando el comportamiento del grupo. Deben producirse debates abiertos para desarrollar medidas que ayuden a los

miembros del grupo a adherirse a los principios de protección al cliente y sistemas para que el personal responda al abuso por parte de los grupos. Sería interesante investigar qué mandato transmiten las IMF a los grupos, cómo se los instruye y qué nivel de control tienen los proveedores sobre las acciones de los grupos. También sería interesante asegurar si las IMF intervienen regularmente y, de ser así, en qué momento y ante qué hechos desencadenantes.

Hubo varios ejemplos de las consecuencias de la falta de pago que fueron más allá de la responsabilidad conjunta inicial de los miembros de los grupos y continuó hasta los centros e incluso las aldeas. Aunque a estos grupos no los ata una obligación contractual, si el personal de la IMF pone en riesgo su acceso futuro al crédito si no son capaces de hacer que el cliente moroso pague, este comportamiento tiene consecuencias graves, tanto para los garantes no oficiales como para el cliente. Si bien los investigadores no estudiaron esta dinámica en profundidad, sería importante entender las prácticas de una manera más sistemática.

Falta de rehabilitación

Desafortunadamente para los prestatarios, no existen muchos recursos disponibles para los clientes que han dejado de pagar en estos tres mercados. Además, como quedó en claro en las entrevistas, los clientes morosos a menudo son perseguidos por sus acreedores, incluso mucho después del castigo del préstamo. Los marcos legales y regulatorios y los códigos de conducta existentes en la industria de las microfinanzas en general no sugieren que se realicen esfuerzos rehabilitadores o curativos para ayudar a los

⁵⁹ *Ibid.*

A pesar de habérselo pedido a todas las instituciones que participaron en el estudio, el equipo sólo recibió cinco ejemplos de contrato de préstamo. Cuando se los analizó en profundidad, fue evidente que a cada uno de esos contratos les faltaba contenido esencial para informar al prestatario de manera adecuada los términos y las condiciones, o contenían términos ilegales o dañinos.

clientes en mora. Ni las regulaciones de Uganda ni las de Perú ordenan a las IMF que deben emprender acciones curativas.

En la mayoría de los países existen limitaciones al derecho legal de los deudores para hacer valer un contrato en los tribunales. En los países estudiados, las limitaciones oscilan entre tres y seis años.⁶⁰ Tanto en Uganda como en India existen leyes de quiebra, que datan de la época colonial, que permiten a las empresas obtener exoneración de deudas, pero no están destinadas a personas. En India, un procedimiento voluntario, extra-judicial, de «vía rápida» (Reestructuración de deuda corporativa, defendida por el RBI en 2001) permite a las empresas en crisis resolver su insolvencia cuando tienen múltiples acreedores.⁶¹ De hecho, existen seis IMF en India que actualmente son sometidas a reestructuración de deuda corporativa como consecuencia de la crisis de Andhra Pradesh. El proceso de reestructuración de deuda corporativa (CDR) evidencia el reconocimiento de que las quiebras y los fracasos son un riesgo normal de las empresas, para los cuales es necesaria una solución rehabilitadora. Sin embargo, no existen soluciones similares para clientes de microfinanzas de bajos ingresos.

En los tres países estudiados, no se implementan sistemas asequibles o ampliamente disponibles para que los clientes morosos reciban asesoramiento sobre deudas, ni ayuda de mediación con múltiples acreedores a fin de desarrollar planes de reembolso o recibir exoneración de deuda. El procedimiento de INDECOPI existente en Perú puede costar hasta \$1.500 y, por lo tanto, es inaccesible para un deudor

de microfinanzas. Además, parece poco conocido entre el público. En India, el programa del RBI de centros de educación financiera y orientación sobre crédito (FLCC), si bien su intención fue buena, no tuvo una gran promoción ni fue utilizado por los clientes destinatarios del programa. También en India, la organización de defensa al consumidor Money Life Foundation ha comenzado a ampliar sus servicios de orientación sobre crédito, pero no específicamente a los clientes de microfinanzas.

Desde la perspectiva de la protección al cliente, cuando la industria sabe que un porcentaje de sus clientes fracasará en sus esfuerzos por pagar, debería existir un proceso de rehabilitación del deudor que respete su necesidad de proteger su futuro financiero. Sin embargo, existen pocas pruebas de que las IMF y las entidades reguladoras de estos tres países hayan invertido muchos esfuerzos en considerar, y mucho menos ofrecer, rehabilitación de deudas. Los prestatarios que dejan de pagar se quedan sin la ayuda de las IMF o del gobierno en el momento en que probablemente más la necesitan.

The Smart Campaign actualmente no aborda este tema, ni tampoco los códigos de conducta de la industria del sector de microfinanzas. ¿Los deudores deberían quedar expuestos de por vida? ¿O deberíamos reconocer que quizá algunos prestatarios merezcan la oportunidad de hacer borrón y cuenta nueva después de una falta de pago? Vea en el Anexo 3 algunos ejemplos de mediación de falta de pago en mercados europeos y de ingresos medios, que incluyen tácticas tales como participación de los gobiernos y las IMF en los gastos de mediación.

⁶⁰ Conforme a la Sección 3 (i) de la Ley de limitaciones de Uganda (Limitation Act), no se podrán iniciar acciones legales por actos fundados en contratos después de seis años a partir de la fecha en que se produjo el fundamento de la demanda. De acuerdo con la Ley de limitaciones de India de 1963, una acción legal por incumplimiento de contrato debe presentarse dentro de los tres años desde la fecha del incumplimiento. El estatuto de limitaciones de Perú es de tres años para documentos comerciales.

⁶¹ Hay más detalles en el sitio web oficial de CDR en www.cdrindia.org.

4

Recomendaciones para Acción Colectiva

Mejorar los sistemas de información de crédito en los tres mercados.

Incluso en el caso del país más avanzado, Perú, la calidad del informe de crédito no es el problema, sino más bien lograr que las IMF utilicen de manera apropiada los informes de advertencia de los burós, que incluyen datos sobre mercados saturados. En India, la inclusión de datos del modelo de préstamo SHG será un emprendimiento clave y fundamental, para que las IMF tengan un panorama más completo de los clientes. En Uganda, además de ampliar el ámbito de Compuscan (o de la competencia del mercado de informes de crédito), las IMF podrían contemplar un acuerdo privado para compartir información de falta de pago entre quienes tienen una participación significativa en el mercado. Cualquier aumento de la información entre prestatarios y proveedores servirá para mejorar el ámbito de desconfianza general.

Instar a las entidades reguladoras a monitorear el comportamiento del mercado y hacer cumplir las reglas, recompensar el buen comportamiento y cuando la capacidad se ve limitada, externalizar estas funciones.

Aunque las regulaciones aquí estudiadas mencionan sanciones por mal comportamiento del mercado, encontramos pocos ejemplos de dichas sanciones, excepto en el caso de Perú. En los mercados en desarrollo, los organismos reguladores a menudo tienen limitada su capacidad para supervisar y monitorear. En India, el RBI delegó recientemente algunas de estas funciones en MFIN como organismo autorregulador. Las entidades reguladoras

pueden contratar a terceros para ayudar a garantizar un buen comportamiento del mercado, requerir y recompensar el buen comportamiento bajo la forma de validaciones de terceros como el Programa de certificación de *the Smart Campaign* o la Evaluación del código de conducta en India. Estos programas representan una respuesta práctica a una capacidad limitada de supervisión, e incentivan las buenas prácticas.

Ampliar la comprensión de la dinámica interna de los grupos y las medidas para reducir el abuso en los préstamos colectivos.

Aunque la responsabilidad conjunta es una herramienta importante de los préstamos colectivos sin garantía, la actitud liberal de muchas instituciones hacia el comportamiento agresivo del grupo constituye una preocupación. Se necesita más investigación para comprender mejor esta dinámica y elaborar recomendaciones para las IMF sobre cómo capacitar para prevenir los abusos, cómo monitorearlos y sancionarlos. *The Smart Campaign* se asoció con BFA en Pakistán, Benín, Perú y Georgia para llevar a cabo investigaciones del lado de la demanda que probablemente contribuirán a este debate.

Echar más luz sobre los contratos de préstamo.

Aunque la mayoría de las instituciones no compartió sus contratos con los investigadores, las pocas que sí lo hicieron mostraron numerosos aspectos problemáticos en cuanto a transparencia referida a procesos de falta de pago, y en Uganda en particular, a la legalidad de las prácticas. Si se realizara un esfuerzo de

investigación importante, se recogerían y revisarían muestras de contratos de préstamo del sector con la finalidad de compartir buenas prácticas y echar luz sobre las consecuencias para la protección al cliente. *The Smart Campaign* tiene varias muestras de contratos en su sitio web; sin embargo, esta investigación reveló la necesidad de llevar a cabo una revisión y un debate mucho más profundos.⁶²

Desarrollar una mayor claridad sobre el uso de la reestructuración y una exoneración más flexible de la deuda.

No es fácil diseñar y comunicar una política de reestructuración o reprogramación que satisfaga la necesidad de actuar de manera compasiva hacia prestatarios genuinamente en crisis y que al mismo tiempo evite crear un riesgo moral. Deberían desarrollarse y compartirse más tácticas y herramientas para ayudar a encontrar ese equilibrio.

No encarcelar a prestatarios de microfinanzas morosos. Aun cuando es legal en algunos países, como en Uganda, no constituye una práctica buena ni saludable para el sector.

Crear mecanismos de mediación y asesoramiento sobre deudas que sirvan para clientes de la base de la pirámide (BOP). En Perú e India, el proyecto encontró ejemplos de mediación de falta de pago para deudas de consumo, así como el caso de una iniciativa de BOP que no había dado resultado. En el Anexo 3 se ofrecen ejemplos de mecanismos que han dado resultado en mercados europeos y de ingresos medios. Sería

importante analizar la aplicación de estos modelos en la BOP; por ejemplo, cómo hacer que sean asequibles tanto para los proveedores de la mediación como para los usuarios.

Incentivar a las IMF a establecer políticas referidas a cuándo finalizan las obligaciones de deuda hacia la institución, de manera que cuando se produce una falta de pago y es evidente que otros esfuerzos de cobranza serán inútiles, la obligación del deudor finaliza. De este modo los deudores morosos que no tienen acceso a medidas de rehabilitación de deuda podrían poner fin al problema y efectivamente obtener permiso para volver a participar en el sector de servicios financieros. Las IMF podrían considerar la utilización del período de prescripción de cada país sobre el uso de los tribunales para la cobranza de deudas.

Incentivar a las organizaciones de consumidores a echar luz sobre los abusos y crear conciencia entre los clientes sobre sus derechos y responsabilidades. Las organizaciones como MoneyLife en India y el equipo del Dr. Flavian Zeija de la Facultad de Derecho de la Universidad de Makerere brindan ejemplos de cómo las organizaciones de consumidores pueden defender y dirigir la atención hacia los clientes en crisis. Los clientes deberían ser conscientes de sus derechos y responsabilidades y deberían tener la oportunidad de compartir quejas para contribuir a la defensa y a la formulación de políticas.

⁶² Ver www.smartcampaign.org/tools-a-resources/comprehensive-list-of-tools.

Resumen de las respuestas de la encuesta en línea sobre gestión de la falta de pago

Con más de 300 respuestas (198 de anglófonos, 59 de francófonos y 74 de hispanohablantes), la encuesta ilustró que existe una diversidad significativa en cuanto a cómo las IMF abordan las faltas de pago, comenzando con cuándo se activan los procedimientos de cobranza (para muchos coincide con la primera falta de pago); qué forma adoptan esos esfuerzos de cobranza (presión de grupo; apropiarse de ahorros individuales o colectivos; confiscar garantías o bienes de los garantes; ofrecer reprogramación/reestructuración de deuda, o recurrir a los tribunales para cobrar deudas vencidas) y si la cobranza de deudas se externaliza (sí, en el 29% de las instituciones encuestadas).

Alrededor del 30% de las IMF⁶³ consideran la falta de pago como una infracción de *responsabilidad objetiva*, es decir que los prestatarios que dejan de pagar debido a enfermedad o desastre natural reciben el mismo tratamiento que otros que tienen motivos quizá menos dignos de compasión (por ejemplo, perder dinero jugando a las cartas o fraude). En la mayoría de las IMF que tratan a sus clientes morosos involuntarios de manera diferente que a quienes se considera que han dejado de pagar intencionalmente, las medidas para los morosos involuntarios incluyen ofrecerles más tiempo, reestructurar sus préstamos, otorgar préstamos puente si es necesario, y considerar la condonación de la deuda (mencionado por una sola IMF).

Además, al parecer la mayoría de los encuestados ofrece opciones de reestructuración a los clientes que dejaron de pagar.⁶⁴ Sin embargo, es necesario un análisis más profundo para entender en qué

momento se ofrece esta opción (por ejemplo, ¿después de que se confiscan los ahorros, la garantía o los bienes del garante, o antes?), si la reprogramación es discrecional o si existe un procedimiento operativo estándar y puede verse en los manuales de capacitación de personal y posteriormente es explicado a los clientes (y si es explicado a los clientes, ¿cuándo y cómo?).

Otro elemento interesante en la encuesta es que sólo una ligera mayoría de profesionales encuestados llevan a cabo encuestas de salida a los clientes que abandonan la institución; aproximadamente el 52% respondió en forma afirmativa. Este es otro aspecto que nos gustaría estudiar más a fondo: ¿qué información significativa se extrae de la encuesta de salida que pueda utilizarse para mejorar los procesos comerciales o prevenir la falta de pago? ¿Por qué las instituciones no las realizan? ¿Por falta de recursos? ¿No pueden encontrar deudores para participar o no pueden convencerlos de participar?

Además, la mayoría de las IMF encuestadas continúa cobrando deudas después de que éstas se han castigado por incobrables; aproximadamente un 85% indica que mantienen abiertos los archivos de la deuda después del castigo, y alrededor del 40% guarda los archivos de los clientes durante más de siete años. Cerca de un tercio de los encuestados guardan archivos de clientes morosos durante uno a tres años. El 75% de las IMF encuestadas acepta garantías, y casi el 92% de las interrogadas respondió que tenía políticas específicas sobre garantías aceptables. En algunos estados, la legislación dicta cuáles son las garantías posibles.⁶⁵

63 El 27,5% de los encuestados indicó que no hacía distinción entre clientes morosos involuntarios y aquellos que dejan de pagar intencionalmente. Asimismo, los encuestados hispanohablantes tendieron más que sus pares francófonos y anglófonos a distinguir sobre la base del motivo para la falta de pago.

64 Casi un 78% de los encuestados ofrece reestructuración; sin embargo, la pregunta referida a *con qué frecuencia se había hecho reestructuración en el último año* suscitó una amplia variedad de respuestas, desde «una vez» hasta «en un 80% de los casos». Sin embargo, en el caso de esta última institución, no quedó claro si se refería a que el 80% de sus préstamos morosos fueron reprogramados o al 80% de su cartera de préstamos.

65 Sin embargo, no preguntamos si las IMF aceptan garantías múltiples; en qué proporción préstamo a valor y si estas prácticas han evolucionado o cambiado con la experiencia.

Preguntas a las instituciones financieras

¿Qué pasa con los clientes que caen en mora?

I. Documentos que solicitamos:

- ☒ Políticas para el personal sobre el tema de cobranza
- ☒ Formulario estándar de contrato para clientes con préstamos grupales y para préstamos individuales (incluir una lista de requisitos para el préstamo, tales como garantías y garantes)
- ☒ Acuerdos con agencias de cobro externas
- ☒ Políticas de la organización sobre reestructuración y reprogramación sobre condonación de la deuda

II. Preguntas Institucionales:

1) ¿Cuál es la estructura legal de la IMF?

- ☒ Tamaño del portafolio y tamaño promedio del préstamo
- ☒ ¿Cuál es el PAR 30 y PAR 90 de la institución?
- ☒ Cartera reestructurada/reprogramada (número de préstamos y tamaño por préstamo en el año anterior)
- ☒ Número de préstamos castigados (write offs) en un periodo de 12 meses
- ☒ Número de préstamos condonados durante el último año
- ☒ Porcentaje de préstamos grupales en la cartera
- ☒ Porcentaje de préstamos individuales en la cartera

2) Por favor identifique si el producto más popular de su institución cuenta con los siguientes términos (chequeando todos los que aplican):

- ☒ Tiene una garantía grupal (por ejemplo responsabilidad solidaria)
- ☒ Requiere un garante externo
- ☒ Requiere más de un garante externo
- ☒ Requiere un garante asalariado
- ☒ Requiere garantías físicas que son bienes muebles
- ☒ Requiere garantías físicas que son bienes raíces
- ☒ Requiere ahorros como prerrequisito para obtener un préstamo (*por favor indique el porcentaje de ahorros que se requieren*)
- ☒ Requiere ahorros adicionales durante el ciclo de préstamo (*si sí por favor indique qué porcentaje*)
- ☒ Requiere la compra de un producto de seguros (*si sí por favor indique específicamente qué cubre el seguro*)

III. Prácticas de cobranza:

3) ¿Hay diferencia en la política de cobranza para préstamos individuales y préstamos grupales? En caso afirmativo, especifique en qué se diferencian:

4) ¿Se monitorea las actividades de cobranza del grupo?

- ☒ ¿Se proveen lineamientos para que puedan seguir en el momento de hacer la cobranza?
- ☒ ¿Alguna vez la organización ha tenido que interceder ante el grupo para corregir el comportamiento de cobranzas inapropiado? En caso afirmativo, por favor de ejemplos de cuando ha ocurrido esto.

5) ¿Su institución terceriza la cobranza a terceros (aparte del préstamo grupal)

- Si sí, ¿en qué punto se terceriza?
- ¿A quién se le terceriza la cobranza?
¿Con base en qué criterios se escoge?
- ¿Le proporciona a terceros lineamientos para seguir acerca de prácticas aceptables de cobranza? ¿Cuál es la tasa de compensación?
- ¿Qué tan efectivas son?
- ¿Qué tan efectivo es el monitoreo por parte de la IMF con estos terceros? ¿Deben presentar reportes regulares a la IMF?
- ¿La IMF ha tercerizado la cobranza desde siempre o cómo fue su evolución en el tiempo? Desde siempre.

6) ¿Qué acciones toma una vez que un préstamo se atrase un día? (Por favor describa en orden cronológico las acciones que se llevan a cabo hasta el punto de realizar cobranza o castigar un préstamo):

7) ¿Qué tipo de multas o penalizaciones por pago tardío cobran?

- ¿Cómo evalúan los intereses adicionales para saldos vencidos? (por ejemplo, adicionalmente al pago de intereses programado) Por cuánto tiempo se acumulan las multas, penalidades e intereses

8) ¿Existe una ley *in duplum* en su país?

9) ¿La institución tiene una política de cobranza escrita para el personal?

- ¿Cómo monitorea el cumplimiento con la política? ¿Podríamos ver una copia?
- ¿Qué tipo de incentivos ofrece para el personal responsable de cobranzas?

10) Describa cómo le comunica al cliente sus responsabilidades acerca del pago del préstamo (para quien está entrevistando: preguntarle a más de un oficial de crédito u oficial de cobranza)

- ¿Qué consecuencias de no pago se le comunican al cliente?
- ¿Le informa a los clientes sus derechos si caen en mora? (verifiquen al preguntarle a oficiales de crédito qué información le comunica a los clientes)

11) La política de cobranza de la institución ha cambiado en los últimos dos años, en caso afirmativo, por favor especifique cómo y por qué:

IV. Trato de Garantía(s) & Garantes

12) ¿Su institución requiere que se siga la legislación o legislación o regulación con respecto al trato de garantías, incluyendo registrándolas bajo las autoridades apropiadas o registros; reglas en lo concerniente a la incautación de garantías; protocolo de valoración y la venta de garantía de los clientes que caen en mora?

- En caso afirmativo, puede explicar las implicaciones de esto en sus operaciones

13) Si su institución incauta o vende garantías por préstamos no pagados, puede describir el proceso de notificación al cliente, valoración y proceso de venta ¿Podríamos tener una copia?

- La institución mantiene documentación sobre garantías que se han incautado o vendido ¿Podemos ver esta información?
- ¿La IMF incauta garantías antes de la venta? En caso afirmativo ¿dónde se guardan los bienes y cuál es el costo de esto para la organización?

14) En el año pasado, ¿cuántos préstamos atrasados fueron pagados por el garante?

- Cuando un garante no puede pagar, ¿qué acciones toma su institución? (por ejemplo, reportar al buró de crédito; incautar activos)

15) ¿Tiene una línea telefónica para que los clientes se puedan quejar? En caso afirmativo, por favor describa cómo opera (el conocimiento del cliente, cadena de responsabilidad):

- ¿Cuántas quejas de los clientes ha manejado en los últimos 3 meses y alguno de ellos específicamente fue sobre cobranzas?
- Hubo alguna queja relacionada con la manera en la que se incautaron, valoraron o vendieron las garantías...

V. Composición de cobranzas especiales o unidad de recuperación:

16) ¿Cuántos empleados están asignados a cobranzas especiales? ¿En qué unidad de la organización reside?

17) ¿Su institución está obligada a seguir las leyes o reglamentos que proporcionan orientación sobre las prácticas de cobro aceptables?

18) ¿Su institución tiene personal de tiempo completo que maneje temas legales? En caso afirmativo, cuántos y qué porcentaje de su tiempo está atribuido a la cobranza?

19) ¿Utiliza abogados externos para ayudar con el tema de cobranzas? Por favor describa la naturaleza de su trabajo.

20) ¿La institución puede usar las cortes y autoridades públicas (incluyendo la policía) para realizar la cobranza?

- En caso afirmativo, ¿cómo se hace este trabajo, y cuáles son los costos de usar este sistema, cuánto tiempo toma este proceso?
- En los últimos 12 meses, cuántas veces ha tenido que depender de cortes o autoridades públicas para realizar la cobranza?

VI. No pago:

21) ¿Su institución distingue entre clientes que no pagan de manera intencional (por ejemplo clientes que pueden pagar pero no quieren) y los clientes que quieren pagar, pero no tienen la capacidad?

- En caso afirmativo, ¿cómo toman esta determinación? ¿quién toma esta determinación?
- ¿A los clientes se les informa acerca de esta política? Si sí, ¿cuándo y cómo?

22) ¿La institución tiene una política de reestructuración o reprogramación? Si está escrita, ¿podemos tener una copia?

- ¿Quién toma la decisión acerca de reestructurar y en qué punto se le ofrece al cliente que esté en dificultades?
- De los préstamos reestructurados, ¿qué porcentaje de estos clientes pagan de forma exitosa? ¿tienen cifras del año pasado?

23) ¿Los clientes pueden pedir una modificación a su calendario de pagos? (por ejemplo periodo de gracia) ¿antes de que caigan en no pago?

- En caso afirmativo, ¿podría describir en qué momento los clientes pueden hacer esta solicitud y cuál es el proceso de aprobación y cómo esos préstamos se monitorean?

24) Una vez los clientes dejan de pagar, ¿pueden pedir otro préstamo de su institución? Si sí, ¿bajo qué circunstancias?

- ¿Su institución presta a clientes que saben que han dejado de pagar algún préstamo en otra institución? Si sí, ¿bajo qué circunstancias?

25) Una vez su institución ha castigado un préstamo, ¿qué acciones específicas toma para cobrar el préstamo y por cuánto tiempo?

26) Basándose en las leyes de su país, ¿por cuánto tiempo es una obligación de préstamo válida? ¿La ley distingue entre obligaciones aseguradas y no aseguradas?

27) ¿Su institución ofrece condonación de préstamos?

- En caso afirmativo, ¿bajo qué circunstancias? ¿A cuántos clientes le han ofrecido esto en el próximo año? Si es necesario dé un estimado.

VII. Disponibilidad de Asesoramiento con respecto al préstamo y futuro moroso

28) ¿La institución le facilita servicios de asesoramiento de préstamo para clientes? En caso afirmativo, ¿por favor puede describir el proceso? (por ejemplo ¿cuándo y cómo y en qué se enfocan?)

29) ¿Hay servicios externos para los clientes que están sobre endeudados de los que ustedes sepan que proveen asesoramiento sobre préstamos? (por ejemplo, ¿por parte de agencias del gobierno u organizaciones de consumidores o de la sociedad civil?)

- Si sí, ¿qué servicios ofrecen específicamente para ayudar a los clientes?
- ¿ustedes refieren a los clientes a estos servicios?

30) ¿Qué pasa con clientes pasados que han dejado de pagar por un largo plazo? (Si quien responde parece confundido, entonces agregue en término de años y ¿cómo se afecta la familia del cliente moroso? Puede dar ejemplos

VIII. ¿Tienen algo que agregar?

31) ¿Hay algunas prácticas que tengan que ver con cobranza o manejo de no pago que en la industria que le preocupa?

32) ¿Tiene algunas recomendaciones en cuanto a este proyecto de investigación?

¡Gracias por su participación!

Ejemplos de mediación de falta de pago para usar

En todo Europa, la última década fue testigo de una creciente desregulación financiera, niveles cada vez mayores de deudas de consumo y un aumento resultante de reformas legislativas para abordar el sobreendeudamiento del consumidor y la falta de pago.⁶⁶ La tendencia general entre los legisladores de la UE ha sido relajar las exigencias impuestas anteriormente a los prestatarios en crisis para que puedan tener derecho a la exoneración de deuda estatal (por ejemplo, adherencia a un estricto presupuesto mínimo y planes de reembolso de varios años), además de la buena disposición para ofrecer financiación estatal como ayuda para los deudores.

Bélgica en particular adoptó una posición particularmente propicia para el consumidor con sus cambios legislativos en el 2005, entre ellos, abordar el problema fundamental referido a quién paga la exoneración de deuda ofrecida al deudor insolvente.⁶⁷ El sistema belga estipula que las instituciones financieras deben contribuir *a prorrata* con los costos de asesoramiento sobre deudas, según qué cantidad de consumidores sobreendeudados que utilizan el sistema eran sus clientes. Fundamentalmente parece una solución equitativa, ya que los préstamos de los bancos contribuyeron al sobreendeudamiento del consumidor y los bancos están mejor posicionados para pagar tales servicios que el prestatario afligido por las deudas.

Hay una conciencia en ciernes entre los donantes e inversionistas de microfinanzas

sobre la importancia del asesoramiento a los deudores, incluida la mediación con múltiples acreedores y en última instancia la rehabilitación de los morosos. En el 2010, la comunidad internacional de donantes implementó un centro de asesoramiento sobre deudas en Bosnia-Herzegovina luego de la crisis de reembolsos de microfinanzas.⁶⁸ El centro ofrece una línea directa de información sobre crédito en todo el país, asesoramiento personalizado y mediación con los acreedores referida a cuestiones de reembolso. Los servicios del centro tienen demanda; se ha expandido a varias ciudades más allá de la ubicación original y ha agregado programas de educación financiera. La Corporación Financiera Internacional (IFC) informa que aproximadamente el 40% de los clientes de microfinanzas sobreendeudados pudieron elaborar un plan financiero para reembolsar sus préstamos.⁶⁹ Un factor limitador es que el centro no puede obligar al acreedor a participar en la mediación. Las obligaciones de asesoramiento sobre deudas se están transfiriendo a las municipalidades, que supuestamente tienen mayor capacidad para obligar a los acreedores a participar en la reestructuración.⁷⁰ El cambio propuesto está basado en el sistema austríaco que, a su vez, se asemeja a las soluciones de rehabilitación de deuda legislativa en otros estados de la UE, entre ellos Francia, Suecia y los Países Bajos.

Sudáfrica fue también uno de los primeros impulsores del asesoramiento sobre deudas. En respuesta al hecho de que casi

⁶⁶ Jason Kilburn: *Two Decades, Three Key Questions and Evolving Answers in European Consumer Insolvency Law: Responsibility, Discretion and Sacrifice*, (Hart Publishing, 2008).

⁶⁷ En el 2005, los legisladores belgas aprobaron una ley que permitía a los deudores obtener una condonación inmediata y total de sus deudas si no estaban en condiciones de pagar de manera realista ninguna de sus deudas existentes en un plazo de cinco años. Ver Kilborn, pág. 9.

⁶⁸ www.uplusu.ba. Ver cobertura del trabajo del Centro aquí www.smartcampaign.org/news-a-highlights/whats-happening/8-2010/86-answering-the-tough-credit-questions-bosnia-center-for-financial-and-credit-counseling.

⁶⁹ *Reducing Over-indebtedness for Bosnia and Herzegovina's Microfinance Borrowers*, International Finance Corporation, octubre de 2013, disponible en línea en www.ifc.org/wps/wcm/connect/8de4ea0041d72b6b8df4ad13bbf0fc5c/Case+study_Bosnia+and+Herzegovina+Responsible+Finance_+October2013.pdf?MOD=AJPERES.

⁷⁰ Correo electrónico enviado por Mejra Jusbasic, banquero de inversión de Finance in Motion (administrador del Fondo Europeo para el Sudeste de Europa (EFSE), el 7 de marzo de 2014).

Hay una conciencia en ciernes entre los donantes e inversionistas de microfinanzas sobre la importancia del asesoramiento a los deudores, incluida la mediación con múltiples acreedores y en última instancia la rehabilitación de los morosos. En nuestros países foco, la infraestructura existente quizá podría adaptarse para brindar asesoramiento sobre deudas de microfinanzas y servicios de mediación.

la mitad de su población activa en crédito estaba imposibilitada, Sudáfrica aprobó la Ley de Crédito Nacional, que también estableció la figura del asesor sobre deudas. Actualmente el consumidor puede recurrir al asesoramiento sobre deudas cuando está sobreendeudado. Sin embargo, el costo lo paga el consumidor, y las tarifas pueden acumularse. Entre los precios se incluyen una tarifa de solicitud de SAR 50 (US \$5) y una tarifa de reestructuración, de hasta SAR 6.000 (US\$ 600).⁷¹ Si el problema llega a los tribunales por disconformidad, los costos podrían aumentar a una suma mucho mayor debido a los honorarios legales. La implementación de este proceso ha sido criticada, ya que es un proceso costoso y no finaliza necesariamente con la rehabilitación del consumidor;⁷² además, el gobierno ha propuesto que se le hagan revisiones, entre ellas permitir que los proveedores de servicios financieros ofrezcan servicios gratuitos de asesoramiento sobre deudas.⁷³

Aproximadamente en la misma época, en el 2006, el Banco Central de Malasia (Bank

Negara) fundó Agensi Kaunseling dan Pengurusan Kredit (AKPK), un programa de educación financiera, asesoramiento sobre deudas y gestión de deudas. Los servicios son gratuitos y la participación es voluntaria. De acuerdo con la directora general (CEO) del Centro, la Sra. Koid Swee Lian, aproximadamente 80 000 consumidores se inscribieron a fines de 2013, y 200 000 se inscribieron en asesoramiento sobre crédito desde que AKPK se fundó en el 2006.⁷⁴

En nuestros países foco, la infraestructura existente quizá podría adaptarse para brindar asesoramiento sobre deudas de microfinanzas y servicios de mediación. En Uganda, este servicio quizá podría ser ofrecido por los consejos locales o las organizaciones de consumidores. En Perú, las *Cámaras de Comercio* podrían estar interesadas (hace varios años se llevó a cabo un estudio de viabilidad sobre el tema, con la colaboración de la *Cámara de Comercio* de Huancayo). En Perú también existe un sistema en la entidad reguladora INDECOPI, si es que puede hacerse asequible para clientes de microfinanzas. En India, la organización de consumidores Moneylife podría ser una opción en Mumbai o, como alternativa, el intermediario financiero del RBI en todas las ciudades importantes; nuevamente, si los costos pueden reducirse hasta un nivel viable para los prestatarios de microfinanzas. Como alternativa, los burós de crédito podrían estar interesados en ofrecer este servicio.

⁷¹ Entrevista con Magauta Mphalele, Directora General (CEO) de la Asociación Nacional de Mediación de Deudas de Sudáfrica, 25 de octubre de 2013.

⁷² Ver: www.ncr.org.za/publications/DC%20Impact%20Assessment%20Report-2012.pdf.

⁷³ Compuscan: *Government to Assist the Over indebted Households*, disponible en www.compuscan.co.za/government-moves-protect-consumers-assist-indebted-households/.

⁷⁴ www.akpk.org.my/about-us.



The MasterCard Foundation



The Smart Campaign es un esfuerzo internacional para aunar a los líderes del sector de las microfinanzas en torno a un objetivo común: mantener a los clientes como motor del sector. Para que el sector de las microfinanzas alcance esta meta y su doble balance final, The Smart Campaign trabaja conjuntamente con los líderes del sector de las microfinanzas de todo el mundo poniendo a su disposición las herramientas y los recursos necesarios para brindar servicios financieros transparentes, respetuosos y prudentes a todos sus clientes, the Smart Campaign esta ayudando a la industria a mantener un enfoque doble para mejorar las vidas de los clientes y mantener la sostenibilidad financiera. The Smart Campaign tiene su sede en el Centro para la Inclusión Financiera de Accion.

www.smartcampaign.org



CENTER for
FINANCIAL
INCLUSION

ACCION



En microfinanzas, nuestros
clientes son lo primero