

de Bangladesh, para facilitar la extensión del crédito. El Grameen Bank sirve a más de 1.8 millones de clientes.

Esta es una estrategia importante y viable que se puede seguir, si la meta principal de las instituciones financieras no convencionales es estrictamente la provisión de los créditos que necesitan los pobres. Sin embargo, no todas las instituciones financieras no convencionales se han limitado a proporcionar acceso al crédito. Algunas, como las cooperativas de ahorro y crédito, también quieren construir instituciones financieras alternativas en las que la cartera de préstamo no esté dirigida únicamente a la recuperación más rentable sobre su inversión, con el fin de garantizar que las utilidades sean reinvertidas en la comunidad. En lugar de hacer descansar la estrategia de la reducción de la pobreza en el esfuerzo individual, estas instituciones se adhieren al principio de que la cooperación y la organización son elementos esenciales en la eliminación de la pobreza a largo plazo. Así que, desde esta perspectiva, una sociedad con las instituciones financieras comerciales se vería como simple contribución a las ganancias de los bancos comerciales, restándoles las utilidades potenciales y desviando esfuerzos y capital para el desarrollo local sostenible. De esta manera, una alianza con una institución financiera comercial es vista como contraproducente. Debido a que el capital, en la mayoría de los casos colocado en instituciones financieras comerciales, es otorgado a grandes negocios ubicados fuera de la comunidad, se pierden fondos potenciales para inversiones en comunidades y, consecuentemente, desarrollo local.

B. Desde el lado comercial, el interés de las instituciones financieras convencionales ha venido siendo estimulada por evidencia comprobada de que las microfinanzas pueden ser rentables. Debido a la creciente competitividad dentro del mundo de la banca comercial, muchas instituciones financieras convencionales están buscando nuevos "nichos" en el mercado. Un número de instituciones microfinancieras han

mostrado que ellas pueden proporcionar servicios financieros a las personas pobres en términos rentables y sostenibles. Por ejemplo, en 1993, LPD en Indonesia cubrió 137 % de sus costos, resultando en un retorno de bienes (return on assets) de 7.4%. En Bolivia, BancoSol cubrió 103% de los costos, y el retorno de bienes (return on assets) fue de 1%.

La tecnología tradicional y la estructura de las instituciones convencionales hacen que les sea difícil y costoso alcanzar este mercado microfinanciero en expansión. La creación de alianzas y asociaciones con instituciones financieras no convencionales, sin embargo, reduce la relación costo/beneficio al entrar en este potencial mercado lucrativo. La industria de las microfinanzas todavía espera la entrada de bancos comerciales convencionales. Pero el éxito del Banco Dagang Bali en Indonesia y la Financiera Calpia en El Salvador y los pasos seguidos por el Banco Hatton en Sri Lanka, el Banco de Desarrollo en Chile y Bancomer, el segundo banco comercial más grande en México, señalan la tendencia.

El método más simple y directo de los programas de microcrédito no convencionales para proporcionar este enlace es prestar fondos de los bancos comerciales para prestarlo, a su vez, a sus clientes individuales. Este tipo de alianza implica, a los programas de microcrédito, obtener acceso al mercado de los bancos comerciales locales como clientes corporativos, sujetos a todas las condiciones normales de clientes corporativos. Además, el BMI podría estimular tales vínculos entre los bancos comerciales y programas de microcrédito proporcionando, específicamente, una línea de crédito a los bancos comerciales para ser dedicada a ofrecer préstamos a los programas de microcrédito.

Los vínculos usualmente forjados con la asistencia de una ONG como intermediaria para conectar programas entre bancos y grupos de bajos ingresos son más complejos, pero mu-

cho más generalizados. Cuatro modelos distintos de programas de vinculación en los países en desarrollo pueden ser delineados de la siguiente manera¹⁰²:

Banco – Grupo de Bajos Ingresos de Auto Ayuda (GBIAA) – ONG

En este modelo los bancos tratan directamente con los GBIAA. La ONG, sin embargo, tiene un rol importante en el preenlace así como en la etapa de postenlace. En la mayoría de estos casos, la ONG proporciona el entrenamiento inicial a los pobres en el campo para ayudarles a organizarse en grupos de ahorro y crédito. La ONG, a menudo, también proporciona algún apoyo inicial para aumentar los recursos de los GBIAAS. Adicionalmente, después del enlace inicial entre el banco y GBIAA, la ONG continúa vigilando para asegurar que el GBIAA funcione satisfactoriamente. Este es el modelo de vínculo más común en algunos países del Tercer Mundo, por ejemplo en India.

Banco – GBIAA

Los bancos proporcionan apoyo financiero a los GBIAA que se han desarrollado casi espontáneamente sin asistencia de ninguna ONG. Los GBIAA inicialmente fueron formados sobre la base de una actividad y/o problema común y posteriormente, entran en actividades de crédito y ahorro. Esta es una pequeña variante del modelo anterior. Como se puede esperar, por supuesto, los casos de tales vínculos sin ninguna ayuda externa no son muy comunes.

Banco – ONG – GBIAA

La ONG toma el rol de intermediaria financiera entre los bancos comerciales y un número de GBIAA. La ONG acepta responsabilidad contractual con el banco para el repago de los préstamos de aquellos grupos nutridos por ésta. De esta manera, proporciona apoyo indirecto de enlace a estos GBIAA. Este modelo de vínculo es muy común.

Banco – ONG/GBIAA – individuos

Una combinación del concepto de enlace GBIAA y programas de crédito ha emergido recientemente como un cuarto modelo. En este caso, los préstamos son dados directamente a los miembros del grupo individualmente, no al grupo en conjunto. Además, los préstamos no se vinculan directamente con los ahorros del grupo. En su lugar, los préstamos se extienden únicamente para invertir en actividades de crédito que generen ingresos. Los GBIAA y la ONG ayudan al banco a identificar, preparar las solicitudes de préstamos, a monitorear y supervisar las recuperaciones de los préstamos.

Para El Salvador, el tercer modelo de enlace, (Banco – ONG - GBIAA) es, tal vez, el modelo más exitoso y común. Esto es, en parte, debido a las limitaciones de entrada al sector formal, que hace necesario para las ONG utilizar a los bancos para los programas de ahorro, así como otros servicios que no pueden proporcionar legalmente. (Por ejemplo, el Banco Salvadoreño trabaja como fiduciario de Care, y Fedecaces tiene un arreglo con el Banco Agrícola Comercial que les permite proveer servicios de transferencias de dinero de los EUA y Canadá hacia El Salvador). La conexión Banco – ONG - GBIAA es también ventajosa como paso preliminar para la transformación de una ONG a un banco formal especializado en micro crédito.

3. CAPITALIZANDO AL SECTOR FINANCIERO NO CONVENCIONAL

La carencia de capital constituye uno de los obstáculos cruciales que encuentran las instituciones financieras no convencionales. Sin un capital adecuado, estas instituciones financieras no pueden expandir sus portafolios suficientemente para mantener la sostenibilidad. Estas limitaciones del capital restringen severamente la habilidad de las instituciones financieras no convencionales para servir a un número mayor de personas.

Hay que tomar en cuenta que una vez que se ha establecido un fuerte capital de base, estas instituciones no sólo pueden desarrollar operaciones y cartera de préstamos, sino también pueden elevar exitosamente, por ellos mismos, fondos comerciales sin asistencia. Así, es importante explorar e implementar las estrategias de capitalización.

Capitalizar una institución es un proceso largo. "Las instituciones de microcrédito fuertes en los países en desarrollo han mostrado que, luego de cinco a siete años de operación, pueden lograr niveles de tamaño y eficiencia que las habilite para cubrir sus costos financieros y de operaciones sin subsidios adicionales"¹⁰³. Comúnmente, las instituciones financieras no convencionales tienen que pasar a través de una serie de dificultades y errores antes de construir una cartera adecuada y un volumen de servicios con esa característica, habilitándolas para mantener niveles de operación sostenibles.

A. La movilización de ahorros de los clientes es la base más obvia para capitalizarse. Sin embargo, una variedad de otras estrategias y servicios a menudo es requerida para capitalizar a las instituciones financieras no convencionales. Estas instituciones, generalmente, se basan en préstamos, donaciones y/o préstamos a bajas tasas de interés de las fundaciones, agencias de ayuda multi y bilaterales y del gobierno para capitalizarse, particularmente, durante los años de formación de la institución. Con el fin de alcanzar sostenibilidad de largo plazo, se deberán buscar estrategias adicionales. Entre estas están: servicios que subsidien a otros, buscar garantías para los préstamos, préstamos con tasas comerciales o arriba de éstas, e inversiones equitativas por los bancos comerciales e instituciones financieras.

B. Pese al hecho de que las instituciones multilaterales tienen la capacidad de trabajar directamente con el sector privado sin intermediarios gubernamentales, a muchas se les prohíbe ha-

cerlo por estatutos. Estas instituciones multinacionales deberán desarrollar reglas más flexibles con el fin de una mejor atención a las necesidades de capital del sector microfinanciero. Un ejemplo de un promisorio nuevo acercamiento es el Fondo de Inversión CGAP, un facilitador de préstamos financiado por el Banco Mundial. Este proyecto piloto emplea un criterio de conducta transparente y apunta a seleccionar instituciones microfinancieras atractivas para financiar directamente. Con una flexibilidad creciente, los fondos multinacionales "pueden actuar como intermediarios para préstamos de fuentes comerciales y promover varios instrumentos para los mercados de capital con el fin de levantar fondos para los programas de microcrédito"¹⁰⁴.

C. Para asegurarse capital suficiente, algunas instituciones microfinancieras han establecido vínculos con mercados internacionales de capital. Así, por ejemplo, inversionistas de Bangladesh, ecuatorianos, paraguayos, peruanos y norteamericanos han comprado instrumentos de deuda respaldados por la promesa de repagar pequeños préstamos principalmente de mujeres pobres. En Bangladesh, el Banco Grameen ha emitido localmente bonos comparables a los bonos de corporaciones. La Fundación Paraguay para el Desarrollo y la Cooperación, en 1995, fue la primera institución paraguaya sin fines de lucro en vender bonos aceptables y seguros para financiar su cartera de préstamo para la microempresa. BancoSol, una institución boliviana microfinanciera, emitió certificados de depósito (CD) en los Estados Unidos, en 1994.

D. La inversión privada es una valiosa fuente potencial de capital. Pero se necesita con urgencia información financiera confiable para atraer tales fondos. La mayoría de las instituciones financieras no-convencionales sufren de inadecuados y, a veces, la ausencia total de sistemas de contabilidad que desalientan la inversión. Muchas instituciones de microfinanzas no pueden proporcionar la información básica, tales como sus

costos administrativos anuales o el monto de su cartera y su morosidad. Los inversionistas privados quieren ser capaces de “ver los libros” antes de decidirse a arriesgar su dinero. Aun los donantes públicos están crecientemente indispuestos a proporcionar dinero a una institución que no puede responder por sus fondos. Los reportes financieros no proporcionan acceso directo a los fondos, más bien, aclaran dudas de las inversiones volviendo a las financieras no convencionales más transparentes y confiables para los potenciales inversionistas¹⁰⁵.

E. Otro método para obtener capital necesario para las ONG (solas o juntas en sociedad con otros grupos) es convertirse en una institución financiera con fines de lucro con representación de los inversionistas en la directiva. Por ejemplo, hay fondos especiales equitativos con inversionistas representados en la directiva, como el Fondo Gateway, donde la ONG (Acción Internacional) moviliza inversiones comerciales para sus afiliados y Profound, un fondo de inversión con fines de lucro que proporciona acciones ordinarias y cuasi ordinarias a las intermediarias financieras comerciales latinoamericanas especializadas en servicios financieros a pequeñas y microempresarios.

El reto en gobernar tales instituciones es hacer “malabarismo” con las diferentes motivaciones y expectativas de los diferentes tipos de inversionistas que atraen: los inversionistas comerciales quieren maximizar las ganancias, las instituciones de apoyo que traen asesoría técnica, tales como Acción y Calmeadow, quieren mantener la misión de la institución; por su parte los inversionistas multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Financiera Internacional, los donantes y la mayoría de personajes influyentes a nivel local que no son inversionistas; quieren un lugar en la directiva.

4. FORMALIZAR EL SECTOR FINANCIERO NO CONVENCIONAL

Existe tanto la necesidad como el consenso creciente de extender el rol de la Superintendencia con el fin de incluir la supervisión de las instituciones financieras informales, que llenen ciertos criterios preestablecidos. El objetivo es reconocer instituciones financieras intermedias que puedan resolver las necesidades de crédito de la abrumadora mayoría de la población –particularmente los sectores de bajos ingresos a quienes el sector formal no atiende hasta el momento. Este nuevo tipo intermediario de institución financiera llenaría la brecha actual entre las instituciones financieras informales y una financiera o banco autorizado por la Superintendencia (con un capital inicial mínimo de 25 y 50 millones de colones respectivamente).

El reconocimiento y la supervisión por la Superintendencia presupone una operación transparente e independiente de esta institución. En su artículo La Autonomía del Banco Central, Raúl Moreno y Roberto Góchez presentaron los elementos necesarios para garantizar la independencia efectiva de la Superintendencia del Sistema Financiera. Se incluye lo siguiente:

“[1] Aplicar al Superintendente del Sistema Financiero, al Consejo Directivo y asesores los criterios... de reconocida competencia técnica y honorabilidad... [2] Eliminar el vínculo institucional entre el BCR y la SSF... [3] Garantizar que el presupuesto de la SSF no se cubra con fondos del BCR... [4] Mejorar las labores de inspección y fiscalización... [5] Profundizar y modernizar las labores de auditoría de la Superintendencia para garantizar que la información proporcionada por las instituciones fiscalizadas se apegue a su realidad financiera ... [6] se vuelve urgente la observancia y el cumplimiento del Sistema Financiero de las disposiciones legales en materia de créditos relacionados...”¹⁰⁶

El reconocimiento y la supervisión de las no convencionales por la Superintendencia, podría producir muchos beneficios para el funcionamiento de éstas, entre los que se pueden señalar:

- Proporciona acceso a las líneas de crédito del BMI; así superarían las actuales limitaciones de capital. Por ley, el BMI únicamente ofrece líneas especiales de crédito a las instituciones financieras formales.
- Permite captar ahorros, añadiendo de esta manera un servicio valioso y necesario, construyendo, al mismo tiempo, capital interno.
- Permite la captación directa de dólares y otras monedas enviadas como remesas familiares desde el extranjero. Las remesas representan la mayor fuente singular de ingresos de la economía salvadoreña, así como una importante fuente de ingresos para los sectores de bajos ingresos. De tal manera, la captación de remesas habilita a las instituciones de microfinanzas (IMF) acceder a un mercado potencial e inmenso para capitalizarse con los ahorros y con los cobros por los servicios de transacción. Mas aún, a las IMF cuya misión es la inversión comunitaria y el desarrollo, también, se les facilitará la oportunidad de impactar a los receptores de las remesas para promover estas metas.
- Al legitimar a las instituciones, se incrementa su habilidad para atraer clientes potenciales. (Una vez más, esto presupone cambios importantes en la Superintendencia para asegurarse contra fraudes y estafas. Esto se vuelve más necesario debido al reciente escándalo alrededor de Insepro-Finsepro).
- Permite establecer operaciones estándares con regulación y supervisión apropiada para las estructuras particulares de las IMF y la administración de carteras de micropréstamo con el

fin de salvaguardar al consumidor contra el fraude y la estafa, así como para alentar la promoción de las instituciones financieras que ofrecen crédito a los pobres.

- Fortalece su capacidad de acceder al capital comercial con el propósito de satisfacer la demanda potencial.
- Incrementa las perspectivas para la sostenibilidad de largo plazo.

Todavía hay una resistencia sustancial a la idea de parte de la Superintendencia salvadoreña. Se sienten abrumados por sus obligaciones actuales. Los esfuerzos por controlar las numerosas instituciones financieras no convencionales con cantidades de capital relativamente pequeñas, por la Superintendencia, requeriría, realmente, mas recursos financieros y humanos.

Sin embargo, pese a que en El Salvador no se han diseñado criterios, existen antecedentes de este tipo en varios países en desarrollo, tales como Bolivia, Perú, Ghana y Kenya. Así, por ejemplo, la Superintendencia Boliviana de Bancos, pide a BancoSol, un Banco comercial para la microempresa establecido en 1992, operar bajo los mismos estándares de los bancos tradicionales pero con una clasificación de riesgo y reglas de documentación para préstamos más simples. Además, con el fin de estimular la creación de nuevas instituciones microfinancieras, Bolivia ha iniciado la autorización de nuevos tipos de intermediarios, fondos financieros privados (FFP), que tienen la misma reserva y reglamentos de solvencia de los bancos pero con requisitos mínimos de capital inicial¹⁰⁷.

Además, las conferencias internacionales han comenzado a proponer soluciones alternativas. Por ejemplo, en abril de 1996, Acción Internacional patrocinó una conferencia sobre la regulación de las instituciones financieras que reunió a 21 funcionarios de alto nivel de las instituciones reguladoras de los

bancos en 15 países Latinoamericanos y los Estados Unidos, junto con 200 profesionales del desarrollo para discutir y evaluar soluciones tentativas.

Además, como se propuso en la Cumbre Internacional del Microcrédito en Washington, D.C., los comités internacionales podrían desarrollar modelos legislativos diseñados para asegurar tanto la integridad de los programas y minimizar las barreras burocráticas. Pese a que este modelo provisional de código no tendría respaldo de autoridad los códigos serían muy persuasivos para los funcionarios salvadoreños y legisladores porque representan el consenso de la opinión de expertos, tanto teóricos y prácticos, incorporando la experiencia de múltiples países.

El clima político y socioeconómico nacional e internacional es particularmente oportuno para presionar por reformas que amplíen el rol de la Superintendencia para supervisar y regular a las instituciones financieras informales. Actualmente hay varios factores que pueden presionar para conseguir tales reformas, incluyendo:

1. La subcomisión de créditos de la Comisión Nacional para la Micro y Pequeña Empresa Conamype. Conamype es una comisión nacional establecida por el Presidente de la República y presidida por el vice-presidente para promover la micro y pequeña empresa. Ellos han establecido una subcomisión para atender directamente la formación de políticas que mejoren el acceso al crédito para este sector.
2. El Libro Blanco de la Microempresa LBM es un esfuerzo de organizaciones públicas y privadas en El Salvador vinculadas al sector microempresarial que comenzó en 1995. El propósito de la LBM es "contribuir al reconocimiento socioeconómico que tiene la microempresa como sector, incluirlo en los planes y estrategias nacionales, recomendar

propuestas para su desarrollo, estimular sus procesos de modernización, y desarrollo su potencial de talento empresarial, entre otros objetivos”¹⁰⁸.

3. El cambio en la composición de las fuerzas políticas en El Salvador con las elecciones de marzo del 1997 anunciando la evolución a un sistema multipartidario. La oposición obtuvo más diputados en la Asamblea Legislativa y, de esta manera, hay un balance de poder más equilibrado.
4. El reciente escándalo financiero en El Salvador ha obligado a la formación de un comité especial legislativo para proponer reformas a la superintendencia y al sistema financiero, y generan un ambiente propicio a reformas.
5. El enfoque mundial sobre microfinanzas, demostrado por el creciente apoyo a los programas por la cooperación internacional, la Cumbre del Microcrédito en Washington D.C., en febrero de 1997, y la cobertura de la prensa internacional sobre los esfuerzos exitosos de microcrédito.

Para el éxito en la planificación y la implementación, se requerirá un proceso de concertación con, por lo menos, los siguientes actores, con el fin de fijar patrones y normas apropiadas:

- La Superintendencia.
- El BMI/BCR.
- Representantes de las ONG que facilitan servicios financieros y otros que trabajan con microcrédito en El Salvador.
- Representantes de instituciones financieras formales, particularmente Financiera Calpia, una financiera dedicada a las microfinanzas. La historia del éxito en su organización y au-

torización de la Superintendencia ofrece un precedente valioso para la expansión del papel de la Superintendencia a diferentes instituciones.

- Comisiones legislativas y judiciales/legislativas que investigan aspectos relacionados con el sistema financiero y proponen reformas al marco legal y a las instancias reguladoras del sistema financiero.

Adicionalmente, sería valioso incluir participantes de otras instancias, que podrían servir como consejeros y/o apoyos financieros del proceso:

- Agencias de Cooperación Internacional (ej. BID, GTZ, Génesis, Fommi, AID) ¹⁰⁹.
- Superintendentes y otros representantes de países quienes han estado involucrados en el proceso de establecimiento de los requisitos para autorizar a instituciones financieras intermediarias, tales como Perú y Bolivia.
- Agencias especializadas en Microfinanzas (ej. Acción Internacional; Calmeadow; Microfinance Network, Finca)

Algunas de las consideraciones claves para planificar la supervisión y patrones reguladores en El Salvador incluye:

- *Requisitos de Capital Mínimo*: La importancia social de alentar las microfinanzas proporciona un argumento razonable para fijar requisitos mínimos de capital más bajos en ésta área. Por otro lado, los reguladores deberían reconocer que la mayoría de instituciones de microfinanzas (IMF) no tienen propietarios privados con los fondos necesarios para inyectar rápidamente fondos frescos cuando sean necesarios. Esta última circunstancia debería ser considerada para fijar normas de capital adecuadas.

- *Alcance regulador:* A lo largo del mundo, la mayoría de las IMF no captan depósitos del público. Únicamente aquellas IMF salvadoreñas que opten por la movilización de ahorros serán reguladas por la Superintendencia debido a que la protección del ahorrante es la razón principal de la vigilancia pública.
- *Medidas de protección de cartera no convencionales:* Las medidas de protección de cartera necesitan ser adecuadas a la realidad de las microfinanzas. Por ejemplo, la imposición automática de altas provisiones sobre préstamos sin garantías volvería a las microfinanzas imposibles, ya que la mayoría de prestatarios de las IMF no pueden proporcionar garantías convencionales. Adicionalmente, las regulaciones deberían minimizar la carga burocrática para simplificar la documentación sobre préstamos, (máximo una página), y los procedimientos para la aprobación de créditos porque la viabilidad de las IMF depende de los bajos costos en el procesamiento de pequeños préstamos.
- *Flexibilidad:* La revisión caso por caso de los préstamos no sería práctica. Los reguladores deberán ser flexibles y considerar alternativas, tales como: a) Confianza en el comportamiento histórico de la cartera, b) Ejemplos estadísticos de saldos deudores, o c) Enfocar en la administración de sistemas de información y política adecuadas –incluidos incentivos para el personal– para tratar los saldos deudores.
- *Seguimiento de la cobranza/calidad de los bienes:* Las carteras de micropréstamos muestran con frecuencia bajos porcentajes de mora, pero más volátiles que las carteras de los bancos comerciales. Debido a ello, el seguimiento a la cobranza y los resultados son especialmente cruciales para las IMF quienes deberán darle seguimiento a los préstamos vencidos con más dinamismo que la banca convencional.

- *Protección al depositante:* Protección mínima al depositante para promover la confianza en todas las instituciones financieras que reciben depósitos, incluidas las instituciones que trabajan con microcréditos. La protección deberá incluir seguros para los ahorrantes con un reembolso rápido en caso de fraude y/o insolvencia.
- *Límites en las tasas de interés:* Las IMF tienen costos más altos que los bancos convencionales de manera que las tasas de interés necesitarán ser más altas que las instituciones convencionales con el fin de cubrir los costos administrativos¹¹⁰. Cualquier límite impuesto deberá reconocer la realidad de los micropréstamos.
- *Conducta Financiera:* Se deberán hacer ajustes para responder por el efecto de los subsidios en la historia de la conducta financiera.
- *Requerimientos de liquidez:* Las IMF están expuestas a altos niveles de riesgo de su liquidez. Los factores ocasionales influyen en la mayoría de sus clientes quienes tienden a depender de donantes impredecibles. Las responsabilidades tienden a ser de corto plazo. Las normas de liquidez pueden estar vinculadas a su rápida disponibilidad en los mercados locales.
- *Estructura interna de la Superintendencia:* Al desarrollarse la industria de las microfinanzas en diferentes países, la evolución de las superintendencias aparece con nuevos métodos para regular las IMF. Algunas están creando departamentos especializados de IMF. Una alternativa temporal menos costosa en El Salvador puede ser contratar expertos en operaciones con IMF para hacer las revisiones.
- *La vigilancia efectiva es crucial.* En la mente de la mayoría de salvadoreños, el fraude bancario está muy presente debido al reciente escándalo que involucró a Insepro-Finsepro.

Desafortunadamente, tal como Acción señala, el origen altruista de la mayoría de las IMF no las protege contra el fraude. Las IMF deberán desarrollar procedimientos de auditorías internas, revisados por la Superintendencia usando técnicas, tales como monitoreos a nivel de los clientes al azar¹¹¹. Más importante, los reguladores deberán tener la voluntad, autoridad e independencia política para proteger al consumidor a través del sistema financiero total –instituciones financieras intermediarias, financieras y bancos imponiendo rigurosas sanciones sobre instituciones fraudulentas y/o insolventes. Las mejores regulaciones son inútiles sin la determinación e integridad para reforzarlas.

La inclusión de las instituciones financieras no convencionales dentro del sistema financiero formal salvadoreño podría aliviar, pero no eliminar, el problema de la exclusión masiva. La mayoría de las ONG y otros programas de crédito dirigen sus programas de crédito hacia la microempresa urbana; luego los beneficiarios principales serán microempresarios, particularmente dentro del área metropolitana de San Salvador. Un problema de solución más difícil se enfrenta para resolver las necesidades de crédito de los productores agrícolas de bajos ingresos, que representan cerca del 50% de la población.

En un reciente seminario dedicado a los problemas del crédito rural para la agricultura, representantes de los pequeños agro-productores y cooperativas identificaron a las ONG como más apropiadas que cualquier otra institución para proporcionarles acceso al crédito. Ellos tienen más fé tanto en el deseo y la habilidad de las ONG que en el actual sector financiero formal. Estos productores agrícolas son muy pesimistas sobre las oportunidades para que un banco estatal de desarrollo sirva a sus necesidades. Realmente, su pesimismo es reforzado por la tendencia muy clara del BFA a reducir la ayuda a las cooperativas y pequeños productores. Autorizar a las ONG intermediarias

podría ser extremadamente útil para estimularlas para que junten recursos con el fin de formar un tipo de banco de desarrollo agrícola en una aproximación integrada para servir al sector rural, el cual, pese a sus necesidades, está muy descuidado.

5. Fortalecimiento a la estructura de cooperativas de ahorro y crédito

Las instituciones cooperativas de ahorro y crédito forman parte de la historia financiera salvadoreña. Dependen del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo –Insafocoop– que es la institución que controla y supervisa a diversos tipos de cooperativas, salvo las agropecuarias. Como sector, existen aproximadamente unas 60 cooperativas de ahorro y crédito activas¹¹², que si bien es cierto realizan operaciones financieras de captación y de créditos, se encuentran restringidas para su desarrollo, dado que dependen de los que sus respectivos asociados coloquen en ellas.

Dentro de esta limitación, el sector cooperativo no se encuentra integrado al sistema financiero formal, lo cual le genera dificultades para su desarrollo dado que no puede acceder a fondos del BMI o del BCR para poder convertirse en instituciones de primera línea, en el estricto sentido de la palabra. Para posibilitar este aspecto, es conveniente la creación de una superintendencia de cooperativas, habida cuenta de que sus activos no son nada despreciables, se calcula que llegan a unos 450 millones de colones en total, provenientes de los aportes de sus asociados¹¹³.

En otras palabras, con el hecho mismo de dinamizar a las cooperativas de ahorro y crédito, se estaría generando un nicho de mercado propio y muy cercano al de los microempresarios de subsistencia, por lo tanto, sería prudente capacitar desde ya a dichas cooperativas en cuanto a tecnologías adecuadas de microcrédito.

6. Establecimiento de cuotas y/o establecer un acta de reinversión comunitaria

La economía de libre mercado ha fallado en proporcionar el acceso necesario al crédito para personas de bajos ingresos. Este fracaso es derivado de las prácticas seculares de las instituciones financieras convencionales que rechazan prestar dinero a las comunidades de bajos ingresos, mientras que, al mismo tiempo, aceptan sus depósitos. Además de los factores psicológicos y sociales que han inducido a los banqueros (una profesión usualmente muy tradicional, de enfocarse sobre préstamos a instituciones y personas de su mismo círculo) a la exclusión de grandes segmentos de la población salvadoreña, los banqueros tienen una justificación económica racional para sus prácticas de descalificar. Los bancos por razones puramente de rentabilidad prefieren hacer pocos préstamos de montos elevados en lugar de muchos micro préstamos porque hay menos costos en la administración y supervisión de un préstamo grande.

Para ir superando este fracaso del mercado, hay necesidad de acciones afirmativas del gobierno para asegurar acceso equitativo al crédito para todos los segmentos de la población, particularmente los sectores de bajos ingresos y agrícolas excluidos actualmente de tal acceso. Basado en su historia pasada y aquella lógica económica, no se puede esperar que los bancos inicien, de repente, a proporcionar acceso suficiente sin tener un incentivo para hacerlo. Entonces, el Estado deberá dar un impulso a los bancos para proporcionar el acceso necesario al crédito a los sectores excluidos del mismo, implementando cuotas o subsidiando los préstamos directamente. Los Estados podrían requerir que las instituciones financieras dieran un cierto porcentaje (cuotas) de su cartera de préstamo para sectores de bajos ingresos como un prerrequisito para dar y/o mantener licencias.

Esta responsabilidad básica del gobierno de asegurar que las instituciones financieras proporcionen acceso justo al crédito ha sido reconocida en los países desarrollados. De modo que la legislación norteamericana fue modificada creando el Acta de Reinversión Comunitaria (ACR). Como las agencias supervisoras financieras norteamericanas señalaron en su publicación de las reglas propuestas para normar el ACR: "El propósito de las regulaciones de la ACR es implementar la obligación continua y afirmativa de las instituciones financieras reguladas de ayudar a resolver las necesidades de crédito de sus comunidades, incluyendo comunidades de bajos y moderados ingresos, consistente en operaciones confiables y seguras y proporcionar guías de cómo las agencias valoran la actuación de las instituciones para cumplir con esa obligación"¹⁴. De esta manera, las instituciones financieras dentro de los Estados Unidos tienen que demostrar que un porcentaje de sus préstamos son proporcionados a los miembros de las comunidades de bajos y medianos ingresos. Aún más, si están recibiendo depósitos en un área de bajos recursos tienen que reinvertir en esa comunidad ya que de allí están recibiendo fondos. Muchas instituciones comerciales han comenzado a dar donaciones y/o a depositar fondos en bancos comunales de desarrollo y cooperativas de ahorro y crédito, cuando ellas mismas no pueden proporcionar suficientes créditos para personas de bajos y medianos ingresos como una forma de cumplir con sus obligaciones del ACR.

El Estado está otorgando a las instituciones financieras formales una licencia especial para negociar, permitiéndoles tener un oligopolio (monopolizar el mercado porque ésta es una licencia limitada –no cualquiera que desee hacer dinero de esta manera está autorizado para hacerlo). El gobierno tiene una obligación para regular y supervisar los bancos ya que están captando fondos públicos con el fin de prevenirlos de defraudación al público. El gobierno también coopera internacionalmente en la regulación de bancos para prevenir el lavado de

dinero. En consecuencia, tiene la autoridad soberana, debería escoger hacerlo, para establecer patrones mínimos de equidad para las instituciones financieras autorizadas, en forma de cuotas, con el propósito de asegurar acceso justo al crédito.

Una fuente importante de ingresos en El Salvador son las remesas. Las remesas involucran principalmente la transferencia de dinero de los salvadoreños de bajos ingresos en el extranjero a los de bajos ingresos en sus pueblos. Las instituciones financieras no reguladas no están autorizadas para captar divisas. De modo que el gobierno salvadoreño está autorizando únicamente a que los bancos, financieras y casas de cambio tengan ganancias como resultado de estas transferencias. Es particularmente irónico que estas mismas instituciones no tengan obligación de proporcionar acceso al crédito a estas comunidades y personas de bajos ingresos. Las cuotas podrían resolver este problema que no sólo niega la oportunidad para que las personas de bajos ingresos mejoren sus propias condiciones económicas, sino, también, obstaculiza el desarrollo económico de toda la nación.

El primer paso para promover esta estrategia sería un estímulo para la transparencia pública. Por ejemplo, históricamente en los EUA, anteriormente a la creación del ACR, había suficiente transparencia en la cartera de préstamo de cada banco para que los reguladores pudieran ver no únicamente de dónde llega el dinero sino, específicamente, hacia dónde va. Fue únicamente después de que las personas tuvieron acceso a la información real que presenta el nivel de exclusión que existía, que comenzaron a movilizarse para crear el ACR. Adicionalmente, sin el acceso del público a tal información, el monitoreo para el cumplimiento de las regulaciones sería imposible.

Sin embargo, pese a que teóricamente un sistema de cuotas sería equitativo y promovería el desarrollo, en El Salvador, las posibilidades están en contra de su implementación en un futuro cercano. Desde un punto de vista práctico, la tendencia

mundial es hacia limitar el control del gobierno. El FMI y el BM han presionado por una menor intervención del gobierno, (ver discusión en al principio de este capítulo). La agenda política que prevalece en El Salvador es el neoliberalismo. Como consecuencia, es poco probable que un sistema de cuotas sea adoptado en un futuro cercano. Sin embargo, es totalmente factible, particularmente a la luz del reciente escándalo Insepro-Finsepro, que se presione para la transparencia y revelación pública en las transacciones bancarias.

7. Establecimiento de un banco de desarrollo

Ante las dificultades y limitaciones que la Mype tiene para poder acceder al microcrédito, es prudente crear instituciones públicas especializadas para poder atender sus requerimientos de una forma oportuna y adecuada.

Esta es una necesidad que no es sentida únicamente por la Mype, sino que se encuentra difundida entre todos los empresarios, independientemente del tamaño o del sector económico. Ya se mencionó la desatención en la que se encuentra el sector agropecuario, pero, también, otros se encuentran inconformes con lo que está aconteciendo. Así, se tiene una serie de casos concretos en donde las empresas se han visto en la necesidad de recurrir a la búsqueda de créditos internacionales con la finalidad de incrementar sus tamaños de planta.

Con la liberalización del mercado financiero, que es concordante con el esquema neoliberal, se ha privilegiado la autorregulación que contienen las leyes del mercado, por sobre las regulaciones directas que permiten las leyes. Este aspecto posibilitó que, durante el período comprendido entre 1992 y 1996, el sector financiero fuera el que presentara las tasas de crecimiento más altas de toda la economía, con tasas promedio cercanas al 15% anual; por otra parte, al no haber disposiciones que regulen la forma de otorgamiento del crédito, éste

se orientó principalmente a favorecer sectores especulativos y los servicios, descuidando los sectores productores de bienes materiales, ubicados en el agropecuario y la industria; de igual manera, no han atendido con agilidad y eficiencia los requerimientos de la micro, pequeña y mediana empresa.

Acorde con dicha teoría, el SFF no cuenta con una política clara para financiar proyectos de inversión productiva de largo plazo, arriba de los quince años. Por ejemplo, la fábrica de cemento Cessa, con la finalidad de duplicar su capacidad de producción, que fue terminada en 1997, tuvo que realizar una inversión de \$84 millones USD, de los cuales \$44 millones se los prestó la IFC¹¹⁵, que es un organismo del Banco Mundial, otra parte de la inversión será financiada través de la venta de acciones y también la IFC será socio accionario; también está el caso de la fábrica Hilasal que en 1996 firmó un crédito por arriba de \$1.0 millones con la institución financiera inglesa Commonwealth Development Corporation¹¹⁶ –CDC– con la finalidad de implantar mejoras técnicas en las instalaciones, incrementar la capacidad productiva, además la CDC ha manifestado su deseo de seguir invirtiendo en otras empresas, específicamente en aquéllas que deseen iniciar programas de expansión de capital o de reestructuración financiera, para lo cual dispone de \$40 millones para el período 1997–2000; como tercer caso, está la situación de la fábrica Bon Appetit, que se ha asociado con el brazo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, que es la Corporación Interamericana de Inversiones¹¹⁷ –CII– con un financiamiento de €17.6 millones, para invertir en maquinaria más moderna; además, el BID abrirá una ventanilla de créditos de €160 millones para el sector privado salvadoreño e internacional interesado en invertir en el sector eléctrico e infraestructura.

A partir de los casos mencionados, se puede inferir que el SFF, al estar actuando acorde con las leyes del mercado, otorga

préstamos con condiciones que no son competitivas, al tomar en cuenta el mercado internacional de capitales, situación que va en detrimento de las posibilidades de lograr alguna ventaja para insertarse adecuadamente en el proceso de globalización. Así se tiene que, en 1997, la tasa a que presta el SFF no ha sido inferior al 17% y, al tomar en cuenta las comisiones, la tasa no ha estado por abajo del 20%, mientras que en el mercado internacional, las tasas con todo y comisiones no sobrepasan el 10%. En este caso, las empresas prefieren buscar créditos en el exterior para sus proyectos de inversión, dado que, de entrada, tienen un ahorro de por lo menos de un 10% en la tasa de interés.

Las MYPE no cuentan con las mismas facilidades que la gran empresa para salir a buscar créditos en el exterior en condiciones económicas bonancibles a sus conveniencias; de allí que sea una responsabilidad pública, a través de la creación de una banca de desarrollo, que atienda los requerimientos que tengan. Este aspecto hay que analizarlo desde varios puntos de vista, que van desde los económicos hasta los sociales, sin descuidar que, también, representa un elemento de estabilidad socio-económica. ♦

Notas del capítulo 6

¹⁰⁰ George, Susan y Fabrizio Sabelli, *Faith & Credit, The World Bank's Secular Empire*, Westview Press, 1994, p.242.

¹⁰¹ En el Anexo D. se presenta una lista de organizaciones y redes a nivel regional y internacional que ofrecen información, asistencia técnica y/o fondos a las instituciones financieras formales y informales que ofrecen servicios crediticios a sectores pobres. Se incluye esta lista como un apoyo más para cualquiera de las propuestas que se retome más adelante. En algunas de las propuestas, hay referencias específicas a una o más de estas organizaciones y redes.

¹⁰² Srinivas, Hari, "Model Linkage between Banks and Self-Help Groups", Resumido de: Y.C. Nanda, Country Report - India. APRACA-GTZ Regional Workshop on the Linkage Programme: Focus on Implementation Issues, el 26-28 de octubre de 1994, <http://titoc.soc.titech.ac.jp/titoc/higuchi-lab/icm/linkage-model.html>.

¹⁰³ "The Microsummit Declaration and Plan of Action", <http://www.microcreditsummit.org/declaration.htm>.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Rock, Rachel, Maria Otero y Richard Rosenberg, "Regulation & Supervision of Micro-finance Institutions: Stabilizing a New Financial Market," CGAP FOCUS, Nota No. 4, agosto de 1996, Resumido de la Conferencia de ACCION International, Regulation & Supervision of Micro-finance Institutions, abril de 1996, <http://www.worldbank.org/html/cgap/note1.html>

¹⁰⁶ Moreno, Raúl y Roberto Góchez, "La Autonomía del Banco Central", Actualidad Económica No. 6, FUNDE, Mayo 1997, pp.8-10.

¹⁰⁷ Malhotra, Mohini, "Micro-finance: The New Emerging Market?", CGAP Newsletter No. 3, enero de 1997, <http://www.worldbank.org/html/cgap/newsltr3/newsltr3.html>.

¹⁰⁸ Libro Blanco de la Microempresa, Resumen Ejecutivo, p.4.

¹⁰⁹ Estos donantes deberían considerar apoyar directamente a la Superintendencia como una herramienta importante para la construcción de microfinanzas viables.

¹¹⁰ Actualmente, no hay límites sobre las tasas de interés en El Salvador.

¹¹¹ Rock Otero y Rosenberg, *Opus. cit.*

¹¹² En la entrevista que se le hiciera al Lic. Héctor Córdova, de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador –FEDECACES–, indicó que existen una 300 cooperativas de ahorro y crédito, de las cuales funcionan una 140 y que de ellas apenas unas 55 se pueden considerar como verdaderas cooperativas y con perspectivas de desarrollo.

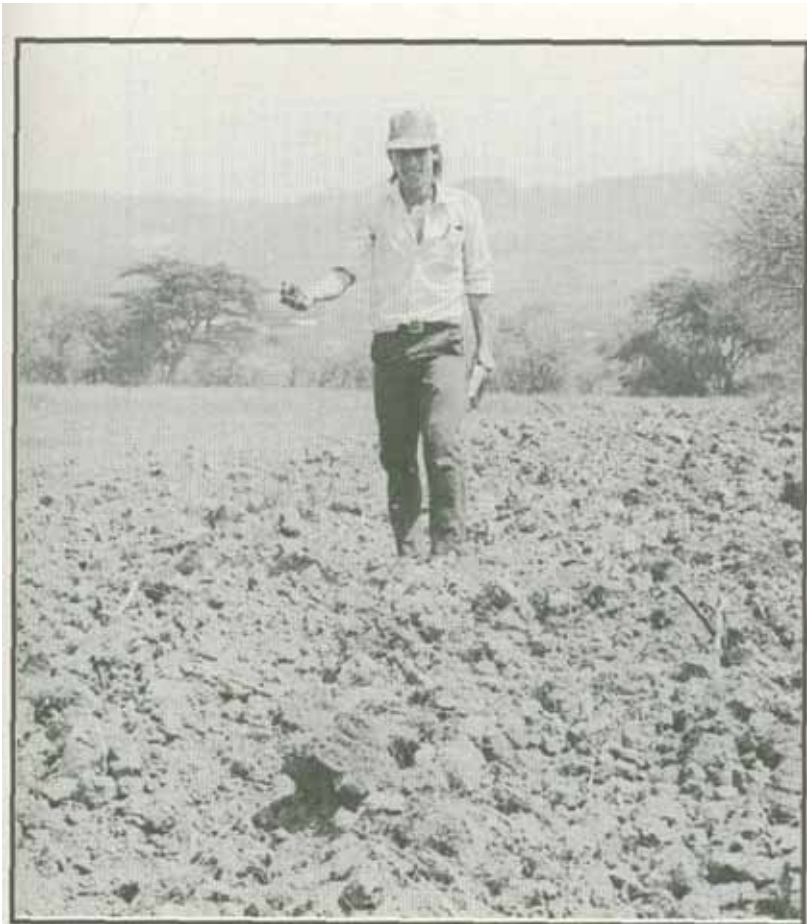
¹¹³ *IBID.*

¹¹⁴ Dept. of Treasury, Office of Comptroller of Currency 12 CFR Pt25 [docket no.94-] RIN 1557-AB32; Federal Reserve System, 12 CFR pt228 [Reg. BB; Docket #R-0822]; Federal Deposit Insurance Corp. 12 CFR pt 345, RIN 3064-AB27; Dept. of Treasury, Office of Thrift Supervision, 12 CFR pt 563e, RIN 1550-AA69; Joint Notice of Proposed Rulemaking of CRA regulations, 9/94, p.1.

¹¹⁵ La Prensa Gráfica, *El Financiero*, página 17-C. Del 29 de abril de 1997

¹¹⁶ La Prensa Gráfica. *El Financiero*, página 4-C. Del 18 de febrero de 1997.

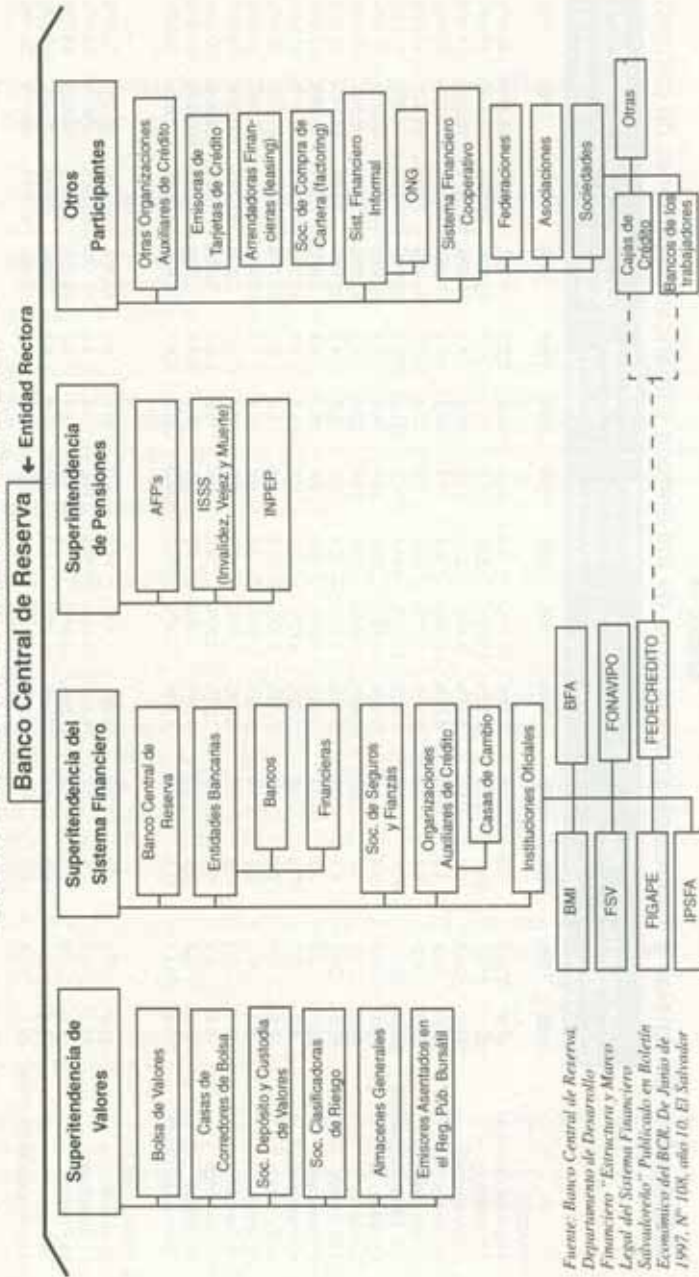
¹¹⁷ La Prensa Gráfica. *Panorama Económico*, página 18-A. Del 18 de diciembre de 1996.



Cooperativa El Astillero, Chaltenango

Anexos

Anexo A Estructura del sistema financiero salvadoreño



Anexo B El Salvador: Ganancias e impuestos sobre la renta de los bancos y financieras (millones de colones)

	Ganancia ante pago de impuesto sobre renta		Pago de impuesto sobre la renta		% de pago de impuesto sobre la renta		Ganancias gravadas - impuesto a la renta		Ganancias no gravadas - impuesto a la renta		Ganancias gravadas como % de las ganancias		Ganancias no gravadas como % de las ganancias	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996
BANCOS														
1 Agrícola Comercial	167.9	210.6	2.0	22.1	1.19%	10.49%	8.0	88.4	159.9	122.2	4.76%	41.98%	95.24%	58.02%
2 Cuscatlán	182.1	210.1	20.8	28.9	11.42%	13.76%	83.2	115.6	98.9	94.5	45.69%	55.02%	54.31%	44.98%
3 Salvadoreño	121.1	138.8	8.8	15.9	7.27%	11.46%	35.2	63.6	85.9	75.2	29.07%	45.82%	70.93%	54.18%
4 Comercio	67.6	62.3	4.6	4.1	6.80%	6.58%	18.4	16.4	49.2	45.9	27.22%	26.32%	72.78%	73.68%
5 Desarrollo	56.9	50.9	4.9	0.9	8.61%	1.77%	19.6	3.6	37.3	47.3	34.45%	7.07%	65.55%	92.93%
Sub total (más grandes)	595.6	672.7	41.1	71.9	6.90%	10.69%	164.4	287.6	431.2	385.1	27.60%	42.75%	72.40%	57.25%
6 Credesa	46.1	50.2	5.3	5.1	11.50%	10.16%	21.2	20.4	24.9	29.8	45.99%	40.64%	54.01%	59.36%
7 Bracasa	44.8	51.3	4.7	6.1	10.49%	11.89%	18.8	24.4	26.0	26.9	41.96%	47.56%	58.04%	52.44%
8 Ahorromet	42.2	36.6	4.1	0.5	9.72%	1.37%	16.4	2.0	25.8	34.6	38.86%	5.46%	61.14%	94.54%
9 Hipotecario	26.5	5.3	0.2	0.1	0.75%	1.89%	0.8	0.4	25.7	4.9	3.02%	7.55%	96.98%	92.45%
10 Multivalores	4.7	13.0	0.8	0.6	17.02%	4.62%	3.2	2.4	1.5	10.6	68.09%	18.46%	31.91%	81.54%
11 Bancorp	2.6	3.8	0.2	0.1	7.69%	2.63%	0.8	0.4	1.8	3.4	30.77%	10.53%	69.23%	89.47%
12 Unibanco	5.7	13.7	0.9	1.6	15.70%	11.68%	3.6	6.4	2.1	7.3	63.16%	46.72%	36.84%	53.28%
13 Capital	2.1	6.3	0.0	0.5	0.00%	7.94%	0.0	2.0	2.1	4.3	0.00%	31.75%	100.00%	68.25%
14 Promérica	-0.8	-2.0	0.0	0.0	0.00%	0.00%	0.0	0.0	-0.8	-2.0	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%
15 Citibank	10.0	13.8	0.0	0.0	0.00%	0.00%	0.0	0.0	10.0	13.8	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%
Total bancos (1 a 15)	779.5	864.7	57.3	86.5	7.35%	10.00%	229.2	346.0	550.3	518.7	29.40%	40.01%	70.60%	59.99%
FINANCIERAS														
16 Aliacall	34.5	27.2	4.0	2.0	11.59%	7.35%	16.0	8.0	18.5	19.2	46.38%	29.41%	53.62%	70.59%
17 Credomaltic	14.3	19.8	2.6	2.7	18.18%	13.64%	10.4	10.8	3.9	9.0	72.73%	54.55%	27.27%	45.45%
18 Finsepro	2.6	7.8	0.3	1.0	11.54%	12.82%	1.2	4.0	1.4	3.8	46.15%	51.28%	53.85%	48.72%
19 Fincomer	0.6	0.5	0.0	0.0	0.00%	0.00%	0.0	0.0	0.6	0.5	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%
Total financieras (16 a 19)	52.0	55.3	6.9	5.7	13.27%	10.31%	27.6	22.8	24.4	32.5	53.08%	41.23%	46.92%	58.77%
Total bancos y financieras	831.5	920.0	64.2	92.2	7.72%	10.02%	256.8	368.8	574.7	551.2	30.88%	40.09%	68.12%	59.91%

Fuente: FUNDESCA, con la base en diarios de circulación nacional y en el Boletín de la Superintendencia del Sistema Financiero y calículos propios

ANEXO C

Programas financieros informales específicos en El Salvador

La siguiente es una descripción de programas financieros informales con enfoque en los más conocidos que sirven a las necesidades de crédito de los microempresarios, cooperativas agrícolas y ganaderas y a pequeños agricultores. Algunos de los programas incluidos sirven a uno o más de estos sectores, así como a una amplia clientela.

Esta lista, sin embargo, no pretende ser un exhaustivo examen de los programas existentes. En su lugar su intención es proveer una amplia y representativa visión de las clases y variedades de alternativas que facilitan crédito productivo diferente a los de crédito personal para los pobres. Debido al enfoque de este estudio sobre estos tipos de créditos productivos (ver introducción) algunas programas interesantes no están incluidos ¹¹⁸.

Fedecaces, Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador.

Fedecaces, fundada en 1966, es una organización cooperativa legalmente constituida. En 1986, la Ley General de Cooperativas estableció –las reglas que gobiernan a las cooperativas. Debido a que es una cooperativa, Fedecaces pasa bajo la autoridad de la Ley General de Cooperativas y es regulada por el Insafocoop. Pese a ser una institución financiera legalmente reconocida, Fedecaces no está supervisada por la SISF. Como consecuencia, no está facultada para acceder a las líneas de crédito ofrecidas a través del BMI que están limitadas a las instituciones financieras formales ¹¹⁹.

La misión oficial de Fedecaces es “establecer un Sistema Cooperativo de Intermediación Financiera (SCIF), conformado por Cooperativas de Ahorro y Crédito eficientes y solventes que, vinculadas en una red institucional, les permita integrarse con otras instituciones afines y articularse con el Sistema Financiero Formal, para que sean capaces de impulsar el desarrollo económico de los sectores que atiende a nivel nacional” ¹²⁰.

Fedecaces es una cooperativa de ahorro y préstamos de segundo nivel que sirve a otras cooperativas de ahorro y créditos de primer nivel. Como una institución cooperativa de ahorro y préstamo, puede recibir depósitos. También sus cooperativas miembros pueden individualmente recibir depósitos.

Fedecaces está estructurada como una institución democrática cuya máxima autoridad es la asamblea general de miembros, compuesta por representantes de cada cooperativa afiliada. La asamblea general elige la junta directiva y el consejo supervisor. También asisten, a la junta directiva, los siguientes comités: de crédito, educación y liderazgo zonal. La junta directiva contrata al gerente general quien es responsable ante la junta.

Fedecaces está compuesta por 34 cooperativas de ahorro y préstamo que sirven aproximadamente a 38,000 familias¹²¹. Estas cooperativas tienen aproximadamente 450 millones de colones en activos. El 90 % viene de las cooperativas asociadas y el 10% restante viene de la asistencia financiera proporcionada por Fedecaces.

La mayoría de las cooperativas sirve al sector informal urbano. El sector agropecuario recibe muy poca atención. Los préstamos de las cooperativas miembros van desde los 1000 hasta los 250,000 colones. Sin embargo el promedio del crédito es de 10,000 a 15,000 colones. Los términos de los créditos son fijados individualmente por la cooperativa miembro.

Fedecaces ofrece préstamos a sus cooperativas miembros a un interés promedio de 16% y paga a los ahorrantes tasas de mercado. Los plazos van desde los 3 meses a los 36 meses. El cargo por mora no excede el 3%. Al final de 1995, la cartera de mora de Fedecaces era del 8% y el promedio de las cooperativas era del 7%.

Los objetivos principales de Fedecaces son: "1) Integrar a las cooperativas de ahorro y crédito que tienen la visión de convertirse en verdaderas financieras de carácter popular; 2) Apoyar el proceso de desarrollo de las cooperativas a través de la asistencia técnica... asesoría administrativa a nivel de finanzas, presupuestos, planificación estratégica, administración crediticia, sistemas de recuperación, sistemas contables y apoyar a las cooperativas en sus procesos tecnológicos... y mecanización de la parte de informática; 3) Apoyar el punto de la autorregulación, la autodisciplina, la supervisión de las cooperativas; 4) Proveer financiamiento complementario a las cooperativas y, a la vez, propiciar otra clase de servicios financieros como la movilización de ahorro y otros servicios que pudieran eventualmente irse desarrollando"¹²².

Fedecaces tiene tres metas específicas. Primero, crear una red financiera de cooperativas. Esta sería una relación horizontal intercooperativa, donde un asociado puede depositar en una cooperativa y retirar en otra –interactuar como ventanillas recíprocamente. La federación asumiría el rol de una entidad compensatoria de cuentas, de garantía de los déficits o superávits de movimientos de fondos que hagan a diario las cooperativas con el respaldo de la federación. También, Fedecaces actuaría como una superintendencia de las cooperativas en defecto que no se instale una inspectoría apropiada.