

Gestión de las instituciones de depósito en dificultades: La experiencia de África en materia de regulación

El acceso al financiamiento en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA) y la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) creció significativamente entre 2001 y 2011. Sin embargo, en el mismo período aumentó el número de instituciones financieras de microfinanzas (IMF) en estado crítico, incluidas empresas líderes del mercado, lo que generó fuertes inquietudes en torno al estado y la situación financiera de las instituciones que prestan servicios a las poblaciones de bajos ingresos y, en particular, a la seguridad de los depósitos en poder de dichas instituciones (véase el recuadro 1). Para abordar la situación de las IMF de depósito en dificultades, las autoridades supervisoras han recurrido a la administración temporal, una de las varias herramientas de supervisión existentes¹.

Las experiencias en las dos regiones sugieren que la implementación de la administración temporal plantea importantes desafíos, sobre todo si la decisión de someter a una institución a dicho pro-

ceso se retrasa o si no hay financiamiento suficiente. Si bien algunas iniciativas para reconvertir instituciones en dificultades dieron resultados positivos, muchas fueron infructuosas. En algunos casos, las IMF nunca deberían haber sido habilitadas o son demasiado pequeñas para ser sostenibles. En otros, los problemas se deben al fraude, la gestión de gobierno deficiente o la mala administración. La mayoría de las IMF permanecen bajo una administración temporal indefinida mucho más tiempo que el marco de 6 a 12 meses estipulado en un principio, lo que suele responder a una subestimación del tiempo necesario para resolver el problema o al deseo de evitar liquidaciones innecesarias (aunque, a menudo, inevitables). Estas experiencias son relevantes para otros países que buscan otorgar licencias a IMF de depósito. Muestran lo decisivo que resulta para las IMF y las autoridades reguladoras tomar las medidas necesarias para proteger a los pequeños depositantes, lo que incluye una regulación y una supervisión prudenciales que sean adecuadas y eficaces.

Recuadro 1. Datos básicos sobre la UEMOA y la CEMAC y sus IMF

- La UEMOA está constituida por ocho países: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Senegal y Togo. La CEMAC está constituida por seis países: Camerún, República Centroafricana, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial y Chad.
- Los sectores de microfinanzas de la UEMOA y la CEMAC representan casi un quinto del sector de microfinanzas de África al sur del Sahara, medido en función del total de ahorros y préstamos pendientes de reembolso.
- En 2011, más de 1500 IMF habilitadas —cooperativas financieras, organizaciones no gubernamentales (ONG) y sociedades de responsabilidad limitada (SRL)— brindaban servicios a 13 millones de clientes con una cartera de préstamos pendientes de aproximadamente US\$1700 millones y ahorros de aproximadamente US\$2200 millones.
- La mayoría de estas IMF están habilitadas para tomar depósitos, lo que constituye una situación atípica para los demás países del mundo^a.
- Durante 2001-11:
 - Los préstamos pendientes totales otorgados por IMF habilitadas y los ahorros depositados en dichas IMF crecieron a tasas anuales promedio del 18% y del 16%, respectivamente, en la UEMOA y del 26% y del 30%, respectivamente, en la CEMAC.
 - 25 IMF en la UEMOA y 4 en la CEMAC fueron sometidas al proceso de administración temporal, lo que incluyó a algunas grandes instituciones en sus respectivos mercados^b.
 - 17 de las 29 IMF sometidas al proceso de administración temporal (es decir, aquellas que podían acceder a información detallada) contaban con un total de más de US\$170 millones en depósitos de aproximadamente 1 140 000 clientes al momento de ser sometidas a dicho proceso.

a. En 2011, el número de depositantes de las IMF en las dos regiones fue 4,2 veces más elevado que el de prestatarios. África al sur del Sahara es la única región del mundo donde los depositantes superan ampliamente en número a los prestatarios y se ubica justo detrás de Asia meridional en número absoluto de depositantes (MIX, 2011).

b. La mayoría de los observadores del sector considera que es mucho más elevado el número de IMF en dificultades que no han sido detectadas que el de instituciones sometidas al régimen de administración temporal, percepción que se ve corroborada por dos estudios recientes (Ministerio de Economía y Finanzas de Malí, 2010, y Ministerio de Economía y Finanzas de Burkina Faso, 2012).

1 Otra herramienta de supervisión es la liquidación. En general, los supervisores de las dos regiones prefieren la administración temporal, dado que la liquidación implica el cierre de la institución —lo que podría dejar a los clientes sin acceso a productos financieros— y el pago a los depositarios (no debido a requisitos legales, sino como resultado de la presión política).

Recuadro 2. ¿En qué consiste la administración temporal?

Los reguladores imponen la administración temporal cuando la gestión deficiente de la institución financiera pone en riesgo la situación financiera o los intereses de sus clientes, sobre todo los depositantes.

Durante la administración temporal, todos los órganos de gobierno (administración, representantes electos, directorio que representa a las partes interesadas) se suspenden y pueden ser reemplazados total o parcialmente por un “administrador temporal” —una persona u otra IMF— designado por el regulador para un período inicial definido que suele ser de entre 6 y 12 meses. El administrador temporal evalúa la situación y propone un plan de recuperación, la adquisición por otra institución o la liquidación. El plan de recuperación, que el administrador temporal pondrá en marcha, puede implicar la recapitalización, ajustes contables o un cambio en la administración.

Para entender mejor la experiencia regulatoria de administrar IMF de depósito en dificultades, el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP), en estrecha consulta con las autoridades supervisoras, realizó un estudio exhaustivo de los procesos de administración temporal y las liquidaciones en la UEMOA y la CEMAC en 2011 y 2012. El estudio incluyó un examen de los 29 casos de administración temporal durante el período 2001-11 (así como dos casos de liquidación) y un análisis detallado de 17 de los casos de administración temporal, incluida una liquidación posterior. Gracias al apoyo de las autoridades supervisoras regionales, el equipo de investigación pudo acceder a datos detallados sobre las IMF bajo administración temporal, incluso información sensible y confidencial.

En este número de *Enfoques* se analizan los hechos que llevaron a las crisis en dichas IMF y los desafíos de reconvertir con éxito IMF de depósito en estado crítico mediante la administración temporal (véase el recuadro 2). Este documento consta de seis secciones. En la primera se ofrece un panorama del sector de las microfinanzas y el marco regulatorio en la UEMOA y la CEMAC. En la segunda se presentan la evolución del sector y las características principales de las 17 IMF estudiadas, incluidas las principales deficiencias por las cuales estas fueron sometidas al proceso de administración temporal. En la tercera

se describe el funcionamiento de dicho proceso. En la cuarta se analizan los desafíos y los resultados de los procesos de administración temporal que se pusieron en marcha con las 17 IMF. Las secciones finales incluyen las enseñanzas aprendidas sobre la gestión de los procesos de administración temporal.

1. Los prestadores de servicios de microfinanzas y la supervisión en la UEMOA y la CEMAC

Panorama general del mercado de las microfinanzas

La historia y la situación actual de los sectores de las microfinanzas en las dos zonas tienen varios aspectos en común (véase el gráfico 1). En primer lugar, las cooperativas y sus redes/federaciones han sido históricamente el tipo institucional de proveedor dominante, debido, en parte, a las primeras leyes que se establecieron para regular el sector en cada zona. Hoy en día, el 97,6% y el 90,8% de las IMF habilitadas en la UEMOA y la CEMAC, respectivamente, son cooperativas. En ambas subregiones, las principales IMF en función del número de clientes, el tamaño de la cartera de préstamos o el volumen total de depósitos son cooperativas: FECECAM en Benin, RCPB en Burkina Faso, UNACOOPEC en Côte d'Ivoire y CAMCULL en Camerún, por ejemplo. En segundo lugar, la movilización del ahorro es mucho mayor que en la mayoría de las otras regiones del mundo. En la UEMOA, los ahorros totales de las IMF superan ligeramente los préstamos pendientes en la UEMOA; en la CEMAC, los duplican. Este aspecto distintivo está determinado por el modelo cooperativista, que hace hincapié en el ahorro. En realidad, los bancos no atienden las necesidades de los clientes de bajos ingresos en ninguna de las dos regiones. En tercer lugar, en cada región, el sector se concentra bastante en algunas de las IMF principales². Además de estas instituciones, existe un número predominante de IMF pequeñas que carecen de una supervisión adecuada. En cuarto lugar, la infraestructura de mercado continúa siendo subdesarrollada. Ninguna de las dos regiones cuenta con organismos operativos de verificación de antecedentes crediticios para las IMF, si bien está prevista la creación de un organismo de este tipo en la UEMOA y existen iniciativas locales de intercambio de información. Partes esenciales de la

2 En la UEMOA, a fines de diciembre de 2011, 21 de las 759 IMF habilitadas representaban más del 64% de los préstamos pendientes y el 75% de los depósitos (BCEAO, 2012). En cada país miembro de la UEMOA, la mayoría de los créditos y depósitos está en manos de cinco IMF o menos. En la CEMAC, las dos cooperativas más grandes de la región representaban, a fines de 2008, el 45% de los depósitos y el 39% de los préstamos pendientes (COBAC, 2008).

Cuadro 1. Cambios principales en la ley de microfinanzas (UEMOA)

	Ley anterior (1994-2007)	Nueva ley (a partir de 2007)
Forma jurídica de las IMF	Solo cooperativa. Sin embargo, otras IMF podrían solicitar una autorización de cinco años al Ministerio de Finanzas.	Cooperativa, asociación, SRL (régimen único de otorgamiento de licencias).
Otorgamiento de licencias	Licencias otorgadas únicamente por los Ministerios de Finanzas.	Proceso de otorgamiento de licencias presentado al BCEAO para su aprobación.
Requisitos prudenciales/ de presentación de informes	No existen normas relativas a la solvencia. Requisitos de presentación de informes: estados financieros anuales.	9 coeficientes prudenciales, incluido un coeficiente de solvencia (los coeficientes prudenciales son más ajustados y se condicen más con las normas bancarias). Nuevos requisitos, especialmente para las cooperativas (por ejemplo, la obligación de crear un "fondo de seguridad" interno). Nuevo marco contable destinado específicamente a las microfinanzas. Requisitos de presentación de informes: estados financieros anuales e indicadores que se envían cada mes (IMF con ahorros/préstamos superiores a US\$4 millones) o cada cierto tiempo (IMF más pequeñas). Las IMF más grandes deben tener cuentas certificadas.
Supervisión	Ministerios de Finanzas únicamente.	BCEAO/comisión bancaria para grandes IMF (ahorros/préstamos superiores a US\$4 millones), Ministerios de Finanzas para IMF más pequeñas.

se imponen requisitos de capital mínimo y, en otros, se exigen montos muy bajos.

En ambas regiones, los reguladores son muy conscientes de los desafíos asociados a la implementación y el cumplimiento del marco jurídico, así como de sus propias deficiencias en materia de supervisión.

2. Aumento de los riesgos y del número de IMF de depósito sometidas al proceso de administración temporal

Crecimiento y aumento del número de IMF de depósito en dificultades

Tanto en la UEMOA como en la CEMAC, las IMF registraron un rápido crecimiento en la última década (2001-11), impulsado por los esfuerzos de los Gobiernos nacionales y los donantes para promover las mi-

crofinanzas. En la zona de la CEMAC, las bajas barreras de entrada propiciaron una ola de SRL creadas por ávidos empresarios concentrados en la rápida movilización de depósitos y motivados por el deseo de obtener ganancias. En general, la capacidad de las IMF no ha seguido el ritmo del crecimiento, particularmente en lo que respecta a sistemas de información, controles internos y gestión del crédito. Como resultado, la mayoría de las IMF no cuenta con información confiable sobre las finanzas ni la cartera de créditos, ni con las herramientas necesarias para gestionar su cartera de créditos o proteger el ahorro de los consumidores.

Un ejemplo contundente de que la capacidad se encuentra rezagada con respecto al crecimiento son las cifras de la cartera en riesgo. En la UEMOA, durante el período 2001-11, la cartera en riesgo mayor a 90 días (CeR 90)⁴ de la mayoría de las IMF fue superior al 5%, lo que reflejó una combinación de crecimiento rápido y deficiencias institucionales⁵.

4 La CeR 90, expresada en porcentaje, es la proporción de todos los préstamos pendientes que registran un atraso de más de 90 días en el pago de una o más cuotas del capital. La CeR 45 se define de modo similar, pero se refiere a un período de atraso de 45 días.

5 La CeR 90 en la UEMOA es más alta que en la mayoría de las demás regiones del mundo (MIX, 2010 y 2011). Sin embargo, estas cifras no reflejan necesariamente la magnitud de los préstamos improductivos. Las cifras de la CeR tanto en la UEMOA como en la CEMAC suelen subestimarse, debido a que se cuenta con datos incompletos o imprecisos sobre la calidad de la cartera de créditos de las IMF.

En Camerún, el mayor mercado de la CEMAC, la CeR 45 fue de un inquietante 26% en 2008 (no se dispone de datos más recientes). Este alto porcentaje de la cartera en riesgo estaba vinculado con la crisis de varias IMF grandes en el país, entre las que se incluyen tres sometidas a administración temporal que representaban un 20% del total de los depósitos de las IMF. Si bien algunas IMF se mantuvieron sólidas en lo que respecta a la calidad de los activos, el sector de las microfinanzas en general se ha visto perjudicado⁶.

Durante el período 2001-11, el número de instituciones en estado crítico —por ejemplo, IMF que tienen un patrimonio neto negativo o graves problemas relacionados con la gestión de gobierno, o que no cumplen las normas prudenciales exigidas— aumentó tanto en la UEMOA como en la CEMAC. La lista incluyó a grandes actores: en cada uno de los siete países analizados (véase el cuadro 2) en las dos regiones, al menos una IMF importante ha sufrido una crisis severa, que en algunos casos duró varios años⁷. Como resultado, ha crecido el número de IMF sometidas a administración temporal.

A fines de 2011, 14 IMF (mayormente redes de cooperativas y varias SRL) estaban sometidas al proceso de administración temporal en la UEMOA (en 2008 habían sido 8), lo que representa alrededor del 6,6% de los activos totales de las IMF de la región⁸. En la CEMAC, las 3 IMF sometidas a administración temporal en diciembre de 2007 en Camerún seguían estando bajo el mismo régimen en 2010. Solo una de esas IMF había acumulado volúmenes de ahorros relativamente grandes. Dado que habitualmente no se cuenta con mecanismos explícitos de seguros de depósito, existe el riesgo de que los clientes pierdan los depósitos si una de estas IMF quiebra, lo que ya ocurrió en varios casos, en que los depositantes no pudieron recuperar sus depósitos.

Cuando una IMF en dificultades es un actor importante, puede perjudicar a todo un sector del país. Las crisis pueden generar un efecto dominó: afectan primero la confianza de los clientes, lo que reduce considerablemente la movilización de los depósitos, y luego la de los inversionistas. Asimismo, pueden

dar lugar a medidas drásticas y a la injerencia política del Gobierno. Al menos tres países —Togo, Malí y Côte d'Ivoire— han sufrido las consecuencias de las quiebras y las administraciones temporales en lo que se refiere a pérdida de la confianza del cliente y reducción de las inversiones (es decir, la refinanciación de las carteras de préstamos que realizan los bancos o los inversionistas) en las IMF. Varios bancos e inversionistas han frenado la ampliación de sus actividades al sector de las microfinanzas, lo que ha hecho que otros donantes/inversionistas se muestren sumamente cautelosos a la hora de financiar el sector. Los problemas son lo bastante graves como para generar pérdida de confianza en las microfinanzas en toda la región, especialmente en la UEMOA.

Perfiles de las instituciones sometidas a administración temporal

El CGAP estudió 17 IMF de diversos tipos, tamaños y edades que fueron sometidas al proceso de administración temporal en la UEMOA y la CEMAC durante el período 2001-11⁹. Los 17 casos de la muestra representan más de la mitad de las 29 administraciones temporales en ese período y dos tercios de los casos más recientes (véase el cuadro 2).

La diversidad de las IMF en la muestra del estudio refleja de un modo más general la composición del sector en las dos regiones: 11 cooperativas (9 redes y 2 cooperativas minoristas), 2 asociaciones y 4 SRL, de las cuales 3 están en Camerún. Dieciséis de las 17 IMF movilizaban depósitos por un monto total de más de US\$170 millones correspondiente a alrededor de 1 140 000 clientes cuando fueron sometidas al proceso de administración temporal.

La muestra incluye actores importantes¹⁰, IMF pequeñas¹¹, cooperativas pioneras creadas en la década de 1970 (por ejemplo, FECECAM, URCP/FCPB y ABOBO/UNACOOPEC) e IMF más recientes creadas en las décadas de 1990 y de 2000 (como IDH, CFCC, RCMEC, AZAOUAD y TIMPAC). Nueve de las 17 IMF de la muestra fueron creadas en la década de 1990, período en el que se constituyó la mayoría de las IMF de las dos regiones.

6 A juzgar por al menos un diagnóstico realizado en 2013 en Camerún, la situación parece no haber mejorado (Camerún, 2013).

7 Por ejemplo, JEMENI (quinta en Malí), TAIMAKO (primera en Níger), FECECAM (primera en Benin), UNACOOPEC (primera en Côte d'Ivoire), IDH (segunda en Togo), URCP/FCPB (primera en Burkina Faso) y COFINEST (segunda y tercera en Camerún).

8 Estas IMF también representaron, a fines de 2011, el 7,4% de los ahorros pendientes y el 5,6% de los préstamos pendientes (BCEAO, 2012).

9 Se incluyen todos los países que registran casos de administración temporal, con excepción de Guinea Bissau y Senegal, donde no fue posible acceder a información completa. Estas excepciones no invalidan la representatividad de la muestra, sobre todo debido a que en esos países las administraciones temporales han estado vinculadas a IMF pequeñas.

10 JEMENI en Malí, TAIMAKO en Níger, IDH y TIMPAC en Togo, COFINEST en Camerún y FECECAM en Benin.

11 MCPEC en Níger, FCIC en Camerún, y CANEF y AZAOUAD en Malí.

Cuadro 2. Panorama general de la muestra seleccionada de 17 IMF bajo administración temporal

País	Institución	Estado de la adm. temp. (hasta 2012)	Situación jurídica ^a	Posición en el sector ^b (antes de la adm. temp.)	Participación en el mercado ^c	
					Porc. de clientes (antes de la adm. temp.)	Porc. de depósitos (antes de la adm. temp.)
UEMOA						
Benin	FECECAM	Completado	Cooperativa	N.º 1	77	73
	FENACREP	Completado	Cooperativa	IMF pequeña	3,3	1,2
Burkina Faso	URCPSO	Se fusionó	Cooperativa	La cooperativa minorista más grande de la principal IMF del país	11,4	8,8
Malí	CANEF	Cierre sin liquidación	Asociación	IMF mediana	3	<0,1
	JEMENI	En curso	Cooperativa	N.º 5	6	9
	AZAOUAD	Cierre sin liquidación	SRL	IMF pequeña	0,1	<0,1
Níger	TAIMAKO	En curso	Cooperativa	N.º 1	12,5	27,7
	MCPEC	En curso	Cooperativa	N.º 3-4	13,5	14,3
Côte d'Ivoire	RCMEC	Completado	Cooperativa	N.º 2	5,2	4,6
	CFCC	Finalizada sin liquidación	Cooperativa	N.º 3	2,7	2,4
	ABOBO (UNACOOPEC)	En curso ^d	Cooperativa	La segunda cooperativa minorista más grande de la principal IMF del país	6,5	3,5
Togo	IDH	En curso	Cooperativa	N.º 2	20	13
	TIMPAC	En curso	Asociación	N.º 3	1,3	0,6
	PAPILLON	En curso: proceso de fusión iniciado	Cooperativa	IMF pequeña	0,6	0,2
CEMAC						
Camerún	COFINEST	Liquidación en curso	SRL	N.º 2-3	4,2	10,2
	FTSL	Finalizada: adquisición	SRL	N.º 3-4	3,9	8,4
	FCIC	En curso	SRL	IMF pequeña	0,2	1,5

a. URCPSO y ABOBO son cooperativas minoristas; las otras constituyen redes de cooperativas (es decir, instituciones financieras de segundo piso).

b. Clasificación indicativa basada en los volúmenes de ahorros o créditos pendientes.

c. En el mercado respectivo al momento en que se decide iniciar el proceso de administración temporal de acuerdo con los datos disponibles.

d. La cooperativa minorista ABOBO de la red UNACOOPEC en Côte d'Ivoire fue sometida al régimen de administración temporal de la institución financiera de segundo piso (es decir, la red).

Dieciséis de las 17 IMF de la muestra estuvieron bajo administración temporal durante mucho tiempo, pese a que, según lo previsto, dicho proceso sería una situación "temporaria" que duraría entre 6 y 12 meses. En dos casos (en Níger), las IMF habían estado 11 años bajo administración temporal y continuaban bajo el mismo régimen en 2012. Tres administraciones temporales dieron lugar a reconversio-

nes, tres derivaron en adquisiciones por otras IMF y una condujo finalmente a la liquidación de la IMF. A tres IMF solo se les revocaron las licencias: dejaron de operar, pero nunca fueron liquidadas formalmente por las autoridades, con lo cual los depositantes no pudieron recuperar sus ahorros. Cuando se realizó el estudio, siete administraciones temporales estaban en curso desde hacía al menos un año.

La mayoría de las administraciones temporales estudiadas tuvo lugar en la UEMOA, dado que Camerún es el único país de la CEMAC que registra casos de administración temporal. En la UEMOA, donde se registran 14 casos en seis países, la diferencia en el número de administraciones temporales por país parece estar relacionada con la manera en que las autoridades supervisoras nacionales (el Ministerio de Finanzas) juzgaron la necesidad de recurrir a la administración temporal, particularmente a la luz de consideraciones políticas, más que con el tamaño o el estado de las IMF en países específicos.

La mala gestión de gobierno: El denominador común

¿Por qué se sometió a las 17 IMF al proceso de administración temporal? Todas las instituciones estudiadas —cooperativas, asociaciones y SRL— tenían una debilidad en común: una gestión de gobierno deficiente¹². En al menos 13 de los 17 casos, los problemas relacionados con la estructura de gobierno eran la causa principal de las crisis.

Los problemas específicos relacionados con la gestión de gobierno variaban de una institución a otra, pero en general abarcaban graves deficiencias a nivel del directorio: directorios que aprobaban automáticamente las decisiones, incluidas operaciones claramente fraudulentas del principal accionista o el administrador; supervisión ineficaz por parte del directorio, debido a la colusión con los defraudadores o a la falta de compromiso o aptitudes; falta de claridad respecto de la función que le cabe al directorio en relación con los administradores y los conflictos graves entre el directorio y los administradores, especialmente en las cooperativas; falta de cambios en la constitución del directorio durante largos períodos, y falta de validación de las decisiones a nivel de la Asamblea General¹³ (en algunas cooperativas, la Asamblea General simplemente no se reunía). Asimismo, debido a la deficiencia de los sistemas de información para la administración (SIA) y de los mecanismos de control, a los miembros del directorio con frecuencia les resultaba extremadamente difícil desempeñar con eficacia sus funciones. La falta de SIA y de procedimientos de control eficaces daba como resultado declaraciones contables que, en al menos tres casos, se habían distorsionado deliberadamente.

Otro problema importante relativo a la gestión de gobierno que enfrentaban las IMF era la falta de cumplimiento de los requisitos regulatorios y de los estatutos de las IMF. Los estatutos incluyen, especialmente en el caso de las cooperativas, normas destinadas a *i)* prevenir el fraude, *ii)* cumplir los requisitos prudenciales, como los límites máximos para los préstamos y el porcentaje máximo del monto principal agregado de los préstamos pendientes asignado a los administradores y los miembros del directorio, y *iii)* proteger los ahorros (por ejemplo, el porcentaje máximo de depósitos que puede destinarse a préstamos). Cuando las IMF no cumplían esas normas (como ocurría en al menos 12 de los 17 casos), se generaba fraude y la pérdida de depósitos. En varios casos, las autoridades supervisoras identificaban el incumplimiento de los estatutos y de los requisitos normativos en los informes de inspección, pero no se adoptaba ninguna medida de seguimiento para remediar esas violaciones.

De hecho, se registraron casos de fraude —cometido por miembros del directorio, accionistas o administradores— en la mayoría de las 17 IMF estudiadas. Los ejemplos de fraude incluyen el uso de reservas de efectivo con fines personales (entre otras cosas, para transferencias al exterior y adquisiciones de inmuebles personales), favores otorgados a familiares y amigos (como empleos o acciones a título gratuito en la IMF, en el caso de las SRL), negociación de adquisiciones de inmuebles sobrevaluados para la IMF y el otorgamiento de cuantiosos préstamos a los representantes electos y a sus parientes en forma directa o través de empresas de fachada. Ante la ausencia de órganos de gobierno sólidos y mecanismos de control eficaces, los casos de fraude en ocasiones alcanzaban niveles altísimos y no se tomaba ninguna medida para remediar la situación —a nivel de las IMF ni de las autoridades supervisoras— al menos en el corto plazo. Se registraron al menos seis casos evidentes de malversación, que involucraron el robo de grandes cantidades de fondos. Dada la magnitud del fraude cometido, las IMF dejaron de tener liquidez y, por ende, luego de ser sometidas al proceso de administración temporal, no pudieron devolver los depósitos a los clientes de bajos ingresos.

12 En este contexto, la gestión de gobierno se refiere a la división de poderes y funciones dentro de la IMF, así como a la capacidad de las partes interesadas (representantes elegidos/directorio, accionistas, administración) para obtener la información necesaria para conducir eficazmente las operaciones y prevenir riesgos (en particular, mediante controles internos y SIA).

13 La Asamblea General reúne a todos los miembros de la cooperativa una vez al año en sesión ordinaria, conforme a las disposiciones legales, con el fin de aprobar los estados financieros anuales, el presupuesto anual y decisiones estratégicas.

3. Implementación de la administración temporal: La teoría

La administración temporal es una de las tantas sanciones que las autoridades supervisoras de la UEMOA y la CEMA pueden aplicar en caso de violación de los requisitos legales o de dificultades financieras graves. Además de las sanciones financieras básicas impuestas por la presentación tardía de los estados financieros, por ejemplo, las leyes de la UEMOA y la CEMAC establecen medidas cautelares¹⁴, el retiro de la licencia y la liquidación. Se trata de medidas comunes previstas en la ley de microfinanzas de los países africanos francófonos influidos por la legislación francesa que brindan a las autoridades supervisoras un poder considerable sobre las IMF que atraviesan graves dificultades financieras.

Las leyes de la CEMAC y la UEMOA no establecen criterios específicos objetivos para la aplicación de la administración temporal. Por lo tanto, las autoridades supervisoras tienen la potestad de decidir cuándo debe someterse una IMF a dicho proceso. La administración temporal puede estar precedida de varias medidas. Una inspección in situ puede dar lugar a requerimientos que exijan medidas específicas, por ejemplo, un plan de recuperación. Ante el incumplimiento de esos requerimientos, las autoridades supervisoras pueden convocar al directorio o al administrador a una reunión. Sin embargo, estas medidas preliminares no son obligatorias. El supervisor puede someter a una IMF al proceso de administración temporal cada vez que lo considere necesario.

En la CEMAC, corresponde al banco central regional decidir si debe someterse a una IMF al proceso de administración temporal, y cuándo hacerlo. En la UEMOA, antes de la sanción de la nueva ley de microfinanzas en 2007, los Ministerios de Finanzas tenían a su cargo la decisión de someter a las IMF a administración temporal y la decisión solía verse afectada por interferencias o influencias de naturaleza política. Hoy en día, el BCEAO tiene a su cargo a todas las IMF con préstamos o depósitos superiores a US\$4 millones e incluso la decisión de someterlas al proceso de administración temporal. Los Ministerios de Finanzas siguen a cargo de las IMF pequeñas.

Tanto en la CEMAC como en la UEMOA, la decisión de someter una IMF al régimen de administración

temporal debe anunciarse públicamente por decreto. Todos los órganos de administración se suspenden y son reemplazados total o parcialmente por un "administrador temporal". El Ministerio de Finanzas (en la UEMOA) o la COBAC (en la CEMAC) *i)* designa al administrador temporal (una persona física o jurídica) y especifica por escrito los objetivos y la duración de la designación (si bien en ninguna de las leyes se establecen disposiciones sobre la responsabilidad por los costos del administrador), y *ii)* selecciona el "comité de seguimiento", que actúa como el directorio durante la administración temporal. El administrador temporal se encarga de evaluar la situación de la IMF. Luego propone un plan de recuperación que abarque todos los aspectos de la institución que deben corregirse, lo que incluye recapitalización, ajustes contables o cambios en la gestión que lleva a cabo, o bien recomienda la liquidación al comité de seguimiento. Este habitualmente está integrado por representantes de las autoridades supervisoras (banco central y Ministerio de Finanzas) y, en algunos casos, otras partes interesadas del sector, como un representante de la red nacional de microfinanzas. El administrador temporal debe proporcionar informes periódicos (trimestrales o semestrales) al comité de seguimiento.

Como su nombre lo indica, la administración temporal debería ser una solución provisoria que derive en la recuperación, la adquisición o la liquidación de la IMF. Por lo general, comienza como una misión de 6 a 12 meses, aunque, como lo muestran los 17 casos estudiados, a menudo se extiende por mucho más tiempo que el período inicial. En ninguna de las dos leyes se especifican los criterios para extender el mandato del administrador temporal.

4. Implementación de la administración temporal: La práctica basada en los 17 casos estudiados

Panorama general

En la mayoría de los 17 casos estudiados, la administración temporal puso fin con éxito al fraude y los casos más flagrantes de mala gestión, con lo que contribuyó, en el corto plazo, a proteger los depósitos en riesgo. Sin embargo, **solo en 5 de los 17 casos** generó una mejora concreta en la situación

¹⁴ Los requerimientos incluyen la prohibición de realizar determinadas actividades riesgosas y la suspensión de una parte o la totalidad de las operaciones (crédito, ahorro y transferencias) o la suspensión de los miembros del directorio o del director general. El supervisor también puede imponer un plan de recuperación (recapitalización, ajustes contables o un cambio en la administración).

de las IMF, que se tradujo en una cartera de créditos de mejor calidad, un mayor volumen de créditos y una mayor rentabilidad. En estos cinco casos, las IMF sobrevivieron gracias a un plan de recuperación, que, en tres de los casos, consistió en la adquisición de la IMF por una institución más sólida. Sin embargo, estas cinco IMF, especialmente las que no se fusionaron, siguen siendo deficientes, dado que su viabilidad depende de la ayuda constante de los donantes.

En los 12 casos restantes, la administración temporal no logró impulsar una reconversión eficaz de las IMF en cuestión. Por ejemplo, solo dos IMF lograron sanear sus balances, pese a que todas las IMF registraban un patrimonio neto negativo al inicio de la administración temporal. En el mejor de los casos, las IMF continuaron operando, aunque con dificultades financieras, y siguieron mostrando deficiencias operacionales y problemas relacionados con la gestión de gobierno, particularmente en las redes de cooperativas (tres de las IMF probablemente nunca deberían haber sido habilitadas, debido a su tamaño pequeño). En el caso de las redes de cooperativas (9 de las 11 cooperativas de la muestra), los representantes electos a nivel del directorio de la institución financiera de segundo piso fueron suspendidos, pero, por lo general, no a nivel minorista, donde los problemas relativos a la gestión de gobierno posiblemente hayan sido más difíciles de resolver. En los casos en que las operaciones crediticias se suspendieron (para recuperar préstamos en mora, por ejemplo) o se rechazaron debido al retiro del cliente, el estado de la IMF se deterioró aún más.

La liquidación se llevó a cabo en pocas ocasiones, dado que los supervisores buscaban evitar la presión política/popular para que se pagara a los depositantes¹⁵. En algunos casos, por el contrario, se retiraron licencias a las IMF (en los países de la UEMOA) o no se renovaron los acuerdos (incluidos los casos de IMF pequeñas). En otros, la administración temporal se renovó en reiteradas ocasiones¹⁶. Como resultado, los acreedores y los depositantes muy pocas veces recibieron reembolsos o estos fueron insatisfactorios: las IMF fallidas a menudo estaban en una situación financiera crítica y no podrían pagar deudas, mientras que los Gobiernos rara vez asignaban recursos financieros

para esto ante la falta de un mecanismo de seguro de depósitos¹⁷. Solo en dos casos el cobro de los préstamos y una inyección de fondos públicos permitieron a los depositantes recuperar parte de sus ahorros.

Desafíos que conlleva la práctica de la administración temporal

El uso de la administración temporal para reconvertir IMF de depósito en dificultades ha enfrentado importantes obstáculos en la UEMOA y la CEMAC, debido a i) los retrasos en la adopción de decisiones sobre el momento en que debe someterse a una institución al proceso de administración temporal; ii) la gestión e implementación inadecuadas de dicho régimen; iii) la falta de fondos para cubrir las inversiones necesarias para sanear las instituciones, y iv) las deficiencias del sistema jurídico para combatir el fraude.

La decisión de recurrir a la administración temporal llega demasiado tarde

Los supervisores suelen reconocer los signos de alerta de las deficiencias y el mal funcionamiento de las IMF —o actuar en consecuencia— cuando ya es demasiado tarde. A menudo, esto se debe a la falta de confiabilidad de la información que proporcionan las IMF (por ejemplo, los estados financieros, los informes sobre indicadores y los ratios prudenciales que exige la ley), a la falta de requisitos para la presentación de informes (entre otras cosas, la ley de microfinanzas original no incluía un indicador de insolvencia) y a la excesiva presión que recae sobre el supervisor¹⁸. Las inspecciones in situ que realizan los supervisores resultan insuficientes debido a la limitación de recursos en lo que se refiere a personal específico, a la elevada tasa de rotación de personal, a la falta de medios de transporte para llegar a las IMF, a las deficiencias metodológicas (como la falta de hincapié en las operaciones o en la cartera de préstamos), y a la falta de herramientas metodológicas que respalden el análisis de los riesgos. Asimismo, las medidas correctivas que deben implementar las IMF, según lo dispuesto en los informes de inspección, no otorgan suficiente prioridad a los principales riesgos financieros ni a los riesgos vinculados a la gestión de gobierno. Como resultado, las IMF muy pocas veces abordan esos riesgos y las autoridades supervisoras que disponen

15 De todas las administraciones temporales implementadas desde 2001 en la CEMAC y la UEMOA, solo tres derivaron en liquidación: dos IMF muy pequeñas y una grande que se encuentra en proceso. En al menos tres casos, la liquidación con el pago inmediato a los depositantes debería haber sido la opción elegida desde el primer momento.

16 La ley original en la UEMOA exigía a las IMF que no eran mutuales ni cooperativas (es decir, una asociación o SRL) que firmaran un acuerdo con el Ministerio de Finanzas del país. Estos acuerdos duraban cinco años y se renovaban de común acuerdo.

17 De acuerdo con el banco central de la UEMOA, la ley exige implícitamente al Gobierno que pague a los depositantes si una IMF es liquidada y no cuenta con dinero/activos suficientes para cancelar todas sus deudas.

18 En la UEMOA y Camerún había un gran número de IMF habilitadas, debido a que en las décadas de 1980 y de 1990 se aplicaron políticas de aprobación demasiado permisivas, motivadas por el objetivo de promover las microfinanzas.

de recursos limitados tienen poca capacidad y, en algunos casos, carecen de voluntad política para hacer el seguimiento. Por consiguiente, la administración temporal se ha vuelto un mecanismo de último recurso para las autoridades supervisoras.

Además, en muchos casos, debido a la falta de voluntad o capacidad política para contrarrestar los fuertes incentivos políticos, las autoridades supervisoras han reaccionado con lentitud a las deficiencias, incluso cuando estas constaban en los informes de inspección. El objetivo de brindar acceso al financiamiento a los pobres se ha convertido en una cuestión central, con diversas implicaciones para muchos políticos en ambas subregiones. Es posible que funcionarios locales y nacionales elegidos, representantes de los partidos políticos e incluso funcionarios del Gobierno con participaciones en la IMF tengan sus propias opiniones sobre la decisión de someter o no a una IMF al proceso de administración temporal e influyan en los supervisores. Asimismo, las decisiones y los plazos podrían verse afectados por la existencia de vínculos entre los accionistas o el director de una IMF y determinados partidos políticos. En algunos casos, las repetidas inspecciones y auditorías externas dieron señal de alarma, pero solo cuando los pequeños ahorristas generaron presión ("la presión de la calle") se escuchó la alerta y se decidió recurrir a la administración temporal.

Entre la identificación del problema y la puesta en marcha de la administración temporal suelen pasar varios meses o incluso años. De las 17 IMF estudiadas, el período más corto observado fue de dos meses, luego de que una misión de inspección dio la señal de alarma. En la mayoría de los casos, transcurrieron más de 6 meses y el tiempo de demora promedio fue de 13,5 meses. Habitualmente, la demora en la adopción de decisiones implica que, cuando se instituye el régimen de administración temporal, el estado de la IMF se ha deteriorado a tal punto que las posibilidades de recuperación o reversión están sumamente comprometidas.

Implementación deficiente de la administración temporal

En la mayoría de las 17 IMF estudiadas, la administración temporal careció de una implementación profesional, a lo cual contribuyeron una evaluación inicial poco exhaustiva, la escasa precisión de los objetivos, la falta de una estrategia y un plan de negocios mal diseñado (o la total ausencia de un plan de ese tipo).

En la mayoría de los casos, el administrador temporal no era más que una persona sin equipo, apoyo complementario ni incentivos por buen desempeño (es decir, un sueldo fijo) y con recursos insuficientes (financieros y humanos) para realizar las tareas exigidas. Asimismo, con frecuencia se enfrentaba a la presión de los depositantes, accionistas, acreedores y políticos, y tenía a su cargo empleados que podían haber participado en operaciones fraudulentas. En tres casos, sin embargo, el administrador temporal era una IMF líder. En ellos, gracias, en su mayor parte, a la experiencia del equipo, a la capacidad de gestión y a la credibilidad de la IMF, los resultados fueron mucho mejores.

Además, el nivel de participación del comité de seguimiento ha variado de una IMF a otra. Si bien algunas de las IMF más grandes o más políticamente sensibles eran objeto de un seguimiento más exhaustivo, la mayoría de las administraciones temporales apenas estaba sometida a una supervisión mínima del comité. En los casos en que el administrador preparaba informes para el comité de seguimiento, dichos documentos no siempre se leían o, en ocasiones, no generaban una reacción, ni siquiera cuando el administrador temporal solicitó la liquidación de la IMF, por ejemplo.

Además, los administradores temporales no siempre tenían en claro si debían reducir las operaciones o, por el contrario, fomentar el crecimiento de la institución. Por otra parte, en muchos casos no comunicaban sus planes al personal ni a los clientes de la IMF. En la mayoría de los casos, la principal estrategia de comunicación era mantener la reserva sobre la administración temporal para evitar el pánico. En varios casos, el administrador procuraba impulsar la venta de productos (crédito, nuevos productos de ahorros) para incrementar los ingresos de caja sin realizar cambios fundamentales en las operaciones, incluso cuando la IMF se encontraba en un estado crítico, los depósitos estaban en riesgo y era necesario sanear y renovar la gestión de gobierno.

Recursos insuficientes para respaldar el proceso de administración temporal

Una administración temporal eficaz trae aparejados costos relacionados con las inversiones necesarias para sanear la institución. Los costos más sustanciales se vinculan con el pago a los depositantes y a los acreedores, como los bancos, lo que puede equivaler a varios millones de dólares de los Estados Unidos en el caso de una IMF grande¹⁹.

19 Por ejemplo, de los casos estudiados, el total de depósitos que debían reembolsarse ascendía a US\$9,4 millones en un caso y a US\$18,6 millones en otro.

Si la IMF carece de liquidez, el pago a los depositantes puede requerir más fondos de los que los financiadores externos desean o pueden proporcionar. Los Gobiernos de los países de las dos regiones no pueden pagar fácilmente esta abultada factura, lo que ayuda a explicar la decisión tardía de liquidar en varios casos (en una liquidación, el Gobierno se vería presionado políticamente a pagar a los depositantes). Mientras que los bancos pueden cobrar sus garantías, como hipotecas sobre edificios, los depositantes no tienen esta opción. Los reguladores o administradores temporales rara vez cuentan con una estrategia definida claramente para hacer frente a los retiros cuando no hay suficiente liquidez. Los depositantes suelen ser vulnerables y estar mal organizados, y se ha pagado a muy pocos de ellos tras la quiebra de una IMF.

Otros costos incluyen los gastos de implementación del plan de reparación (gastos de operación; inversiones, como el desarrollo del SIA o de productos; auditores; proveedores del SIA; compensación para los empleados; honorarios jurídicos, etc.). Para las IMF grandes, estos costos también pueden ser bastante significativos. Los costos más modestos son los asociados a la implementación de la propia administración temporal: los sueldos del administrador temporal y el equipo, si corresponde, y las operaciones realizadas en el marco de la administración temporal (por ejemplo, alquiler de las oficinas, computadoras, auditorías y otros servicios externos).

En el tercer caso (6 de 17), los donantes o los Gobiernos ayudaron a financiar la reconversión. En muchos casos, el administrador temporal no recibió financiamiento externo; sus honorarios, así como las actividades de recuperación, fueron financiados por la IMF, incluso cuando esta se encontraba en una situación financiera crítica. Esto no solo hizo que fuera imposible cumplir el mandato, sino que también empeoró la situación financiera de la IMF. La necesidad de fondos externos excede el período de administración temporal: aun cuando una IMF se recupera, suele conservar cierta fragilidad una vez concluido el proceso y necesita apoyo constante para consolidar su situación.

No se combate el fraude ni el robo

En casos de fraude a gran escala, es imprescindible contar con procedimientos legales contra los defraudadores tanto para abordar el perjuicio ocasionado a los depositantes afectados como para mantener la confianza pública en la institución y, en términos más amplios, en el sector financiero. Sin embargo, los poderes judiciales en los países de la UEMOA y la CEMAC son conocidos por su complejidad,

incertidumbre y parcialidad cuando están sometidos a presión política.

En 9 de los 10 casos en que el administrador temporal había iniciado los procedimientos legales contra las personas acusadas de fraude (administradores, empleados, funcionarios elegidos), los acusados no fueron condenados y algunos de ellos huyeron al extranjero. El caso que tuvo como resultado una condena exitosa (el encarcelamiento de un administrador acusado de fraude) se debió a la presión de los depositantes.

5. Pasos para mejorar el proceso de administración temporal

Para que el sector financiero sea estable y sólido, con IMF de depósito en buena situación financiera y bien gestionadas, es imprescindible contar con una **supervisión eficaz**. Esto, a su vez, depende de que se establezcan requisitos adecuados para el otorgamiento de licencias y se disponga de suficiente capacidad de supervisión tanto en lo que se refiere a dotación de personal como a experiencia. La decisión de someter a una IMF de depósitos al proceso de administración temporal debe adoptarse luego de que el supervisor realice una **evaluación financiera e institucional** a partir de la supervisión regular y eficaz de la institución, que incluye inspecciones externas e in situ. La administración temporal nunca debería elegirse “por defecto”, es decir, a modo de compensación por no haber sancionado antes a la IMF o por la falta de voluntad política para liquidar una institución y hacer frente a la presión para pagar a los depositantes (véase el recuadro 3).

Cuando la administración temporal se justifica, **debe ponerse en marcha sin demora**. Cuanto antes se establece, mayores son las posibilidades de éxito. Si se reacciona a la primera señal de alerta, se reduce el riesgo de que la situación se deteriore irremediablemente. Resucitar a una IMF supone un enorme desafío que requiere i) una auditoría institucional y a nivel organizativo, sobre todo teniendo en cuenta lo poco fiables que suelen ser los datos proporcionados por las IMF, ii) una reestructuración —habitualmente larga y costosa— que puede incluir cierres o fusiones de sucursales o cooperativas minoristas y una reorganización a menudo no deseada de la administración y del personal, y iii) la renovación de la gestión de gobierno (por ejemplo, en el caso de las cooperativas, reemplazando a miembros electos del directorio en la institución financiera de segundo

Recuadro 3. Anatomía de una reconversión exitosa: El caso de FECECAM

El proceso de administración temporal de FECECAM^a se inició en noviembre de 2007 y se completó tres años más tarde, en diciembre de 2010. Tuvo lugar tras una serie de intentos fallidos de recomponer la principal red de cooperativas de Benin. ¿Qué hizo que este proceso de administración temporal fuese más eficaz? Los sectores de microfinanzas de la UEMOA y la CEMAC representan casi un quinto del sector de microfinanzas de África al sur del Sahara, medido en función del total de ahorros y préstamos pendientes de reembolso.

El Gobierno de Benin estaba muy comprometido con la implementación de esa administración temporal, debido a la posición de FECECAM —la mayor IMF del país—, el riesgo sistémico en caso de quiebra y una voluntad política real (el Ministerio de Microfinanzas presidió el comité).

- La decisión inmediata de suspender a los órganos de gobierno de la institución financiera de segundo piso de FECECAM^b, a partir de un informe de auditoría en el que se confirmaron anomalías en la gestión de gobierno y el deterioro de la situación financiera, tras lo cual las autoridades supervisoras actuaron con rapidez al designar un director gerente interino hasta tanto se contratara un administrador temporal.
- La contratación transparente del administrador temporal, cuya personalidad, credibilidad y aptitudes resultaron adecuadas para la institución, que se había visto gravemente afectada por la mala gestión y necesitaba una reconversión inmediata.

- La elaboración de un plan de recuperación bien diseñado antes de la llegada del administrador temporal, lo que permitió que este contara con un mandato y una hoja de ruta bien definidos^c.
- Un comité de seguimiento comprometido, para apoyar al administrador temporal, que invirtió considerablemente en generar aceptación en torno al plan de recuperación, sobre todo entre los representantes electos de las unidades minoristas que se mostraban reticentes.
- La independencia del administrador temporal con respecto a la institución, debido (al menos en parte) a que su sueldo corrió por cuenta del Gobierno desde el principio.
- La cancelación de la deuda de US\$2,4 millones con el Banco Africano de Desarrollo, que el Gobierno pagó como contribución financiera para apoyar la administración temporal, lo que permitió a la institución obtener ganancias en el primer año del plan.
- El financiamiento y el apoyo adecuados: los donantes contribuyeron durante la etapa de diagnóstico (la evaluación institucional y la auditoría de las operaciones, en particular), pero no cubrieron el costo de la administración temporal. Desde fines de 2010, FECECAM se ha beneficiado con apoyo técnico financiado por el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional. El contrato de siete años prevé la prestación de asistencia técnica in situ durante los primeros tres años.

Si bien la reconversión ha sido exitosa, FECECAM sigue siendo frágil. Los niveles de patrimonio neto no cumplen los requisitos normativos.

^a En el caso de FECECAM, el proceso de administración temporal se denominó “plan de recuperación”. Se trató esencialmente de una administración temporal, salvo por el nombre.

^b FECECAM es una cooperativa federada que consta de cooperativas financieras integradas, que se encuentran bajo la supervisión de una institución financiera de segundo piso, y cuenta con un alto grado de especialización funcional entre las cooperativas (unidades minoristas) y el nivel de las instituciones financieras de segundo piso (federación), donde se prestan los servicios más comunes, por ejemplo, procedimientos administrativos, servicios informáticos, asistencia técnica y capacitación.

^c No era habitual que el plan de recuperación se preparase antes de la llegada del administrador temporal.

piso y también en unidades minoristas con problemas de gestión), que suele ser la raíz del problema.

Un trabajo de esa magnitud exige un profundo sentido de **profesionalismo, capacidad para conducir una IMF, financiamiento suficiente y un administrador temporal motivado**. En este sentido, designar administrador a una IMF líder que cuente con la experiencia, las aptitudes y los incentivos necesarios para lograr una gestión exitosa y el potencial para absorber a la IMF fallida presenta una clara ventaja, aunque ello conlleva, naturalmente, riesgos para dicha institución. Esta opción puede considerarse cuando la institución fallida es más pequeña y cuando ambas instituciones tienen metodologías y destinatarios similares. Si la administración temporal tiene éxito, la IMF líder, con el acuerdo de las autoridades supervisoras, podrá adquirir la institución

y, de ese modo, ganar una posición más dominante en el mercado. Asimismo, al evitar la quiebra, la IMF que se desempeña como administrador temporal protege el mercado y se protege a sí misma de las amenazas a su reputación. Cuando el administrador temporal es una persona, para garantizar un alto nivel de profesionalismo y compromiso, parte de su sueldo debería basarse en indicadores de desempeño.

Para tomar decisiones acertadas en el momento adecuado, es esencial que el comité de seguimiento y los órganos de supervisión realicen un **control riguroso** y actúen con **profesionalismo**. De ese modo, también se brinda apoyo al administrador temporal. La extensión del período de administración temporal más allá de lo previsto inicialmente debería basarse en procedimientos establecidos claramente, lo que incluye una evaluación actualizada de las perspectivas y obje-

tivos bien definidos que deberán alcanzarse durante el nuevo período. Es imprescindible contar con una **coordinación** eficaz entre las autoridades supervisoras (por ejemplo, el Banco Central y el Ministerio de Finanzas), especialmente en caso de liquidación.

Cuando se implementa la administración temporal, se debe contar con **financiamiento** suficiente para cubrir los gastos principales: los honorarios del administrador temporal, el plan de recuperación y la asistencia técnica durante el proceso y una vez finalizado este. Asimismo, debería disponerse de fondos para pagar al menos a los depositantes pequeños. Los fondos pueden provenir de donantes, de Gobiernos, de accionistas o de la propia IMF. El Gobierno también podría reducir temporalmente las sanciones y los impuestos que cobra a las IMF sometidas al proceso de administración temporal, vinculando la reducción a indicadores de desempeño claros. En el caso de financiamiento externo, el convenio de financiamiento debe tener objetivos claros basados en una evaluación institucional y un plan de negocios completos, y debe incluir indicadores basados en el desempeño.

Cuando la IMF está en una situación grave debido al retraso en la adopción de decisiones, y dado lo compleja y costosa que resulta a veces la recuperación, **puede ser preferible la liquidación**. En general, los reguladores de la UEMOA y la CEMAC se han mostrado renuentes a liquidar las IMF, dado que anticipan presiones para que se pague a los depositantes si la IMF no tiene suficiente liquidez²⁰. Sin embargo, si la IMF no tiene suficiente liquidez para devolver los depósitos, el retiro de la licencia (que es la tendencia actual en algunos países de la UEMOA en el caso de IMF pequeñas) significa básicamente que los ahorristas no recuperarán sus depósitos, lo que resulta particularmente problemático cuando los depositantes son pobres y carecen de información acerca de sus derechos.

La inversión en un **plan de comunicaciones** resultaría útil —tanto para el personal como para los clientes—, dado que contribuiría a restablecer la confianza. Las IMF rara vez se comunican con los clientes en algún momento durante la administración temporal e incluso muy pocos depositantes han sido informado de sus derechos. En los casos excepcionales en que se han adoptado medidas para informar y proteger

Recuadro 4. Restablecer la confianza a través de una estrategia bien comunicada y medidas concretas

En ocasiones, las IMF han tomado medidas para recuperar la confianza de los clientes durante la administración temporal. En Camerún, por ejemplo, los niveles de liquidez permitieron a las IMF bajo administración temporal brindar a los pequeños ahorristas pleno acceso a sus depósitos desde el comienzo del proceso, lo que redujo la presión sobre los depósitos.

El caso de la IMF PAPIILLON en Togo es un ejemplo interesante. Se designó como administrador a otra IMF, FUCEC, líder en el sector, que realizó esfuerzos concertados y exitosos para transmitir confianza a los depositantes. FUCEC aprovechó la oportunidad para demostrar su profesionalismo salvando a los ahorristas cuyos depósitos estaban comprometidos, utilizando sus propios recursos y asumiendo por su cuenta el riesgo. Implementó una estrategia de comunicación proactiva durante la administración temporal para mitigar la amenaza a la reputación. Organizó reuniones periódicas de la Asamblea General con los miembros para explicar la situación de PAPIILLON y el plan de recuperación. Optó por no cambiar el nombre de la IMF y agregar simplemente “bajo administración temporal a cargo de FUCEC” para recuperar la confianza de los clientes. Finalmente, FUCEC analizó cuidadosamente la situación de la IMF, neta de depósitos. Se elaboró un plan para eliminar todo el pasivo y reembolsar gradualmente FCFA 180 millones (aproximadamente US\$360 000) en depósitos a lo largo de cinco años.

a los depositantes, el efecto ha sido positivo: aumentaron la confianza de los clientes y los depósitos de ahorro (véase el recuadro 4).

6. Conclusión

¿Qué hemos aprendido de las experiencias en la UEMOA y la CEMAC acerca de las dificultades que pueden tener los supervisores en los países de ingreso bajo cuando quiebran IMF de depósito?

Los Gobiernos de las dos regiones estudiadas han promovido la inclusión financiera permitiendo que una gran cantidad de pequeñas instituciones de depósito presten servicios financieros a las personas de bajos ingresos. La falta de barreras de entrada, el gran número de licencias otorgadas y el rápido crecimiento contribuyeron a que hubiera muchas IMF

²⁰ Desde 2010, tanto el BCEAO como la COBAC han venido trabajando en la implementación de fondos de garantía para los depósitos. En la UEMOA, la ley de microfinanzas revisada prevé la creación de un fondo de ese tipo. En la CEMAC, se está debatiendo sobre la necesidad de aprovechar la experiencia del Fondo de Garantía de Depósito en África Central (FOGADAC) en el sector bancario.

deficientes. En el mejor de los casos, la supervisión ha sido moderada y no ha evitado el bajo desempeño. Como resultado de las reacciones lentas e inadecuadas de los supervisores frente a IMF en estado crítico, las situación de estas se ha deteriorado, lo que, a su vez, ha dificultado la recuperación.

Cuando las autoridades supervisoras han recurrido a la administración temporal para conducir IMF en dificultades, los resultados no han sido del todo satisfactorios. Solo en unos pocos casos —cuando la administración temporal se implementó con profesionalismo y con recursos suficientes— se logró reconvertir a las instituciones en dificultades. En tales casos, la administración temporal demostró ser una herramienta útil para combatir el fraude y el robo y para adoptar las medidas adecuadas para reconvertir la IMF o cerrarla si la reconversión no es posible.

En la mayoría de los casos, los depositantes y los acreedores han perdido dinero de un momento a otro tras el cierre de las instituciones o la perpetuación de la administración temporal les ha impedido recuperar sus fondos. Muchos depositantes pequeños han perdido su dinero. Esta situación ha minado gravemente la confianza de los consumidores en el sector de las microfinanzas de algunos mercados y se registran algunos ejemplos de iniciativas destinadas a restablecer la confianza de los depositantes.

La experiencia de la UEMOA y la CEMAC constituye, por lo tanto, un “mensaje de advertencia” cuando se trata de otorgar licencias a un gran número de IMF de depósito en contextos en que las capacidades de regulación y supervisión son limitadas. La administración de instituciones de depósito que se encuentran en estado crítico está llena de desafíos que no son fáciles de resolver en un contexto de recursos limitados. Los ejemplos muestran lo imprescindible que resulta para las IMF y las autoridades normativas proteger a los pequeños depositantes y adoptar y hacer cumplir una regulación prudencial adecuada y eficaz. Es importante destacar que muchas crisis podrían evitarse i) fortaleciendo la supervisión con un enfoque acorde (es decir, basado en el riesgo) e incluyendo sistemas de alerta temprana que permitan interpretar y priorizar la información, y ii) estableciendo requisitos adecuados para el otorgamiento de licencias para las instituciones de depósito (por ejemplo, capital mínimo y restricciones más fuertes en relación con los ahorros). Para ello también es necesario asignar los recursos necesarios a las autoridades supervisoras, incluido el personal, y permitir a los supervisores tomar decisiones sin presiones políticas. En la UE-

MOA y la CEMAC se está aplicando este enfoque de manera gradual, con nuevas regulaciones y publicaciones normativas.

Cuando las instituciones de depósito están en dificultades, las medidas y sanciones correspondientes no deberían demorarse ni por razones políticas ni por limitaciones a la capacidad. Aunque el cierre de las instituciones no es deseable y resulta complicado, arrastrar un problema que afecta no solo a la institución y a sus clientes, sino que también afecta al sector financiero y la confianza en general, puede resultar más perjudicial a largo plazo.

Si bien las estrategias de inclusión financiera a nivel mundial apuntan a ampliar el acceso a los servicios de ahorro, las dificultades observadas constituyen un llamado a la prudencia, sobre todo en entornos de recursos limitados.

Referencias

Banco Central de los Estados de África Occidental (2012), *State of the Microfinance Sector in WAEMU: A Sector at the Crossroads*, Dakar, Senegal: BCEAO, abril.

Camerún (2013), *Country-Diagnostic Report*, elaboración de la estrategia nacional de inclusión financiera de Camerún.

Centro para la Inclusión Financiera (2011), *Weathering the Storm: Hazards, Beacons, and Life Rafts. Lessons in Microfinance Crisis Survival from Those Who Have Been There*, publicación 11, Washington, DC: Centro para la Inclusión Financiera.

Chen, Greg, Stephen Rasmussen y Xavier Reille (2010), “Crecimiento y vulnerabilidades en microfinanzas”, *Enfoques* n.º 61, Washington, DC: CGAP, febrero.

Comisión Bancaria de África Central (2007 y 2008), *Survey on Microfinance Activities Trends in CEMAC*, estadísticas al 30 de septiembre de 2007 y al 31 de diciembre de 2008.

Demirgüç-Kunt, Asli, Edward J. Kane y Luc Laeven (2007), *Determinants of Deposit-Insurance Adoption and Design*, documento de trabajo del NBER n.º 12862, Cambridge: Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.

Marulanda, Beatriz, Lizbeth Fajury, Mariana Paredes y Franz Gomez (2010), *Taking the Good from the Bad in Microfinance: Lessons Learned from Failed Experiences in Latin America*, San José, Costa Rica: CALMEADOW.

McKee, Kate (2012), "Apoyo al doble resultado final: Participación activa de los inversionistas en capital accionario en la gestión institucional de entidades microfinancieras", *Enfoques* n.º 79, Washington, DC: CGAP, mayo.

Ministerio de Economía y Finanzas de Burkina Faso (2012), *National Microfinance Strategy and Action Plan 2012-2016*, Burkina Faso: Ministerio de Economía y Finanzas, enero.

Ministerio de Economía y Finanzas de Malí, Departamento de Control y Supervisión/Sistemas Financieros Descentralizados (2010), *Study on the Inventory of SFD in Difficulties or Those about to Be*, Malí: Ministerio de Economía y Finanzas de Malí, agosto.

MIX (Microfinance Information Exchange) (2011), *Sub-Saharan Africa Microfinance Analysis Benchmarking Report 2010*, Washington, DC: MIX.

——— (2012), *2011 Sub-Saharan Africa Regional Snapshot*, Washington, DC: MIX.

——— (2013), *2012 Sub-Saharan Africa Regional Snapshot*, Washington, DC: MIX.

Riquet, Corinne, Christine Poursat, Nathalie Assouline y Laurent Lhériaux (2012), *Study on MFIs under Temporary Administration in WAEMU and CEMAC*, no publicado, Washington, DC: CGAP.

Rozas, Daniel (2009), *Throwing in the Towel: Lessons from MFI Liquidations*, 20 de septiembre, autoedición.

Comparta este número de *Enfoques* con sus colegas o solicite ejemplares adicionales de este u otros artículos de la serie.

El CGAP agradecerá sus comentarios sobre este trabajo.

Todas las publicaciones del CGAP se pueden encontrar en su sitio web: www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street NW,
MSN P3-300
Washington, DC
20433 EE. UU.

Tel.: +1 202-473-9594
Fax: +1 202-522-3744

Correo electrónico:
cgap@worldbank.org
© CGAP, 2013

Las autoras de este número de *Enfoques*, Corinne Riquet (representante del CGAP para África occidental y central) y Christine Poursat (consultora) agradecen a los Bancos Centrales de la UEMOA y la CEMAC, y a los Ministerios de Finanzas de los países de la UEMOA y de Camerún por sus valiosas contribuciones. Asimismo, desean expresar su agradecimiento a las IMF, las redes y los especialistas clave que han aportado datos y dedicado parte de su tiempo en entrevistas destinadas a respaldar la investigación y publicación. Un agradecimiento especial a Nathalie Assouline y Laurent Lhériaux, que han contribuido en gran medida a la investigación, y a Kate Lauer, que ayudó magistralmente a traducir las conclusiones de la investigación en mensajes clave de *Enfoques*. Los autores también desean agradecer a los colegas del CGAP Antonique Koning, Alexia Latortue y Tim Lyman por sus valiosas orientaciones en la tarea de conceptualizar la investigación y los exámenes a lo largo del proceso, así como a Greg Chen, Sarah Rotman y Michael Tarazi por sus agudos comentarios.

Con fines bibliográficos, se sugiere citar este documento de la serie como:
Riquet, Corinne y Christine Poursat (2013), "Gestión de las instituciones de depósito en dificultades: La experiencia de África en materia de regulación", *Enfoques* n.º 91, Washington, DC: CGAP.

Impr.: ISBN 978-1-62696-032-9
pdf: ISBN 978-1-62696-033-6

epub: ISBN 978-1-62696-034-3
mobi: ISBN 978-1-62696-035-0

