

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE CONTADURIA PÚBLICA
(EX – AUDITORÍA)



PROYECTO DE GRADO

**“REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN
MICROFINANCIERA EN BOLIVIA”**

POSTULANTE : Maria Isabel Pinto Suxo

TUTOR : Lic. Luis Medina Rivero

La Paz – Bolivia
2010

AGRADECIMIENTO

Un agradecimiento especial a mi Tutor Lic. Luis Medina Rivero quien desinteresadamente me brindo su enseñanza y su guía para la culminación del presente Trabajo.

DEDICATORIA

A mi hijo José Alberto quien vino a este mundo a darme mucho amor y a recordarme que la felicidad esta en las cosas mas simples de la vida.

A mi madre Nelly por todos sus esfuerzos, apoyo y toda la confianza que depositó en mi para poder concluir mi carrera universitaria.

A mi hermano José Luis por ser mi inspiración de superación y realización

PRESENTACION

El presente trabajo ha sido elaborado con la finalidad de demostrar la factibilidad de la regulación y supervisión de las instituciones analizando los criterios y circunstancias que dieron origen a su crecimiento en nuestro país.

El proyecto comenzará con una breve reflexión histórica a fin de conocer de manera mas profunda la evolución de las microfinanzas. El estudio del desarrollo exitoso de estas entidades, ahora reguladas, en el país, permitirá conocer los logros obtenidos en este ámbito y detectar deficiencias frente a otro no regulado.

Lo que se quiere es poder garantizar un desarrollo acorde con las necesidades del ciudadano. en este caso la población que en otra época no tenia acceso a prestamos bancarios, esto no implica reducir las ganancias de cada una de las instituciones bancarias, por el contrario, la regulación debe contemplar mecanismos o formulas para solucionar ordenadamente los problemas que puedan enfrentar las instituciones.

En este sentido es importante señalar al mismo tiempo que la estabilidad no es un objetivo absoluto. Este debe ser compatibilizado con otros igualmente importantes como la eficiencia, la innovación y la competencia entre las instituciones que conforman el sistema financiero.

INDICE

	Pág.
I. INTRODUCCIÓN	7
II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	9
2.1. Enunciado del Problema	9
2.2. Formulación del Problema	11
2.3. Delimitación del Contenido	13
2.4. Delimitación espacial	13
III. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	14
3.1. Objetivo General	14
3.2. Objetivos Específicos	14
IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	15
4.1. Tipo de estudio	15
4.2. Método de Investigación	15
V. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	17
5.1. Justificación Práctica	17
5.2. Justificación Teórica	17
5.3. Justificación Metodológica	17
VI. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	17
VII. MARCO TEÓRICO	18
7.1. La Regulación y Supervisión de las Microfinanzas	18
7.2. Antecedentes de Regulación de Intermediación Financiera	19
7.3. Principios para la regulación de las Instituciones de Microfinanzas	24
7.4. Prácticas para la supervisión de las Instituciones de Microfinanzas	66
VIII. PROPUESTA	93
8.1. El Sector Microfinanciero en el Marco de la Regulación y Supervisión	93
8.2. Las Microfinanzas y su integración al Sector Financiero	93
8.3. Experiencia de las Instituciones de Microcrédito	93
8.4. La Normativa Específica y las Instituciones de Microfinanzas	94
8.5. La Normativa de Cartera en las Instituciones de Microfinanzas	94
8.6. Medición del riesgo crediticio	94
IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	95
9.1. Conclusiones	95

9.2.	Recomendaciones	96
X.	BIBLIOGRAFÍA	98

REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN MICROFINANCIERA EN BOLIVIA

I. INTRODUCCIÓN

En el país, la regulación de las entidades de intermediación financiera, aquellas que reciben depósitos del público y colocan préstamos, esta a cargo por la ley de Bancos, la **Autoridad Supervisora del Sistema Financiero (ASFI)**. El objetivo de un sistema de regulación y supervisión bancaria es preservar la estabilidad y brindar protección a los depositantes.

Ello no implica reducir la probabilidad de fracaso de cada una de las instituciones bancarias. Los riesgos bancarios no se pueden eliminar. Sólo se pueden reducir o mitigar. Por ello, la regulación debe contemplar mecanismos o formulas para solucionar ordenadamente los problemas que puedan enfrentar las instituciones.

Es importante señalar al mismo tiempo que la estabilidad no es un objetivo absoluto. Este debe ser compatibilizado con otros igualmente importantes como la eficiencia, la innovación y la competencia entre las instituciones que conforman el sistema financiero.

En 1992 con la creación del Banco Sol, comienza la etapa de formalización y regularización de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), con la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), para que estas se transformen en entidades financieras reguladas. Este proceso fue oficializado por el Estado en 1995, con la promulgación del Decreto Supremo No 24000, que norma la creación y funcionamiento de los Fondos Financieros Privados (FFP), como intermediarios financieros especializados en brindar servicios a micro y pequeños prestatarios. En 1995 inició operaciones Caja Los Andes (hoy Banco Los Andes Pro Credit), como el primer FFP constituido en el país sobre la base de la ONG Pro- Crédito. Posteriormente se establecieron otros FFP (FÍE, PRODEM, ECOFUTURO), originados también en ONG y, más tarde, por iniciativa empresarial privada, los FFP FASSIL, Fondo de la Comunidad y Fortaleza.

Los Fondos Financieros Privados (FFP) se organizan como sociedades anónimas, por ser esta una figura idónea para la intermediación financiera, tanto por la estabilidad jurídica que representa la entidad mercantil respecto de la sociedad civil, como por permitir oportunos incrementos o reposiciones patrimoniales, cuando sus niveles de solvencia lo requieran.

El requerimiento de capital de constitución (630.000 DEG, mas o menos 910.000 \$us.), unido a un marco prudencial que establece límites de otorgamiento y concentración de crédito menores que los establecidos para los bancos, y la prohibición de otorgar créditos a sus accionistas y administradores representan una razonable combinación de respaldo patrimonial y dispersión de riesgos crediticios.

Los Fondos Financieros Privados, han sido la figura legal a partir de la cual la iniciativa privada ha podido orientar sus esfuerzos hacia la atención de una demanda de crédito insatisfecha, de sectores tradicionalmente marginados de los servicios financieros.

Existe un sistema de regulación paralelo que involucra a las cooperativas, llamadas cerradas, porque no pueden captar depósitos del público. Estas se encuentran bajo la tuición de la Dirección General de Cooperativas, que abarca tanto a las cooperativas financieras, como a las de producción y de consumo. Las entidades de microfinanzas sin fines de lucro (ONGs), no estaban reguladas por ningún ente específico, habiendo resuelto ellas mismas autorregularse.

De igual modo, existe una gran variedad de entidades que operan como prestamistas, las cuales se hallan al margen de cualquier legislación y regulación.

Cabe subrayar que en nuestro país, no existía una regulación específica para las entidades de microfinanzas (IMF), cuando estas planteaban regularse. Sin embargo, el desarrollo y el crecimiento de estas instituciones, agregado a la voluntad de las autoridades del sector financiero del momento, facilitó la regulación de estas instituciones.

De este modo, la regulación acompañó de manera eficiente el proceso de desarrollo de las instituciones de microfinanzas, y que en función del cumplimiento a la normativa instituida, fueron transformándose de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), a Fondos Financieros Privados (FFP), y posteriormente en bancos especializados. Al presente, estos Fondos Financieros Privados y entidades bancarias pueden realizar todos los servicios que ofrece la banca comercial y corporativa.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 Enunciado del Problema

En nuestro país, no existía una regulación específica para las entidades de microfinanzas (IMF) cuando estas intentaron regularse. El desarrollo exitoso de estas entidades, aparejado al convencimiento y la voluntad de las autoridades del sector financiero de la década del noventa, facilitó el proceso de regulación de estas instituciones. A partir de ese periodo, se empezó a analizar y diseñar un marco regulatorio que comprendiera en profundidad las proyecciones de las microfinanzas, el mismo sirvió para regular gradualmente a todas las demás instituciones de microfinanzas (IMF).

En 1993, mediante el decreto supremo 24000, se establece un marco regulatorio específico, creándose de esta manera la figura de Fondo Financiero Privado (FFP), para las instituciones de microfinanzas que buscaran regularse, al mismo tiempo se establecieron límites para los microprestamos, distintos a los de la banca comercial.

Por la ausencia de oferta crediticia al sector microempresarial por parte de la banca, las ONG por su alcance y cobertura geográfica, se constituyeron en una importante fuente institucional de crédito, desarrollando su actividad sin estar reguladas por la Autoridad Supervisora del Sistema Financiero (ASFI). En tal condición no podían captar depósitos del público, factor que se convirtió en el principal obstáculo para su expansión.

El bajo interés de la banca comercial en el sistema financiero, respecto de la concesión de créditos en pequeña escala, mostró objetivamente la necesidad de ampliar la oferta crediticia a este sector.

Antes del ingreso de las ONG, las limitaciones de oferta crediticia no estaban relacionadas con la escasez de recursos o factores asociados a políticas restrictivas en los mercados financieros, sino más bien a las características

propias de estas operaciones que se constituían en aspectos adicionales que se percibía podrían incrementar el riesgo crediticio, como ser:

- Escaso conocimiento y capacitación para administrar la cartera de créditos con una tecnología especializada en microfinanzas.
- Altos costos administrativos.
- Escasa información financiera.
- No existía indicadores objetivos sobre los demandantes de microcréditos.

La incorporación de un intermediario micro financiero para atender este sector, representó un paso fundamental hacia el objetivo de una mayor profundización del sistema financiero boliviano.

2.2 Formulación del Problema

Al analizar los criterios regulatorios para la actividad microfinanciera, debemos señalar que la regulación jurídica de cualquier actividad relacionada al comercio, nunca se anticipa a la actividad misma. Los reguladores comienzan aplicando normas pensadas para otras situaciones a una nueva forma de comerciar, producto de la inagotable creatividad humana. Una vez conocida y desarrollada esta nueva actividad, se comienza a tomar conciencia de la necesidad de contar con un marco regulatorio específico, pensado de acuerdo a las necesidades propias de esta nueva actividad.

Por este motivo, debemos entender cual es la etapa de desarrollo por la que pasa el sector de microfinanzas, cuanto a evolucionado la necesidad de fijar un marco regulatorio particular, debemos tener presente que regular el sector, implica destinar recursos humanos y económicos a la capacitación de personal para el control de una multiplicidad de instituciones dedicadas a prestar un gran número de créditos de significativa relevancia económica, ya que la mejor reglamentación de nada sirve si no se puede cumplir una supervisión efectiva.

Debemos puntualizar que la decisión de formalizarse por parte de las entidades de microfinanzas, respondió, sobre todo, a la necesidad de convertirse en entidades sostenibles y rentables, con acceso a fuentes estables de financiamiento, como son los depósitos del público y las líneas de crédito de entidades financieras locales y del exterior, reduciendo así los costos financieros y generando retornos importantes que les permitirían atraer a más inversionistas sociales y asegurar su crecimiento permanente. Además, por el hecho de ser reguladas y estar en la obligación de consultar a la central de riesgos de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), para cada crédito, empezaron a valorar este mecanismo como una herramienta que contribuía a disminuir el riesgo.

Estas entidades reguladas, sin embargo, mantuvieron la misión institucional de las ONG que les dieron origen, cuyo objetivo era brindar mayores oportunidades de acceso a servicios financieros a la población de bajos ingresos.

Por consiguiente, el objetivo de la investigación desarrollada en el presente Proyecto de Grado, es demostrar que el desarrollo y la maduración de las entidades de microcrédito sentaron las bases para promover su formalización y que la regulación acompañó eficazmente el proceso de conversión de las organizaciones no gubernamentales a fondos financieros privados y luego en bancos especializados en microfinanzas. Para demostrar lo señalado, planteamos las siguientes interrogantes que serán desarrolladas:

¿La regulación y supervisión microfinanciera en Bolivia, permitió la integración de amplios sectores de la población al sistema financiero formal?.

¿La regulación y supervisión posibilitó la incorporación al sistema regulado a entidades financieras que sean sostenibles y especializadas en micro finanzas?.

¿La regulación y supervisión facilitó la canalización de recursos a sectores desatendidos por la banca tradicional?.

¿La formalización de las entidades de microfinanzas viabilizo cubrir la demanda insatisfecha de los servicios financieros, tanto en el área urbana como rural?.

¿La regulación permitió dotar a las ONG de garantías jurídicas (sociedades anónimas), en sus operaciones en el campo de las microfinanzas ?.

¿La formalización posibilito que los micro prestatarios tengan una alternativa de financiamiento y las condiciones de crédito?.

2.3 Delimitación de! Contenido

Área Específica: El Sistema Financiero.

Área Particular: instituciones de Microfinanzas.

2.4 Delimitación Espacial

La investigación del presente Proyecto de Grado, es demostrar que la regulación y supervisión en el sector microfinanciero es fundamental, porque representó un paso necesario hacia el logro de una mayor profundización y formalización del sistema financiero.

III. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Objetivo General

El Objetivo General del presente Proyecto de Grado, es demostrar si es viable para las instituciones de microfinanzas la regulación y supervisión financiera.

3.2 Objetivos Específicos

- Establecer si la regulación y supervisión financiera, posibilitó la integración de los servicios financieros a vastos sectores desprotegidos de la población, tanto de sectores peri urbanos como rurales del país.
- El proceso de regulación del sector microfinanciero, tendió gradualmente, a cubrir la demanda efectiva insatisfecha de servicios financieros por parte de las pequeñas y medianas empresas (PYMES).
- Determinar si la formalización posibilitó el surgimiento de alternativas viables de micro financiamiento para los sectores mas vulnerables de la población.
- Analizar si la formalización posibilitó la consolidación institucional y financiera de las entidades de microcredito, que operan en los estratos marginales de la población.
- La regulación sentó las bases para la generación de créditos por parte de las instituciones de microcredito, a personas naturales y operaciones de pequeño crédito prendario.

IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Tipo de Estudio

El tipo de estudio que identifica el presente trabajo, es el explicativo, porque su fortaleza radica en que va más allá de la descripción de conceptos o fenómenos, o del establecimiento de relaciones entre conceptos. Están dirigidos a responder a las causas de los eventos. Su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en que condiciones se da éste, o por qué dos o más variables están relacionadas.

El propósito es el de implementar y coadyuvar en el diseño, desarrollo y viabilidad del proceso de regulación y supervisión microfinanciera.

En la investigación explicativa se presenta una relación causal, no solo persigue describir o acercarse al problema, sino que se intenta encontrar las causas del mismo.

La investigación explicativa es aquella que tiene relación causal. No sólo persigue describir o acercarse al problema, sino que intenta encontrar las causa del mismo. En la investigación explicativa se pretende detectar las relaciones entre las variables del planteamiento central.

El diseño de la investigación consiste en tomar como referencia a las entidades de microfinanzas como sujetos de formalización.

4.2 Método de investigación

Se aplicará el **Método Deductivo** ya que partiendo del planteamiento central se llegará a la deducción de premisas específicas, para aplicarlas a un contexto central.

De igual modo se aplicará el **Método inductivo**, ya que al existir un discernimiento particular del tema específico, se pretende formular el planteamiento central.

Para dicho objetivo se recopilará la información especializada sobre las variables del sector de microfinanzas y su relación con el propósito de regulación y supervisión. La investigación se basará en el problema central objeto de estudio, se incidirá en los factores que pueden fortalecer y contribuir al proceso de regularización.

Los métodos utilizados se basaran en las siguientes etapas:

- Recopilación de información básica.
- Procesamiento de la información.
- Conclusiones.

V. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

5.1 Justificación Práctica

El objetivo de la investigación desarrollada en el presente Proyecto de Grado, es el de demostrar la viabilidad efectiva de la regulación y supervisión del sector microfinanciero en Bolivia, aspecto que se traduce en una consolidación y canalización más óptima de recursos a sectores desatendidos por la banca tradicional.

5.2 Justificación Teórica

La presente investigación, hace hincapié en el acierto de haber implementado el sistema de regulación y supervisión del sector de microfinanzas, comprendiendo las particularidades específicas de este sector, ajustándola a las normas vigentes y donde se establecen límites para préstamos, distintos a los vigentes para la banca comercial.

Por lo señalado, el desarrollo del presente Proyecto de Grado, se justifica plenamente, desde el punto de vista teórico.

5.3 Justificación Metodológica

La presente investigación, presenta una metodología basada en un orden secuencial, realizada para cumplir los objetivos trazados. Este proceso metodológico permite demostrar la factibilidad y beneficio integral del proceso de regulación y supervisión del sector microfinanciero.

VI. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo, toma como marco de referencia el sector financiero, específicamente las instituciones de microcrédito. El área de investigación es el sistema de regulación y supervisión. Su aplicación operativa se da en las instituciones de microfinanzas.

VII. MARCO TEÓRICO

7.1 La regulación y supervisión de las microfinanzas

Las dos principales funciones de la Autoridad Supervisora del Sistema Financiero (ASFI) son las de regular y supervisar el sistema financiero, con el objetivo de contribuir a mantener la estabilidad del mismo.

Su labor de regulación es cumplida a través de la elaboración de nuevas normas y reglamentos, y la actualización de los existentes, normas que son de estricto cumplimiento por parte de las entidades de intermediación financiera.

La creciente demanda de recursos económicos de la micro y pequeña empresa (Pymes) y de las personas naturales de bajos ingresos, ha promovido a que muchas organizaciones nacionales y extranjeras sin fines de lucro, constituidas como Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), ofrezcan este servicio y otros relacionados con el, como la asistencia a los productores del área urbana y rural.

El plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado mediante Decreto Supremo No 23883 del 22 de octubre de 1994, establece la necesidad de estimular la creación y el funcionamiento de entidades privadas especializadas en el otorgamiento de créditos, a fin de apoyar a los pequeños productores del país.

Con esa finalidad, y a fin de formalizar las organizaciones microfinancieras ya existentes, el Decreto Supremo No 24000 del 12 de mayo de 1995, dispuso la creación de los Fondos Financieros Privados (FFP), cuyo principal objetivo es la canalización de recursos para el financiamiento de las actividades de los pequeños y los microempresarios del sector productivo, comercial y de servicios.

Este decreto y otras normas como el Decreto Supremo No 24439, que regula la adecuación del sistema Cooperativo de Ahorro y Crédito, y la Ley No 2297 de fortalecimiento de la normativa y supervisión bancaria, constituyen la legislación del sector. En conjunto establecen que las actividades de intermediación financiera y de prestación de servicios auxiliares tienen el propósito de precautelar

el orden financiero nacional, promoviendo un sistema financiero sólido, confiable y competitivo.

7.2 Antecedentes de regulación de intermediación financiera

La regulación de las actividades de intermediación financiera, que captan el ahorro del público para canalizarlo como crédito a los sectores productivos, y de una amplia gama de otros servicios financieros, nace y se normaliza al amparo de la Ley General de Bancos, de julio de 1929, que manda la creación y puesta en funcionamiento de la Ex Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, hoy Autoridad Supervisora del Sistema Financiero (ASFI) y del Banco Central de Bolivia.

Como la captación de recursos del público (bajo las modalidades de depósitos a la vista, a plazo y cajas de ahorros), no puede dejarse a la libre competencia del mercado, el estado debe intervenir con el objeto de precautelar y proteger el dinero de los ahorristas que acuden al sistema financiero. Ese fue el argumento para la creación de la Ex Superintendencia de Bancos, a la que se le encomendó la misión de hacer cumplir las leyes y decretos reglamentarios relativos a bancos, vigilar e intervenir en la emisión e incineración de billetes de bancos.

La regulación financiera de entonces contaba con bases prudenciales muy importantes, y hacia énfasis en la buena administración del dinero de terceros, cuando había sido captado en los depósitos a plazo fijo o en las cajas de ahorro. Su propósito era resguardar estos recursos a través del encaje legal, que debía alcanzar diferentes porcentajes según cada tipo de captación.

En esas épocas las operaciones de captación tenían gran importancia, al punto de que se crearon instituciones financieras dedicadas exclusivamente a ellas, denominados "bancos de ahorro", y también "secciones de ahorro" en los bancos comerciales. Así, El artículo 149 de la ley señala lo siguiente "Se autoriza el establecimiento en la república de bancos de ahorro, cuyas funciones serán las de

reunir los pequeños ahorros de la colectividad e invertirlos en las obligaciones productivas de intereses”.

Los supervisores bancarios en varios países latinoamericanos han comenzado a tomar medidas enérgicas para abordar el tema de las microfinanzas. Su desafío complicado en ocasiones, por el gran número de iniciativas legales en esta área, consiste en ajustar o razonablemente promover las microfinanzas en el marco de normas y estándares prudenciales generalmente aceptados para el sector bancario. Un marco que no aborda adecuadamente los riesgos y rasgos particulares de las microfinanzas no será de utilidad para estas instituciones y, por consiguiente, tampoco para las personas que dependen de las mismas. Por ejemplo, un enfoque inflexible y conservador podría restringir excesivamente la oferta y expansión de las microfinanzas, al no permitir que las industrias financieras adopten tecnologías crediticias apropiadas. Por otro lado, y lo que es mucho más común, los esfuerzos bien intencionados para promover las microfinanzas podrían resultar en un marco abiertamente indulgente que facilite y permita que operen instituciones débiles, lo que a su vez podría conducir a bancarrotas, debilitar la confianza en una industria incipiente y ocasionar que personas pobres pierdan sus ahorros.

El tema de los ahorros es crucial. Los supervisores deberían velar por que las personas no pierdan sus ahorros en entidades que fracasan. Por otro lado, cuando las entidades no captan ahorros, las razones en favor del involucramiento de los supervisores bancarios suelen debilitarse. Los presupuestos de éstos son limitados y su atención se debe centrar en las entidades y situaciones en donde realmente se les necesita. Los ahorros también son cruciales por otra razón: las entidades microfinancieras los desean. Hasta la fecha, el microcrédito ha sido ofrecido sobre todo por fundaciones sin fines de lucro, las que usualmente no pueden movilizar ahorros. Así como estas entidades han crecido, también ha aumentado su demanda de fondeo. Algunas han observado las reglas y han solicitado una licencia para operar como banco o sociedad financiera, como una

manera de obtener acceso a financiamiento en forma de ahorros y otros medios. Otras han adoptado la táctica de adecuar las reglas a su propia situación.

Durante los últimos años, fundaciones sin fines de lucro introdujeron iniciativas legales para crear nuevos tipos de entidades financieras adaptadas específicamente a sus necesidades y aspiraciones. En algunos casos, cuando el supervisor bancario ha formado parte del proceso, esto ha resultado en marcos innovadores y útiles que han permitido un crecimiento rápido y equilibrado de la industria. En otros países, en donde el supervisor bancario no ha participado en el proceso, esto ha resultado en marcos poco consistentes con las prácticas bancadas generalmente aceptadas.

Es aquí donde la supervisión y regulación puede jugar un papel importante, porque se propone brindar a las autoridades de supervisión las herramientas que necesitan para participar en forma activa y constructiva en el desarrollo de marcos regulatorios y de supervisión para las microfinanzas. En esencia, es necesario ofrecer un inventario de los aspectos que debería incluir un marco de este tipo, sobre la base de los riesgos y rasgos particulares de esta actividad. Su nivel de detalle es suficiente para orientar la respectiva propuesta de ley y la elaboración de las principales regulaciones. Las directrices adicionales tendrían que ser concebidas por el supervisor bancario, en concordancia con las normas y prácticas vigentes en el país.

Uno de los principales desafíos al desarrollo de un marco regulatorio y de supervisión apropiado para las microfinanzas es la gran diversidad de entidades que ofrecen estos servicios. La concesión de microcrédito ya no es dominada por fundaciones sin fines de lucro; actualmente, muchos bancos y financieras han desarrollado carteras considerables en este mercado. En algunos casos, estas entidades han sido creadas mediante la "conversión" de fundaciones sin fines de lucro que se especializan enteramente en las microfinanzas. En otros casos, las financieras y los bancos tradicionales están desarrollando segmentos micro-empresariales rentables en sus carteras corporativas o de consumo. Mientras

tanto, una gran parte de los servicios microfinancieros es prestada por cooperativas financieras.

Este panorama institucional se ve complicado aún más por el hecho de que varios países han creado o están por crear nuevas y diferentes formas institucionales especializadas en microfinanzas.

Tal como se indica en un marco coherente y completo en gran medida se basará en la concesión de microcrédito como actividad, lo que le hará aplicable a todas las entidades supervisadas que ofrecen este servicio, independientemente de si poseen una licencia para operar como banco, financiera, cooperativa o como algún tipo de forma institucional diferenciada que haya sido creada específicamente para operar con microcrédito. La implementación de estas regulaciones, que entre otros incluyen estándares relacionados con la definición de la mora, la clasificación de la cartera y la reprogramación de préstamos, es relativamente sencilla una vez que el microcrédito ha sido definido.

Sin embargo, lo que resulta más complejo es el diseño y la implementación de regulaciones atadas a una institución como tal, como por ejemplo, la relación de solvencia o el tipo de operaciones permitidas. Cualquier recomendación o limitación en estas áreas son difíciles de aplicar para los bancos, financieras o cooperativas por igual, ya que muchos de éstos operan sólo en forma mínima en la concesión de microcrédito. Aun si se presentara la oportunidad poco probable, no tendría sentido modificar el marco básico para todos los bancos, sólo para ajustar o regular correctamente a los pocos de éstos que operan en microfinanzas. Más bien, las autoridades de supervisión deberían imponer estos estándares y requisitos en el momento de otorgar licencias a las entidades en cuestión.

La experiencia nos señala:

1. Supervisar solamente a las entidades micro financieras que movilizan depósitos del público. Si la entidad no moviliza depósitos, no hay una razón de peso por la cual involucrar a las autoridades de supervisión.

2. Permitir que sólo entidades microfinancieras incorporadas con accionistas (no fundaciones sin fines de lucro) movilicen depósitos del público. Las fundaciones sin fines de lucro no poseen propietarios con intereses monetarios (de hecho, carecen de propietarios) y, por lo tanto, están caracterizadas por debilidades importantes en términos de gobernabilidad y estabilidad institucional.
3. No crear una forma institucional nueva y diferenciada para las microfinanzas, a menos (a) que haya varias fundaciones sin fines de lucro maduras y manejadas adecuadamente que estén dispuestas a transformarse en este tipo de intermediarios financieros, y (b) que las formas institucionales existentes—tales como bancos o financieras—no sean alternativas viables (debido a los elevados requisitos mínimos de capital, por ejemplo) o impliquen importantes restricciones de operación que no puedan modificarse fácilmente (tal como la incapacidad para movilizar depósitos).
4. Exigir la participación de inversionistas estratégicos privados en aquellas entidades microfinancieras que acepten depósitos y que se hayan formado a partir de la transformación de fundaciones sin fines de lucro. Estas entidades suelen ser dominadas por la fundación no lucrativa que les dio origen y, por lo tanto, necesitan de inversionistas orientados hacia las ganancias, a manera de contrapeso.
5. Definir el microcrédito como una nueva forma de concesión de préstamos que se diferencia de los préstamos de consumo, comerciales e hipotecarios. Esto, a su vez, permitirá la simplificación de las normas para los préstamos microempresariales.
6. Crear estándares específicos para las operaciones definidas como micropréstamos en las áreas de clasificación de riesgos, documentación de los clientes, provisiones para pérdidas de préstamos y cuentas incobrables. En algunas áreas los estándares deben ser más estrictos que

en la práctica actual, y en otras deben ser más flexibles; sin embargo, siempre deberían ser simples.

7. Enfocar la supervisión en los aspectos siguientes de las entidades microfinancieras: (a) su gobernabilidad y propiedad, (b) su metodología crediticia, y (c) sus mecanismos y procedimientos de control interno.
8. Promover el desarrollo y el uso de burós de créditos (centrales de riesgos) para que las instituciones microfinancieras puedan evaluar con mayor facilidad la solvencia de los clientes potenciales y los clientes puedan comparar condiciones entre instituciones financieras con el historial de crédito en mano.

7.3 Principios para la Regulación de las Instituciones de Microfinanzas

Las autoridades de supervisión bancaria no solamente deben establecer un marco regulatorio apropiado para el microcrédito, sino también deben adaptar el marco institucional para las entidades que se dedican a esta actividad. Este marco, que entre otras debe incluir normas sobre objeto social, control societario, capital mínimo, operaciones permitidas y endeudamiento no comercial, se aplicaría a la entidad como tal y, por lo tanto, es distinto de aquel que se aplica a la concesión de micropréstamos como actividad /producto. La existencia de un reglamento particular para las entidades que operan con microcrédito está justificada por sus características particulares, ya que su estructura organizativa y de propiedad genera riesgos y debilidades que les son propios.

Sin embargo, la aplicación de un marco diferenciado se ve complicada por la gran variedad de entidades financieras dedicadas, en mayor o menor grado, a la concesión de microcréditos:

- (a) Bancos comerciales con una parte de sus carteras en microcréditos.
- (b) Sociedades financieras con una parte de sus carteras en microcréditos.

- (c) Bancos comerciales especializados al 100% en microcréditos, usualmente creados a través de la transformación de fundaciones sin fines de lucro.
- (d) Sociedades financieras especializadas al 1.00% en microcréditos, usualmente creadas a través de la transformación de fundaciones sin fines de lucro.
- (e) Cooperativas con una parte de sus carteras en microcréditos.
- (f) Nuevas formas jurídicas creadas específicamente para que las fundaciones de microcrédito sin fines de lucro puedan transformarse con mayor facilidad en intermediarios financieros supervisados.

En vista de la gran diversidad de entidades financieras que operan con microcrédito, los supervisores no pueden aplicar el mismo marco institucional a todas las entidades por igual. Dichas entidades difieren ampliamente en cuanto a sus características de propiedad, estructura organizativa y perfiles de riesgo en general. Por ejemplo, no tiene sentido que una sociedad financiera, originada en una fundación sin fines de lucro y especializada al 100% en el micro-crédito, reciba el mismo trato que un banco comercial que sólo se dedica parcialmente a esta actividad. La diferencia es aun mayor en el caso de las cooperativas, las cuales poseen algunos rasgos de propiedad y gobernabilidad verdaderamente únicos.

La aplicación de las regulaciones sugeridas es más sencilla cuando se trata de nuevos tipos de instituciones creados específicamente para fundaciones sin fines de lucro que desean convertirse en intermediarios financieros supervisados. En estos casos, las recomendaciones no sólo son totalmente apropiadas, sino también se pueden implementar con facilidad a través de la ley, y las regulaciones que crean y definen el nuevo tipo de institución. Sin embargo, tal como se manifestó la creación de formas institucionales de este tipo sólo se justifica bajo ciertas circunstancias.

En teoría, la mayoría de las regulaciones debería ser aplicable en su totalidad a financieras y bancos plenamente especializados en microfinanzas. Sin embargo, en este caso la implementación de las regulaciones es algo más problemática. No tiene sentido renovar todo el marco existente para bancos o financieras sólo porque algunos de ellos se especializan en el microcrédito. Mas bien, la mayoría de las financieras y los bancos totalmente especializados en esta área han sido creados mediante la transformación de fundaciones sin fines de lucro, la solución es que, en el momento que la nueva entidad obtiene su licencia, el supervisor exija que sus artículos de incorporación incluyan las limitaciones y recomendaciones específicas.

En el caso de los bancos y financieras convencionales que sólo se dedican al microcrédito en pequeña escala, la implementación de estas regulaciones no sólo supone un desafío sino también su justificación teórica. Es evidente que sería impropio regular aspectos generales, tales como la adecuación patrimonial, la concentración de límites crediticios y las operaciones permitidas, sólo en base al hecho de que la institución dedica parte de sus recursos al microcrédito. Sólo si la institución se dedica sustancialmente al microcrédito comienza a aplicar la mayoría de las regulaciones sugeridas. Por consiguiente, la implementación tendría que ser parcial y gradual. En estos casos, el supervisor tendría que negociar con las entidades, caso por caso, cualquier modificación que se considere justificada.

En lo referente a la manera de regular las entidades financieras dedicadas a las microfinanzas, los principios giran en torno a la diversificación de activos y ponen particular énfasis en los aspectos de gobernabilidad y control interno. En tal sentido, aspectos como la forma jurídica, el control societario y las responsabilidades de directores y gerentes adquieren preponderancia para precautelar la estabilidad y solidez de cada entidad, debe cuidarse que todas las entidades dedicadas al microcrédito operen bajo una regulación única y exigente en cuanto al reconocimiento oportuno del riesgo crediticio.

Los mismos principios generales también aplican a las cooperativas, aunque las recomendaciones específicas en ocasiones son diferentes como resultado de los rasgos particulares de gobernabilidad de estas organizaciones. En resumen el marco regulatorio para las cooperativas debe poner particular énfasis en paliar los problemas de gobernabilidad y conflictos de interés que surgen de factores relacionados con su naturaleza asociativa: (a) un capital variable debido a la libre afiliación y retiro de los socios; (b) la tendencia a tener un número reducido de asociados con una influencia desproporcionada en la elección de los administradores de la cooperativa y, por tanto, en la asignación del crédito; (c) la falta de incentivos comparables a los que tienen los inversionistas comerciales para contratar personas competentes para un manejo profesional de la institución; y (d) la carencia de tipificación penal y la actuación laxa del Poder Judicial para penalizar infracciones de la banca y contra el interés público. Además, las cooperativas operan en un ámbito geográfico mucho más restringido que los bancos, de manera que gozan de menos diversificación de riesgos, tanto en sus carteras de préstamos como en sus fuentes de fondeo (depósitos locales).

En este escenario, el marco regulatorio para las cooperativas debe contemplar un esquema mínimo de obligaciones y facultades de los diferentes órganos de gobierno, el cual debe incluir la separación de funciones entre el consejo de administración y la gerencia de la entidad. En casos de cooperativas grandes, la regulación también debe asegurar que la aprobación de los préstamos sea realizada por personal profesionalmente capaz y no por comités de crédito conformados por voluntarios. Además, el marco regulatorio y de supervisión para las cooperativas debe establecer un sistema de contabilidad uniforme, de manera tal que el reconocimiento de la mora, los ingresos y las provisiones se realicen según criterios uniformes. Esto permitirá el funcionamiento adecuado de un sistema de seguimiento en base a indicadores financieros de alerta temprana.

Las grandes diferencias de tamaño y propósito entre las cooperativas, además de su gran número, invariablemente conducen a la pregunta de qué cooperativas deberían ser reguladas y supervisadas. Es evidente que las cooperativas grandes

deben estar sujetas al marco de las prácticas establecidas de regulación y supervisión, ya que el vínculo entre éstas y sus miembros frecuentemente es débil, que representan a un gran número de depositantes y que algunas podrían clasificarse legítimamente como riesgos sistémicos en el sentido convencional de la palabra. Son las cooperativas pequeñas las que constituyen un reto más difícil para el supervisor, dado que son tan numerosas y sólo constituyen una muy pequeña porción de los depósitos del sistema financiero.

Como muchas cooperativas pequeñas también movilizan ahorros, podría argumentarse que deberían ser supervisadas como cualquier otra institución que acepta depósitos. Sin embargo, en la práctica esto muchas veces no es realista, ya que los costos de supervisión serían inmanejables debido al gran número de cooperativas. Otra alternativa podría ser prohibir la movilización de depósitos a las cooperativas pequeñas no reguladas, pero esto podría dejar a las comunidades rurales sin servicios de crédito y ahorro. Por último, el supervisor podría delegar la supervisión de las cooperativas pequeñas en alguna otra entidad (usualmente otra entidad gubernamental o la federación de cooperativas), pero esto por lo general significa una calidad de supervisión baja debido a la falta de personal capacitado y/o conflictos de interés dentro del supervisor delegado. La delegación tampoco asegura que al final de cuenta no sea el supervisor bancario que tendrá que responsabilizarse por los eventuales problemas del sector.

A esta situación se le debe sumar el hecho de que las cooperativas generalmente resisten la regulación y supervisión del supervisor bancario por dos razones principales. Primero, temen que las regulaciones propuestas no estén lo suficientemente adaptadas a las características y circunstancias particulares de las cooperativas y que, por lo tanto, impongan requerimientos irrazonables e irreales. Segundo, algunas cooperativas se opondrán a que su multiactividad sea limitada en favor de una especialización financiera, lo cual es un prerrequisito para que el supervisor realice una regulación y una supervisión efectivas. La tradición de brindar no sólo servicios financieros sino también aquellos relacionados con la

salud y la educación está profundamente arraigada en el movimiento cooperativista.

Según las consideraciones aquí expuestas, el tema de las cooperativas es, dentro del área de las microfinanzas, uno de los más complicados y difíciles que los supervisores afrontan en la actualidad. El presente trabajo aporta soluciones para algunos de los aspectos técnicos del tema, pero las decisiones importantes se toman en un nivel más político dadas la capacidad organizativa de las cooperativas y la posible necesidad de **ajustar** la ley aplicable en materia de cooperativas.

7.3.1 Formas jurídicas

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

La regulación debe exigir que las entidades financieras especializadas en microcrédito se organicen como sociedades anónimas o como cooperativas. Estas entidades no deben dedicarse a actividades distintas a la intermediación financiera, como por ejemplo asistencia técnica, capacitación o prestación de servicios sociales. Tampoco se debe permitir la inclusión de fundaciones sin fines de lucro en el sistema financiero supervisado, en vista de que sus importantes debilidades institucionales les hacen impropias para captar depósitos del público.

Entidades microfinancieras

La regulación debe contemplar mecanismos para que las asociaciones o fundaciones rentables que cuenten con recursos patrimoniales suficientes, tecnologías microcrediticias eficientes (clientes, personal y sistemas) y directivos de comprobada solvencia moral puedan participar en la creación de sociedades anónimas. Estas deben contar con la concurrencia de inversionistas estratégicos, institucionales o privados, que provean los mecanismos societarios de control y los recursos frescos necesarios para completar el capital mínimo en efectivo. Asimismo, deben operar sin restricciones de ámbito geográfico.

Cooperativas de ahorro y crédito

La normativa prudencial debe exigir la especialización financiera de las cooperativas y limitar el financiamiento de sus actividades sociales o comunitarias a los excedentes líquidos de ejercicios anteriores. Esta separación de actividades financieras y no financieras, que en algunos casos podría requerir la creación de una nueva cooperativa, se ve necesaria, para facilitar la supervisión de las mismas. Al igual que a todas las demás entidades financieras, a las cooperativas se les debe permitir operar con microcrédito, siempre y cuando estén sujetas al marco regulatorio para esta actividad.

Entidades microfinancieras

Si bien es cierto que muchas de las entidades microfinancieras en un inicio han operado como organizaciones sin fines de lucro y sociedades de personas al amparo de los códigos civiles, la sociedad anónima es una forma jurídica de organización empresarial más apropiada para el ejercicio de la actividad de intermediación financiera. La sociedad anónima permite atraer a depositantes y acreedores de carácter comercial. Además, permite su venta o su recapitalización por terceros en caso de eventuales crisis, sin que por ello se deba modificar su pacto social de constitución o cambiar su naturaleza jurídica. El régimen de propiedad, gestión y reparto de excedentes de las sociedades anónimas dan incentivos para maximizar la eficiencia operativa y los controles societarios internos. De igual forma, es posible la extinción y liquidación de las sociedades anónimas como sociedades de capitales por mandato de la autoridad administrativa, extremo que es negado para las sociedades de personas en algunos países de la región.

Cooperativas de ahorro y crédito

La gran ventaja de las cooperativas de ahorro y crédito es que mediante la concesión de un voto a cada propietario miembro de la cooperativa se implementa un mecanismo que ayuda a asegurar que los servicios ofrecidos coincidan con lo

que desea la mayoría de los miembros de la comunidad. Por el contrario, una corporación podría responder únicamente a los deseos de unos cuantos accionistas acaudalados.

Por otro lado, la debilidad de las cooperativas tiene que ver con el hecho de que son instituciones sin fines de lucro que distribuyen la propiedad entre muchas personas y cuyo consejo de administración carece de inversionistas que buscan generar ganancias y que examinan minuciosamente la administración para asegurarse que ésta opere con la mayor seguridad, eficiencia y rentabilidad posibles. Además, la participación de muchas cooperativas en servicios comunitarios no financieros tiende a dificultar el manejo profesional, de la parte financiera, debido a la insuficiente especialización del personal y la falta de contabilización de costos e ingresos por separado. Por lo tanto, las cooperativas de ahorro y crédito requieren de un régimen que las enfoque en la actividad financiera, incentive la eficiencia operativa y fortalezca los controles internos y societarios.

En Bolivia, país que tiene uno de los sectores cooperativos más variados de América Latina, las cooperativas de ahorro y crédito se constituyen al amparo de la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC) del 13 de septiembre de 1958. Según se estipulaba en el artículo 24 de la LGSC, que luego fue derogado en 1996, las cooperativas de ahorro y crédito eran aquellas organizadas con el objeto de proporcionar a sus socios recursos económicos a un interés nunca superior al estipulado legalmente en el mercado bancario. El mismo artículo señalaba que dichas cooperativas desarrollarían una política de inversiones para facilitar el financiamiento de los programas de vivienda para clases trabajadoras, transformando el ahorro monetario en ahorro inmobiliario.

Este artículo 24 fue derogado dentro del marco de la nueva Ley de Bancos y Entidades Financieras (LBEF) de 1993. La LBEF es una ley que, a diferencia de la Ley General de Bancos existente desde 1928, se orienta a regular la intermediación financiera, los servicios financieros y la captación de recursos del

público, independientemente de la forma jurídica de la entidad financiera. En este sentido, el ámbito de la LBEF abarca a varios tipos de entidades financieras:

- (a) Bancos.
- (b) Empresas de servicios financieros: arrendadoras, factoraje y almacenes de depósito.
- (c) Cooperativas de ahorro y crédito y mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda.
- (d) Otras entidades financieras no bancadas.

En diciembre de 1.996 se emitió el Decreto Supremo 24439, mediante el cual se reglamentaron ambas leyes y se crearon dos tipos de cooperativas:

- (a) Las cooperativas de ahorro y crédito abiertas, cuyas operaciones de ahorro son realizadas con sus socios, el público y con entidades financieras, nacionales o extranjeras; estas cooperativas se constituyen de acuerdo a la LGSC como entidades especializadas o de objeto único bajo el régimen de "responsabilidad limitada", pero requieren licencia de funcionamiento del ASFI y sujetan sus operaciones y actividades a la LBEF y otras leyes aplicables al sistema financiero.
- (b) Las cooperativas de ahorro y crédito cerradas, que realizan operaciones exclusivamente con sus socios y se rigen por las disposiciones de la LGSC y los reglamentos de operación y control dictados por el Instituto Nacional de Cooperativas. No están autorizadas para captar depósitos pero, a través de reglamentos recién emitidos por el ASFI tienen la posibilidad de ofrecer libre disponibilidad a los aportes que superan el mínimo requerido por la cooperativa.

Las cooperativas de ahorro y crédito abiertas se dividen en cuatro categorías, según el capital mínimo con que cuenten al momento de solicitar su licencia de funcionamiento. A las cooperativas con mayor capital se les permite un mayor

rango de operaciones. A su vez, el Decreto 25703 del 11 de marzo de 2001 modifica el marco institucional de las cooperativas cerradas, dividiéndolas en "comunales" y "laborales", según exista o no un vínculo concreto entre los socios e, implícitamente, una fuente de repago de sus créditos definida y relativamente segura a través de descuentos en planilla.

En consecuencia, el ámbito operativo de las cooperativas bolivianas es sumamente variado, existiendo cuatro categorías para las cooperativas abiertas y dos más para las cooperativas cerradas. Las cooperativas abiertas más grandes tienen el ámbito operativo más amplio y están orientadas a funcionar como intermediarios financieros plenos, dotados de las mismas facultades fundamentales que los bancos comerciales. En el otro extremo, las cooperativas cerradas, tanto laborales como comunales, están orientadas a ser entidades de ámbito muy restringido, no solamente en el tipo de operaciones que pueden realizar sino en su propia estructura societaria, tipo de clientes y volumen operativo.

7.3.2 Propiedad

Entidades microfinancieras

La regulación debe requerir que los accionistas fundadores de las entidades microfinancieras sean sujetos al análisis individual de solvencia moral y económica requerido a todo accionista de entidades financieras. Para el caso de entidades creadas con base en personas jurídicas sin fines de lucro o en las cuales existe un porcentaje mayoritario de accionistas institucionales, la regulación debe establecer que el supervisor evalúe y eventualmente rechace aquellas solicitudes en las que la estructura patrimonial no garantice un equilibrado control societario y una adecuada orientación empresarial.

La regulación o, a falta de ésta, el correspondiente plan de negocios en la nueva entidad, debe prever que en el mediano plazo se cuente con la presencia de inversionistas privados con una participación, accionaria que les permita, cuando menos, tener capacidad de veto en las grandes decisiones societarias. La

regulación también debe establecer que los estatutos de las entidades sin fines de lucro que participen en el capital de entidades microfinancieras y los contratos con sus financiadores claves contemplen la facultad de adquirir acciones de empresas con fines de lucro.

Cooperativas de ahorro y crédito

La regulación debe asegurar que la membresía de una cooperativa de ahorro y crédito esté compuesta por personas físicas (naturales) que se organizan con el propósito de solventar una evidente ausencia de adecuados servicios financieros. También se puede permitir la participación de otras cooperativas a medida que existan normas para evitar los posibles conflictos de interés que se pueden generar en ese tipo de estructuras.

Entidades microfinancieras

La naturaleza de la intermediación financiera, un negocio altamente apalancado donde la ley debe proteger a numerosos pequeños acreedores de las decisiones de los propietarios, exige que las entidades financieras tengan un patrimonio estable y que sus accionistas cuenten con solvencia moral, capacidad financiera y un claro propósito de hacer negocios en el largo plazo. Por esta razón es conveniente analizar la calidad y naturaleza de los fundadores de estas entidades, particularmente en el caso de las entidades microfinancieras donde se han producido distintos esquemas de composición accionaria.

Existe la participación de inversionistas privados en las entidades microfinancieras, pero hasta ahora la participación principal se ha producido por entes estatales y municipales, personas jurídicas sin fines de lucro locales y extranjeros, organismos internacionales y agencias de cooperación bilateral. La participación de estas instituciones en una entidad financiera no siempre es compatible con un decidido control societario y una clara orientación empresarial acorde con la responsabilidad de operar con los recursos de los depositantes.

La calidad y las características de los accionistas adquieren importancia crucial cuando una entidad requiere mayores recursos patrimoniales, ya sea porque es exitosa y su crecimiento operativo exige aumentar su capital, o porque está perdiendo y requiere una recapitalización. Un supervisor que no haya considerado la naturaleza y las motivaciones de los inversionistas institucionales podrá verse limitado ante circunstancias como las siguientes:

- (a) Que las autoridades de supervisión no estén en condición de exigir a los gobiernos centrales, estatales y locales el aumento de su participación patrimonial en una entidad financiera. Además, éstos podrían carecer de recursos para cumplir con las exigencias de la supervisión.
- (b) Que los inversionistas institucionales no dediquen el suficiente tiempo y esfuerzo a ejercer su rol de dueño, especialmente si el monto de su inversión es muy pequeño respecto al conjunto de sus operaciones o si dicha inversión ya hubiese sido considerada como un gasto por la autoridad tributaria de su país.
- (c) Que las fundaciones sin fines de lucro, redes de fundaciones y donantes internacionales no tengan la capacidad financiera y administrativa para aumentar su participación accionaria y ejercer mejores controles societarios en el corto plazo.

Adicionalmente, cabe señalar que los estatutos de muchas fundaciones sin fines de lucro, así como sus contratos con financiadores y donantes claves, suelen restringir su participación como accionistas en entidades lucrativas organizadas como sociedades anónimas. Por tanto, durante el trámite de solicitud de autorización de constitución el supervisor debe exigir las modificaciones estatutarias y contractuales del caso.

Por otro lado, los supervisores también tendrían que evaluar las características de la participación de inversionistas privados, que eventualmente pudieran verse tentados a exigir a los administradores una acelerada recuperación del capital invertido o incluso un apartamiento del grupo meta.

Cooperativas de ahorro y crédito

La recomendación de que los socios de las cooperativas sean personas naturales (físicas) se fundamenta en que la participación indiscriminada de cualquier clase de persona en la estructura cooperativa tiende a desvirtuar el espíritu cooperativo y debilitar la entidad. Si participa el sector privado es porque cree que es una forma de apoyar entidades de beneficio social, de tal modo que confunden la actividad solidaria con la actividad asistencialista. Si lo hace el sector público, como los entes territoriales, es porque consideran que los mecanismos que tiene el Estado para hacer su labor no son efectivos y buscan sustituirlos. Si participa una fundación sin fines de lucro, es porque también consideran que a través de ese mecanismo pueden prestar servicios asistencialistas.

También la participación de otras cooperativas (de primer o segundo piso) puede conllevar problemas en forma de conflictos de interés en casos donde las cooperativas ofrezcan o puedan ofrecer servicios al mismo grupo de clientes. Este problema se puede dar en países donde existen cooperativas de segundo piso, cuya función principal es ofrecer servicios a sus cooperativas asociadas. Para evitar un posible conflicto de interés con sus cooperativas socias, el marco regulatorio debe establecer que las cooperativas de segundo piso no ofrezcan servicios a personas naturales sino únicamente a sus cooperativas asociadas.

En relación con el tema de propiedad en las cooperativas, vale mencionar la práctica común de grandes cooperativas de ahorro y crédito de afiliar como socios a sus clientes a través de la adquisición de un monto simbólico de certificados de aportación. Esta práctica surge de la exigencia de la ley de "operar solamente con socios" y no del deseo de incorporar a la vida institucional a genuinos propietarios que participen en las decisiones y el control societario. Por tanto, esto debilita el control que ejercen los socios sobre la cooperativa y aumenta la necesidad de contar con una supervisión profesional e independiente.

Con el fin de promover la creación de entidades no bancadas orientadas a la atención de pequeños y microprestatarios se promulgó en 1995 el Decreto

Supremo No. 24000. El decreto autoriza la organización de los Fondos Financieros Privados (FFPs) bajo la forma de sociedades anónimas con un capital mínimo de 630 mil Derechos Especiales de Giro, equivalentes en su momento a un millón de dólares. Estas entidades están sujetas a las mismas reglas de patrimonio que los bancos y pueden realizar una amplia gama de operaciones, incluyendo la captación de depósitos de ahorro y a plazo, y están, al mismo tiempo, sujetas a límites de diversificación de riesgos más estrictos que aquellos correspondientes al sistema bancario.

La constitución de los FFPs está reglamentada mediante la Resolución SB No. 71/96 del 20 de agosto de 1996 que, entre otros, prevé que el inicio del trámite conlleva una audiencia de presentación de información al ASFI a partir de la cual corren los días que la Ley establece para cada una de las partes en las distintas etapas del trámite. El reglamento es riguroso en el sentido de que si el ASFI objeta a algún accionista fundador, el expediente quedará invalidado sin posibilidad de reemplazar a dicho accionista. Ello tiene por objeto inducir a los promotores a un análisis cuidadoso de los accionistas fundadores, de modo que desde su inicio cuenten con personas debidamente solventes y de reputación intachable.

Actualmente, existen seis FFPs en operación. De éstos, tres han sido creados por asociaciones y fundaciones sin fines de lucro especializadas en microcrédito. El capital mínimo legal ha sido, en todos los casos, depositado en efectivo en el Banco Central de Bolivia. Posteriormente, se han hecho aportes adicionales de capital en efectivo con fondos provenientes del repago de los créditos por parte de los clientes de la asociación o fundación, a quienes el FFP atiende con nuevos créditos. De esta manera, simultáneamente se amplía el capital del FFP y se traslada a su cartera únicamente a los buenos clientes.

7.3.3 Control societario

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

La regulación de las entidades microfinancieras debe establecer que la persona que ejerce la fiscalización interna por cuenta de la junta general de accionistas (síndico, vigilante, revisor fiscal o representante de la minoría) cuente con experiencia en la actividad microcrediticia. Esta persona deberá evaluar la existencia y aplicación de adecuadas políticas de crédito y otros aspectos de la tecnología crediticia e informar de ello a los accionistas. Como muchas entidades microfinancieras tuvieron su origen en fundaciones, también es de importancia clave que el marco regulatorio defina claramente las responsabilidades de los órganos directivos (que representan los intereses de los accionistas) y la administración de la entidad.

Cooperativas de ahorro y crédito

La regulación debe disponer los requisitos de solvencia moral y formación necesarios para ocupar el cargo de miembro de la junta de vigilancia, confiriéndole a ésta la facultad de convocar directamente a la asamblea general en casos de grave infracción a la ley, a la normativa prudencial, a los estatutos o a los acuerdos de la asamblea general en que pudieran incurrir el consejo de administración o la gerencia. Los informes que emita la junta de vigilancia deben ser puestos en conocimiento de la autoridad supervisora, quien podrá adoptar las medidas correctivas o sancionadoras, incluyendo la remoción de los responsables.

Entidades microfinancieras

Las legislaciones sobre las sociedades anónimas establecen la existencia de un órgano o persona encargada del control de las decisiones, actividades, cuentas y resultados de la entidad, así como de informar a los accionistas sobre estos temas. Dicha labor cobra especial importancia cuando se trata de entidades de intermediación financiera en las que no sólo se administran recursos de los accionistas sino ingentes recursos de terceros.

Además, es conveniente que la persona responsable por la fiscalización interna cuente con probada experiencia en la actividad microcrediticia, como garantía del

eficaz cumplimiento de sus funciones. En forma similar a las exigencias de profesionalismo a los gestores, es necesario que el revisor o controlador cuente con dicha formación, pues en caso contrario su presencia y su labor serán inocuas.

Cooperativas de ahorro y crédito

En el caso de las cooperativas, el órgano de control natural se encuentra establecido en todas las legislaciones cooperativas de la región bajo la forma de consejos o juntas de vigilancia. La realidad aconseja que la regulación, además de exigir parámetros mínimos de solvencia moral y de formación profesional a los miembros de dichas juntas o consejos, refuerce sus mecanismos de control y de presencia institucional por la vía de la convocatoria directa a las asambleas generales de asociados.

Asimismo, es indispensable que la autoridad supervisora, a través de un sistema de reportes periódicos por parte de los mencionados consejos o juntas, se mantenga al tanto de dichas situaciones irregulares para poder adoptar de manera oportuna las medidas correctivas o de sanción que cada caso amerite. Las medidas deben comprender, en casos extremos, la remoción o destitución de los responsables. Estas medidas de fiscalización interna constituyen un mecanismo adicional para propiciar la participación e integración de los asociados a la problemática de su cooperativa.

7.3.4 Dirección y gerencia

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

La regulación debe exigir que, además de solvencia moral, los miembros del directorio (consejo de administración, en el caso de las cooperativas) y la gerencia de las entidades microfinancieras y cooperativas demuestren, conocimiento en el manejo de entidades financieras, el micro-crédito y del marco de su regulación y supervisión. El supervisor debe tener la facultad de vetar o de requerir la

sustitución de aquellas personas que participan en la dirección de dichas entidades sin contar con suficiente experiencia financiera, un nivel jerárquico adecuado o cuya permanencia en el país sea por tiempo limitado.

Asimismo, la regulación debe separar los roles del directorio y la gerencia a fin de que estén claramente delimitadas las funciones y responsabilidades de cada uno de ellos, así como sus interrelaciones con la asamblea general y, en el caso de las cooperativas, sus interrelaciones con la junta de vigilancia.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

La naturaleza de la actividad de prestar pequeñas sumas de dinero requiere de una estructura organizativa diferente a la de las otras actividades crediticias debido a que la mayoría de las decisiones crediticias se toman en los primeros niveles o, a lo sumo, en los niveles intermedios de la organización. Por lo tanto, el directorio y la gerencia general de las entidades microcrediticias sólo participan en contadas decisiones crediticias, debiendo más bien asumir funciones de control concurrente que no son comunes para estos niveles en otro tipo de entidades financieras. Ello exige conocimientos especializados tanto en materia crediticia (políticas, procedimientos) como en materia de administración de recursos humanos (régimen de incentivos y de controles internos), informáticos y otros.

En atención a lo anterior, el supervisor bancario debe exigir que en los estatutos de las entidades queden claramente plasmadas estas diferencias funcionales de los distintos órganos a fin de no recargar innecesariamente la estructura organizacional y, además, los gastos de dirección, control y supervisión. Por ejemplo, el directorio puede reunirse regularmente cada mes, el gerente general puede cumplir ciertas funciones de oficial de seguimiento de riesgos y el auditor interno puede hacer un seguimiento más estrecho de los deudores vigentes. La

precisión de estos requisitos de solvencia moral y técnica y sus correspondientes responsabilidades es especialmente importante en el caso de las entidades microfinancieras, ya que muchas veces estas entidades cuentan con una estructura difusa de propiedad, con la mayoría de las acciones en manos de una fundación sin fines de lucro, una agencia internacional o un accionariado muy fragmentado y sin claras mayorías.

Cooperativas de ahorro y crédito

Es notoria la ausencia de los temas de separación de funciones y responsabilidades de los distintos órganos de la administración en la legislación que rige a las cooperativas en general y en los estatutos de muchas cooperativas de ahorro y crédito en particular. Por ejemplo, es común observar la participación y hasta interferencias de los consejos de administración, ya sea directamente o a través de comités, en la aprobación de créditos que, por su pequeño monto y garantías, claramente correspondería a la gerencia general o a niveles inferiores.

En este sentido, los supervisores deben asegurarse de que los comités de crédito compuestos por voluntarios (que provienen de la membresía de las cooperativas de ahorro y crédito) desempeñen una función apropiada. En las cooperativas pequeñas (con 200 ó 300 socios), estos comités con frecuencia realizan una buena labor en cuanto a las decisiones crediticias. Esto se debe a que los miembros voluntarios con frecuencia poseen mejor información sobre el riesgo de sus consocios prestatarios que un oficial de crédito asalariado.

Sin embargo, al crecer las cooperativas los comités de crédito de voluntarios no pueden conocer personalmente a todos los solicitantes de préstamos. Además, se vuelve poco práctico que el comité de crédito apruebe todos los préstamos dada la gran cantidad de operaciones. En todo caso, los miembros del comité de crédito no poseen los conocimientos especializados de análisis de riesgo que se necesitan cuando ya no es posible un conocimiento personal detallado. Por lo tanto, a medida que las cooperativas crecen en tamaño, los comités de crédito de voluntarios se deberían disolver o deberían asumir la función de examinar al azar

si los préstamos cumplen con las políticas y procedimientos de la cooperativa. En lugar del comité de voluntarios, las decisiones en cuanto a préstamos deben ser tomadas por un comité técnico compuesto por oficiales de crédito y gerentes de crédito.

La Ley General de Sociedades Cooperativas, promulgada el 13 de septiembre de 1958, establece en su artículo 93 que el consejo de administración es el órgano directivo y ejecutivo de los planes y normas generales aprobadas por la asamblea general "en los términos fijados por la ley reglamentaria". Sin embargo, esta ley reglamentaria nunca se realizó, por lo que esta necesidad regulatoria por fin se cumplió con un decreto ministerial (No. 24439) que establece que el ASFI reglamentará las funciones de control y fiscalización de la auditoría interna y los consejos de administración y vigilancia de las cooperativas de ahorro y crédito. Asimismo, el decreto indica que dicha regulación deberá ser incorporada en los estatutos de las cooperativas.

Por su parte, el ASFI, a través de su Recopilación de Normas ha establecido varias disposiciones precisas sobre la composición, facultades y responsabilidades del consejo administrativo de las cooperativas.

7.3.5 Control interno

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

La regulación debe establecer la clara responsabilidad de los órganos directivos de la entidad microfinanciera o de la cooperativa de establecer políticas y procedimientos adecuados de control interno y de auditoría interna. Los mecanismos de control interno deben estar claramente establecidos en los manuales organizativos y operacionales y deben incluir las pistas de auditoría necesarias para un adecuado control posterior. Aquellos vinculados con el manejo de la tesorería y la captación de depósitos deben guardar la debida similitud con los de la banca comercial, mientras que los vinculados con la administración de

microcréditos deben ser altamente especializados en función de su descentralización significativa.

Las políticas y los procedimientos de auditoría interna deben contener, además de las medidas usuales de auditoría de las operaciones bancadas, programas de trabajo especializados en la detección de fraudes vinculados con una administración masiva de micro-créditos. Dichos programas deben priorizar las visitas a los prestatarios que, entre otros, permitan detectar eventuales brechas en el diseño o la implementación del control interno.

Cooperativas de ahorro y crédito

La regulación debe asegurar que los mecanismos de control interno aprobados por el consejo de administración estén adecuados a los tipos de servicios financieros que ofrezca la cooperativa, al igual que las políticas de control posterior que establezca y ejecute la junta de vigilancia directamente o a través del auditor interno.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

La administración de micro-créditos se caracteriza por ser un negocio altamente descentralizado. Esto significa que el agente de crédito, a partir de un conjunto de criterios de calificación de clientes y del diseño de unos productos (monto, plazo, interés, garantías, agilidad y trámites simples), identifica al prestatario, recauda información sobre sus actividades y bienes, investiga sus obligaciones, evalúa su situación financiera y su capacidad de pago, prepara la documentación, propone el crédito, participa en el comité de créditos, da seguimiento a los atrasos y realiza las gestiones de cobro. En muchos casos, él es el único funcionario de la entidad que conoce en persona al prestatario. En este contexto, lo único que normalmente no hace el agente de crédito, por razones de control interno, es aprobar o desembolsar el crédito ni recibir los pagos.

En este sentido, los controles internos que se establezcan deben prever el papel que cada uno de los niveles gerenciales y comités deben ejercer sobre la actividad de los oficiales de crédito, para evitar la familiaridad excesiva entre los clientes y los oficiales de crédito, y entre éstos y sus supervisores. Cabe recordar que de acuerdo a la bibliografía disponible sobre fraudes en entidades microfinancieras y cooperativas, éstos se producen mayormente al nivel de los oficiales de crédito a través de la creación de deudores ficticios y de la apropiación indebida de pagos.

Aunque no existe reglamento particular para las entidades microfinancieras, el ASFI ha considerado importante subrayar el valor del sistema de control interno de cada entidad, que deberá orientarse a asegurar una adecuada organización administrativa, confiabilidad en los sistemas de información, apropiada gestión de riesgos y cumplimiento de las disposiciones legales. Por lo tanto, a través de la Resolución SBS 1040-99, se ha aprobado el Reglamento del Sistema de Control Interno. Dicho sistema incluye como aspectos mínimos una estructura administrativa adecuada establecida en el manual de organización y funciones, un sistema de control de riesgos, y sistemas de información para desarrollar y controlar las operaciones de la empresa, incluyendo las medidas de seguridad y contingencia para la utilización de los sistemas informáticos. El reglamento también indica que los auditores internos deberán evaluar en forma permanente el sistema de control interno, mientras que los externos realizarán esta tarea anualmente, de acuerdo a las disposiciones establecidas por el ASFI y las normas internacionales de auditoría.

7.3.6 Capital mínimo

Entidades microfinancieras

El supervisor debe establecer un monto mínimo de capital que debe ser suficiente para respaldar el inicio de operaciones como entidad financiera regulada durante un período de tiempo razonable, como por ejemplo de tres años. Esto significa que debe haber suficiente capital para financiar todos los activos fijos necesarios para operar durante este período de tiempo, tales como local, computadoras y demás

equipos, sistemas de software, caja fuerte, mobiliario, etc. El capital también debería cubrir cualquier pérdida que sufra la entidad en las operaciones iniciales. Además, el estudio de factibilidad que presenten estas entidades para solicitar al ASFI, una licencia de operación debería mostrar cómo se va a alcanzar la rentabilidad en este mismo período de tiempo. Dadas estas consideraciones, se esperaría que el requisito de capital mínimo oscile entre US\$. 1 y 3 millones para las formas institucionales especializadas de microcrédito.

El monto de capital mínimo debería ser especificado de una manera tal que su poder adquisitivo no se reduzca por la inflación. Por ejemplo, el monto de capital mínimo puede ser especificado en dólares estadounidenses o como un número de salarios mínimos, o puede ser especificado como un monto en moneda local que es incrementado periódicamente con el movimiento de un índice de precios en la moneda local (por ejemplo, el índice de precios al consumidor).

Cooperativas de ahorro y crédito

El tema de capital mínimo no se aplica tan fácilmente a las cooperativas dado que son entidades preexistentes. Por lo tanto, el nivel de capital mínimo no solamente tiene que basarse en la viabilidad de las operaciones sino, en vista de los recursos limitados del supervisor, también en la cantidad de cooperativas que se verán impactadas por la medida. Además, considerando la dificultad en determinar el capital institucional de las cooperativas, que muchas veces operan bajo normas de contabilidad laxas o imprecisas, el supervisor debe evaluar la posibilidad de basar su límite en el nivel de ahorros, que se mide con mayor facilidad.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

La primera y más importante tarea del supervisor es proteger a los depositantes y la integridad del sistema bancario y de pagos. Por tanto, en todo caso el capital mínimo requerido debe ser suficiente para cubrir el costo de los activos fijos necesarios y adicionalmente, cualquier pérdida de operación esperada durante los primeros años de funcionamiento como entidad financiera regulada, de manera

que la institución no se vea forzada a suspender operaciones. El capital debe ser aportado por los accionistas de su propio activo neto para evitar que posteriormente sean solicitados en préstamo.

Dado el gran número de cooperativas de crédito y el número creciente de entidades microfinancieras en el país, el supervisor deberá evaluar cuidadosamente el número de entidades que supervisa en forma directa (aunque podría permitir que su número aumente en el transcurso de los años y también podría controlar un sistema de supervisión delegada para aquellas entidades que no supervisa directamente). A este fin, el supervisor podría aumentar el capital mínimo requerido para operar una entidad microfinanciera regulada o una cooperativa de ahorro y crédito regulada.

El supervisor también podría desear aumentar los requisitos de capital mínimo por otra razón, que es la de mitigar los problemas de riesgo moral. La idea es que accionistas que han puesto en riesgo montos considerables de sus propios recursos serán menos propensos a promover o aceptar operaciones evidentemente riesgosas u otras transacciones financieras imprudentes. Por lo tanto, el ASFI, podría querer establecer requisitos de capital mínimo suficientemente altos, para que la pérdida potencial de este capital impida que los accionistas de la entidad tengan una conducta indeseada. Esta consideración no es pertinente para las cooperativas de ahorro y crédito, ya que la propiedad típicamente se distribuye entre un gran número de pequeños accionistas de tal manera que las personas individuales no poseen grandes cantidades de acciones.

7.3.7 relación de solvencia

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

La regulación debe exigir una adecuación patrimonial (capital a activos ponderados por riesgo) más elevada para las entidades micro-financieras y las cooperativas de ahorro y crédito que para los bancos comerciales. Será más elevada cuando más riesgosas se consideren las entidades microfinancieras y las

cooperativas de ahorro y crédito en comparación con los bancos comerciales; una relación razonable podría situarse en el rango de entre el 10% y el 15%.

Cooperativas de ahorro y crédito

Lo preferible sería que la regulación solamente reconozca el capital institucional para la relación de solvencia de las cooperativas de ahorro y crédito. Alternativamente, las acciones de los miembros sólo deberían ser consideradas como parte del capital si éstas son "estabilizadas". La estabilización de acciones significa que siempre que la adecuación patrimonial para las cooperativas de ahorro y crédito se acerque a su valor mínimo permitido, los miembros ya no pueden continuar la redención de acciones de la cooperativa de ahorro y crédito, ya sea directamente al cobrarlas o indirectamente al tomar un préstamo automático.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

Existen por lo menos tres motivos por los cuales se debería requerir que las entidades microfinancieras y las cooperativas de ahorro y crédito mantengan razones más elevadas de suficiencia de capital que los bancos. Estos motivos tienen que ver con gobernabilidad, diversificación y volatilidad de las ganancias.

Gobernabilidad. En general, las entidades microfinancieras en gran medida son propiedad de organizaciones de desarrollo (en especial las entidades donantes y gubernamentales) y de organizaciones no gubernamentales. La presencia de inversionistas privados con fines de lucro es escasa o nula en la base de capital de la mayoría de las entidades microfinancieras. En las cooperativas de ahorro y crédito cada socio tiene un voto, independientemente del número de certificados de aportación que posea. Por lo tanto, en contraste con los bancos, tanto las entidades microfinancieras como las cooperativas carecen de inversionistas motivados por el lucro en sus juntas directivas, los cuales: a) puedan y estén dispuestos a responder con prontitud a las exigencias de capital, con el fin de reemplazar capital perdido y evitar la quiebra; y b) puedan examinar minuciosa-

mente la administración, para asegurarse que ésta opere de la manera más eficiente y lucrativa posible (y se mantenga dentro de un nivel dado de tolerancia de riesgo) y, de este modo, que mantenga un nivel de desempeño financiero lo más constantemente sólido posible.

Diversificarían. La mayoría de las entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito constan de una o de unas pocas oficinas, situadas en una región geográfica muy limitada. Por lo tanto, son muy poco diversificadas geográficamente en su cartera de préstamos y, en el caso de las cooperativas, en sus fuentes de financiamiento, las cuales consisten en gran medida en depósitos locales. En el caso que ocurra un hecho local adverso, estas cooperativas y entidades microfinancieras poco diversificadas pueden sufrir daños financieros graves. En cambio, con mayor frecuencia los bancos son de alcance regional o nacional y, en consecuencia, son más capaces de hacer frente a los choques locales.

Volatilidad de las ganancias. Esta consideración se aplica más a las entidades microfinancieras que a las cooperativas porque las primeras emplean con mucho mayor uniformidad una tecnología de préstamos en la cual los gastos administrativos constituyen un porcentaje elevado de los montos de los préstamos (el 20% o más), mientras que las segundas emplean una tecnología crediticia que es mucho más parecida a la de los bancos comerciales. Gran parte de los gastos administrativos de las entidades microfinancieras ocurre durante la primera parte del ciclo de préstamos, en especial para la captación de nuevos clientes y el análisis de los préstamos. Por tanto, si una parte importante de la cartera de préstamos de una entidad microfinanciera entra en mora, las ganancias de la misma pueden verse gravemente afectadas, ya que la entidad microfinanciera no cobraría las altas tasas de interés cuyo propósito es compensar los elevados gastos administrativos.

En cambio, los bancos comerciales tienen gastos administrativos mucho menores en relación con los préstamos que otorgan, con frecuencia menos del 5% del

monto otorgado en préstamo. Si por algún motivo su índice de morosidad aumenta repentinamente, sus ganancias no se reducen tanto como las de las entidades microfinancieras. Esta diferencia aumenta aun más con el hecho de que el banco, por lo general, puede recuperar más de sus pérdidas en concepto de préstamos al vender lo recibido en garantía que lo que puede hacer una entidad microfinanciera, ya que ésta depende mucho más de la información sobre la solvencia moral del prestatario y de sus flujos de caja que de garantías físicas.

Basado en la lógica de estos tres argumentos se puede concluir que la relación mínima de solvencia de las entidades microfinancieras y las cooperativas de ahorro y crédito debe ser algo más alta que la de los bancos, por lo menos hasta que la entidad en cuestión muestre un historial de estabilidad y buen manejo. Las regulaciones sobre relación de solvencia que se aplica a todo tipo de institución financiera, pueden verse como intentos bien intencionados de no penalizar a las entidades microfinancieras ni a las cooperativas de ahorro y crédito exigiéndoles mayores niveles de capital. Sin embargo, en realidad estas regulaciones están erradas porque las entidades microfinancieras y las cooperativas necesitan el capital adicional para protegerse de la mayor posibilidad de insolvencia.

También es posible errar en la otra dirección y exigir una relación demasiado elevada de suficiencia de capital a entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito, limitando así innecesariamente sus actividades de intermediación.

Cooperativas de ahorro y crédito

Existe un consenso general respecto a que, para satisfacer la relación de solvencia, es preferible que el capital institucional incluya solamente las reservas de la cooperativa además de los Ingresos retenidos. De esta manera, el capital institucional consiste en recursos de largo plazo disponibles libremente para proteger los depósitos de los miembros o para manejar emergencias y, por lo tanto, califica claramente como capital para el propósito de cumplir con el requisito de suficiencia de capital.

Hay menos consenso sobre si los aportes de los miembros deben ser tratados como capital. El problema es que las cooperativas por lo general están obligadas a rembolsar el valor total de dichos aportes a todos los miembros que deciden dejar la cooperativa. En el caso de que los aportes cuenten como capital, un éxodo repentino de miembros—quizá cuando un choque adverso hace que las finanzas de la cooperativa se vean endebles—produciría una rápida descapitalización de la entidad. Además, la cooperativa no tendría su reserva de capital precisamente en un momento cuando la mayoría lo necesita para hacer frente al choque. En contraste, las sociedades anónimas, tales como los bancos o las entidades microfinancieras, no tienen este problema porque no han prometido pagar las acciones de sus propietarios. Más bien, los propietarios que desean vender sus acciones deben recurrir a otros interesados, dejando la reserva de capital de la corporación intacta y disponible para hacer frente a emergencias.

Para que los aportes de una cooperativa cuenten como capital se debe impedir que los miembros los retiren, ya sea en forma directa o a través de préstamos automáticos, cada vez que la relación mínima de solvencia de la cooperativa se encuentre en peligro de ser infringida. Sin embargo, los efectos prácticos de dicha restricción pueden ser severos para los miembros de la cooperativa. Los miembros que se alejan de una cooperativa ubicada en un área rural u otra o que simplemente desean retirar sus aportes por la razón que sea (oportunidades de negocios, emergencias familiares, etc.), podrían carecer de acceso a su dinero. A fin de evitar este tipo de restricciones, lo mejor sería que las regulaciones especificaran que solamente el capital institucional debería contarse en la relación de solvencia. Al hacer esto, los miembros siempre podrán retirar sus aportes. Además, la reserva de capital institucional servirá para proteger tanto los aportes como los depósitos de los miembros.

7.3.8 Especialización crediticia

Entidades microfinancieras

La regulación no debe sujetar las entidades microfinancieras a ninguna restricción respecto al sector o región que atiendan. Sin embargo, la regulación debe sujetarles a un límite individual de crédito, preferiblemente no mayor de entre el 3% y el 5% de su patrimonio, con el fin de diversificar su riesgo crediticio y de garantizar su especialización en el financiamiento de actividades a pequeña escala. Cuando se trate de créditos superiores del 1 a 2% de su patrimonio, deben exigir a sus clientes la constitución de garantías reales registradas.

En tal sentido, la regulación debe señalar que cada entidad financiera debe contar con una política clara en cuanto al monto máximo—y sus excepciones— que puede conceder a un cliente bajo la modalidad de microcrédito, a partir del cual es necesario exigirle garantías reales y/o una documentación formal sobre sus actividades. Este monto debe considerar el endeudamiento que el cliente pueda haber contraído en otras entidades del sistema financiero y otros financiadores.

Cooperativas de ahorro y crédito

La regulación debe establecer para estas cooperativas el mismo límite individual de crédito aplicable a las entidades microfinancieras, a fin de encuadrarlas dentro de la estructura del sistema financiero como "entidades financieras especializadas en créditos de pequeño monto a personas naturales".

Las cooperativas de ahorro y crédito no deberían ofrecer servicios no financieros (asistencia técnica, capacitación, actividades productivas) cuyos riesgos y manejo requieren de diferentes habilidades, financiamiento y capital de riesgo. Al respecto, es preferible que las cooperativas multiactivas o integrales que presten servicios de depósito creen una cooperativa de ahorro y crédito independiente o cesen la captación de depósitos.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

La legislación para entidades microfinancieras y cooperativas deberá ser entendida como una legislación para "entidades especializadas en créditos de

pequeño monto". Esto obedece a la necesidad de que dichas entidades, las cuales cuentan con la organización, tecnología y controles para administrar adecuadamente una cartera de microcréditos, no estén impedidas de otorgar créditos de mayor monto a negocios que, aun siendo pequeños, sean capaces de generar información contable y financiera o cuenten con bienes susceptibles de ser prendados o hipotecados (garantías reales). Esto se logra estableciendo un límite individual de crédito según los porcentajes antes indicados.

Estos límites, a la vez que definen la naturaleza y especialización de las entidades en el crédito a pequeña escala, permiten diversificar adecuadamente los riesgos crediticios de éstas y, entre otros, evitar los problemas derivados de la alta concentración crediticia que presentan los bancos comerciales, los que según la legislación pueden estar autorizados a arriesgar hasta el 50% de su patrimonio en un solo cliente o unidad de riesgo crediticio. Entre estos problemas se encuentra la volatilidad de los ingresos frente a la eventual incapacidad de pago de un deudor importante, la que en algunos casos no se hace evidente dada la posibilidad de efectuar frecuentes renovaciones, reprogramaciones, reestructuraciones o refinanciaciones.

No obstante lo anterior, los límites de concentración de créditos propuestos deben aplicarse con cierta precaución. Por ejemplo, para las entidades microfinancieras con un capital de US\$. 1 millón, un límite muy restrictivo del 1% restringiría los micropréstamos a US\$. 10.000. Por ello, deberían aplicarse serias restricciones a los montos de los préstamos solamente a las entidades con un capital relativamente alto.

La aplicación de un límite del 1% a estas instituciones podría restringir severamente los préstamos para los microempresarios más exitosos, quienes podrían ser excelentes sujetos de crédito y podrían pagar con facilidad los préstamos superiores a US\$. 2.000 (el 1% del valor neto mínimo). Con umbrales de capital mínimo tan bajos habría que reflexionar sobre el cálculo de riesgo-beneficio que respalda los límites de concentración de créditos. Los límites más

rígidos aumentan la diversificación y reducen potencialmente el riesgo, pero restringen la concesión de préstamos mayores a los mejores clientes, lo que podría aumentar los riesgos y limitar las actividades de intermediación, con todas las implicaciones privadas y sociales que conllevan.

En Bolivia, el límite individual de crédito sin garantía real para un fondo financiero privado o una cooperativa de ahorro y crédito abierta es del 1 % de su patrimonio neto (el capital mínimo para los FFPs es de aproximadamente US\$ 1 millón). De existir garantías, el límite se eleva al 3%. Para los bancos dichos límites oscilan entre el 5% y el 20%.

En los procesos de evaluación de cartera de todas las entidades financieras, a todo crédito personal en mora menor de 500.000 bolivianos (a la fecha aproximadamente US\$. 79.000) que no cuente con información mínima exigida a los créditos comerciales o de consumo, se aplican las provisiones establecidas para los microcréditos.

7.3.9 Operaciones permitidas

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

La regulación debe permitir a las entidades microfinancieras y cooperativas operar de manera expresa en toda la gama de operaciones financieras que implica dar un servicio integral a sus clientes. Ello incluye que en la parte crediticia puedan operar, en la medida que aumentan el volumen y la complejidad de sus negocios, no sólo con microcréditos sino con otros productos crediticios que sus clientes puedan requerir, como el arrendamiento financiero de muebles y equipos, el crédito contra facturas cambiarlas y la emisión de fianzas a favor de terceros.

Adicionalmente, las entidades microfinancieras deben estar facultadas para suscribir contratos de corresponsalía con otras entidades financieras y ofrecer los servicios de caja, giros y transferencias, cobranza de facturas, cambio de monedas, recepción del pago de servicios públicos, el uso de tarjetas de crédito

para operar préstamos concedidos por la entidad, y el uso de tarjetas de débito para retirar depósitos de cajeros automáticos, entre otros.

Sin embargo, dichas entidades no deben estar facultadas para recibir depósitos en cuenta corriente, ni para operar en comercio exterior. Tampoco deben estar facultadas para efectuar operaciones de crédito por cuenta y riesgo de terceros, bajo la forma de mandatos, fideicomisos o cualquier otra modalidad.

El crédito otorgado bajo este último tipo de instrumentos normalmente se concede bajo condiciones distintas y menos severas y, por lo tanto, introduce una dualidad peligrosa en los procesos crediticios de la institución.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

Conceder microcréditos supone operar con un respaldo mínimo y con sólo la documentación que genera la propia entidad financiera. Consecuentemente, también deberían estar facultadas para ofrecer pequeños créditos comerciales bajo otras modalidades en las que exista información financiera del negocio o documentación representativa de un respaldo tangible, ya sean bienes o derechos. Entre estas modalidades encontramos el crédito con garantía hipotecaria o prendaria (incluyendo los warrants o bonos de prenda), el arrendamiento financiero de muebles y equipos, el crédito contra facturas cambiarias y la emisión de fianzas a favor de terceros.

Tampoco hay razón para restringir su ámbito operativo en materia de servicios financieros, excepto en la concesión de créditos con fondos en fideicomiso por cuenta y riesgo de terceros. Esta clase de mandato debería estar prohibida ya que implica un condicionamiento implícito o explícito de las políticas de crédito, lo que no sólo puede acarrear una selección adversa de los deudores sino, lo que es más importante, puede llegar a afectar la reputación de cobro de la entidad e incluso la ecuanimidad y moral de los oficiales de crédito.

Como es natural, por su bajo capital estas entidades suelen estar impedidas de recibir depósitos en cuenta corriente y de operar en comercio exterior, dada la complejidad operativa y financiera y el riesgo que implican estas actividades.

En Bolivia, mediante Decreto Supremo No. 24439, posteriormente ratificado por la Ley No. 2297 de 20 de diciembre de 2001 "Ley de Fortalecimiento de la Normativa y Supervisión Financiera", se ha establecido dos tipos de cooperativas orientadas a la intermediación financiera:

- a) Las cooperativas de ahorro y crédito abiertas, aquellas cuyas operaciones de ahorro son realizadas con sus socios, el público y con entidades financieras, nacionales o extranjeras; requieren licencia de funcionamiento del ASFI y sujetan sus operaciones y actividades a la Ley de Bancos y Entidades Financieras. A su vez, las cooperativas abiertas se dividen en cuatro categorías, según el capital mínimo con que cuenten al momento de solicitar su licencia de funcionamiento, Las cooperativas con mayor capital pueden realizar un mayor rango de operaciones activas y pasivas.
- b) Las cooperativas de ahorro y crédito cerradas, aquellas que realizan operaciones de ahorro exclusivamente con sus socios; se rigen por las disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas y los reglamentos de operación y control dictados por el Viceministerio de Cooperativas. A su vez, se ha dividido las cooperativas cerradas en "comunales" y "laborales", según exista o no un vínculo concreto entre los socios e, implícitamente, una fuente de repago de sus créditos definida y relativamente segura a través de descuentos en planilla.

7.3.10 Distribución de excedentes

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

La determinación y distribución de las utilidades de las entidades microfinancieras debe sujetarse al régimen de las entidades financieras en general y al régimen tributario como cualquier otra empresa. La capitalización obligatoria de utilidades

durante los primeros años de operación es un mecanismo prudente que debe contemplarse en la regulación o como facultad del supervisor al momento de conceder una licencia.

Cooperativas de ahorro y crédito

El marco regulatorio de las cooperativas debe contemplar: a) la obligación de capitalizar un porcentaje significativo del excedente hasta que se satisfagan los requisitos de capital institucional; b) el destino de la reserva legal en caso de disolución y liquidación de la cooperativa y c) la divulgación entre los asociados, por medios adecuados y con periodicidad establecida, de la tasa de rendimiento de los aportes.

Debe existir un retorno adecuado que estimule a los asociados a continuar con la cooperativa. Esto se logra por medio de la utilización de los excedentes de inflación, los cuales obligatoriamente están siendo capitalizados junto con los demás. Es decir, sin insinuar que se debe obtener un retorno como si las cooperativas fueran sociedades por acciones o limitadas, se debe establecer que el retorno esté entre el nivel de inflación y la rentabilidad promedio de una inversión o de un depósito de ahorro en el mercado.

Entidades microfinancieras

El negocio del micro-crédito no requiere de mecanismos artificiales o de ventajas excepcionales para aumentar su rentabilidad o reducir sus costos, por lo cual su régimen de determinación de utilidades y su régimen tributario deben ser neutros respecto al sistema financiero en su conjunto. Por otro lado, resulta sano que la regulación o el supervisor, en función del plan de negocios presentado para la creación de una entidad microfinanciera, establezca un régimen de capitalización de utilidades o constitución acelerada de la reserva legal durante los primeros años de su funcionamiento. Esto es particularmente importante cuando no se trata de una entidad creada a partir de una fundación rentable, sino de un

emprendimiento comercial totalmente nuevo, dado que toma un cierto tiempo contar con una cartera de clientes maduros.

Cooperativas de ahorro y crédito

Históricamente, la mayoría de las cooperativas ha descuidado la acumulación de capital institucional. Sin embargo, este tipo de capital es necesario para proveer una base estable de recursos destinados a la protección de los depositantes y las acciones de sus miembros. Por lo tanto, habría que alentar a las cooperativas a generar y capitalizar ganancias, mientras que a las cooperativas que han creado una sólida base de capital no se les debería impedir que distribuyan una parte considerable de sus ganancias en forma de dividendos.

Un aspecto a considerar en las cooperativas de ahorro y crédito es la determinación de la propiedad de la reserva "institucional o legal" mediante el análisis legal y estatutario de su destino último en caso de liquidación de la cooperativa, a fin de evitar eventuales contingencias tributarias. Si existe la posibilidad legal o estatutaria de repartirse dicha reserva entre los asociados existentes al momento en que se disuelve la cooperativa, ello determina, dependiendo de las legislaciones, que la misma tiene fines de lucro y, por tanto, sus actos están sujetos a impuestos.

7.3.11 Ámbito y horarios

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

Las normas y los procedimientos administrativos para la apertura y el funcionamiento de plataformas y horarios de atención al público de las entidades microfinancieras y las cooperativas deben ser flexibles y deben permitir que las entidades financieras respondan a las necesidades de sus clientes, siempre que cumplan con la normativa prudencial.

Entidades microfinancieras

Al igual que los demás intermediarios financieros corporativos, las entidades microfinancieras deben tener un marco normativo libre de restricciones o exclusividades geográficas para su operatividad.

Cooperativas de ahorro y crédito

Las cooperativas deben circunscribir sus actividades a los espacios geográficos en los cuales es posible un apropiado control societario.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

Por lo general, la clientela de las entidades financieras especializadas en microcrédito no opera en los horarios de la economía formal ni cuenta con personas encargadas de hacer trámites, lo que no siempre les permite adaptarse a los horarios fijos y limitados que suelen caracterizar a la banca comercial. Por otro lado, los volúmenes de manejo de efectivo de muchas oficinas (sucursales y agencias, ya sean fijas o móviles, temporales o permanentes) no justifican la suntuosidad ni grandes inversiones en infraestructura, y tampoco ameritan gastos excesivos en seguridad. Estas consideraciones justifican la aplicación de un marco regulatorio flexible para las entidades que cumplen con el marco normativo prudencial y un Tratamiento más restrictivo para las entidades que no lo hacen.

Entidades microfinancieras

Al igual que los demás intermediarios financieros corporativos, las entidades microfinancieras deberían tener la libertad de establecer oficinas en donde se observe una demanda bancable y atendible de servicios financieros. En este sentido, su marco normativo debe estar libre de restricciones geográficas para su operatividad, pero también debe carecer de cualquier mecanismo que ofrezca exclusividad y evite la competencia. Esto significa que el supervisor en sus análisis debe considerar la capacidad de una entidad para afrontar y administrar entornos competitivos, lo cual no implica que debe prohibir o penalizar a las entidades que

decidan operar en una ciudad o ámbito determinado, basadas en políticas crediticias adecuadas.

Cooperativas de ahorro y crédito

El vínculo regional es de gran importancia para explicar el desarrollo y la estabilidad de las cooperativas. El sector cooperativo surge principalmente como respuesta de grupos de habitantes con "algo en común", que consideran que no tienen servicios financieros adecuados y quieren participar del beneficio del capital uniendo esfuerzos económicos a través del mecanismo del ahorro. El elemento en común es la región en donde viven.

La buena administración de una cooperativa exige mantener a la entidad dentro del grupo con el cual está vinculada. Esto implica, según el caso, que los usuarios estén vinculados por alguna razón social y económica. Si la vinculación geográfica no se mantiene por dar preferencia al vínculo social, y económico, deben existir controles muy precisos en la administración y la gobernabilidad de la cooperativa. Sólo la cohesión de los asociados, a través de un vínculo específico que los haga sentir que pertenecen de alguna forma a la entidad, asegura que los usuarios continúen vinculados a la cooperativa. Esta identificación conlleva una atención adecuada de las deudas, niveles de ahorro permanentes y aportes estables.

Por otro lado, dada la falta de inversionistas orientados hacia las ganancias (y que examinan minuciosamente las decisiones de la administración) las cooperativas suelen tener una capacidad más limitada que las corporaciones para supervisar una red de subsidiarias extensa o muy extendida. También frente a esta situación se hace necesario que la regulación limite la expansión geográfica a un área que el supervisor considere prudente. Al establecer dicha área y monitorear las actividades de la cooperativa de ahorro y crédito, el supervisor debe velar por que las actividades económicas y políticas de crédito permitan una diversificación adecuada de las fuentes de repago.

7.3.12 Operaciones con partes relacionadas

Entidades micro financieras

La legislación debe prohibir a las entidades microfinancieras, así como a todo intermediario financiero bancario, la concesión de créditos vinculados a sus propietarios, directores, gerentes de nivel superior y familiares. Si la definición de "tercero relacionado" es más inclusiva (por ejemplo, si incluye a empleados o pequeños accionistas), entonces podría ser necesario permitir cierta flexibilidad en la concesión de préstamos relacionados.

Cooperativas de ahorro y crédito

El principio antes anotado no es aplicable a los asociados de una cooperativa (y sus familiares), excepto para aquellos asociados que cumplen un rol de administración, vigilancia o gerencia. Además, en estas entidades la mora debe suspender los derechos societarios del asociado-deudor en tanto no regularice su situación, al igual que el inicio de una acción judicial de cobro debe inhabilitar los derechos societarios al deudor enjuiciado.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

Son conocidos los problemas que generan las entidades financieras creadas para conceder créditos a sus propios accionistas y eventualmente a sus directores y gerentes, o que gran parte de su actividad crediticia la orientan hacia estos fines. Esta situación no solamente implica conflictos de interés, sino también reduce el capital efectivo de los accionistas, el cual es puesto en riesgo en la entidad financiera para beneficio y respaldo de los acreedores.

No obstante lo anterior, podría ser necesario tener un límite más flexible para las cooperativas que operan en áreas desatendidas por otras entidades financieras, ya que no existen otras alternativas de servicios financieros. Además, en estas cooperativas, que suelen ser pequeñas, hay un mayor grado de conocimiento mutuo de los socios que podría contribuir a un mejor monitoreo de los conflictos de interés que surgen de estos tipos de préstamos.

La Ley del Banco Central de Bolivia establece en su artículo 32 que las entidades financieras no podrán otorgar préstamos vinculados, definiendo al mismo tiempo a un prestatario o grupo prestatario vinculado como aquel que reúne una o más de las siguientes características:

- a) Que posea una participación superior al 10% en el capital de la entidad financiera, directamente o indirectamente por medio de terceras personas naturales o jurídicas.
- b) Que desempeñe en la entidad financiera funciones directivas, ejecutivas, de control interno, o que preste asesoría permanente a las instancias superiores de su administración. También serán consideradas como prestatarios vinculados todas aquellas personas jurídicas que participan en la misma con fines de lucro.
- c) Que, al ser persona jurídica constituida en Bolivia o en el exterior, no cuente con información e identificación actualizada de sus propietarios. Se exceptúan las sociedades cuyas acciones, o las de sus propietarios, son negociadas regularmente en la bolsa.
- d) Que no demuestre un objeto comercial o productivo suficiente para justificar el financiamiento recibido, ni un patrimonio o flujo neto de recursos suficiente para respaldarlo.

7.3.13 Endeudamiento

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Las entidades microfinancieras y las cooperativas deben tener la facultad de contraer obligaciones con personas jurídicas, tanto en el país como en el exterior. Estas obligaciones pueden provenir tanto de fuentes comerciales— por ejemplo, entidades financieras—como de fuentes no comerciales—por ejemplo, organismos públicos y donantes. En todo caso, se deben observar las normas existentes para las demás entidades financieras sobre la diversificación de fuentes de financiamiento. En particular, se debe limitar el endeudamiento de una entidad

microfinanciera con un solo acreedor (comercial o no comercial) hasta por un porcentaje relativamente bajo (50% o menos) de su patrimonio cuando se trate de financiamientos a corto plazo (un año o menos). El monto del financiamiento no comercial considerado en conjunto también debería ser limitado.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

De la misma manera que no es deseable una concentración excesiva del crédito, no es deseable depender en exceso de una sola fuente de financiamiento, en particular si los fondos otorgados son de corto plazo. Esto se debe a que el retiro o la no renovación de este financiamiento puede conducir serios problemas de liquidez. Estos problemas, a su vez, pueden perturbar las operaciones crediticias, desestabilizar la institución y, si la situación no se resuelve, amenazar su solvencia. Por ello, debería haber límites para el endeudamiento a corto plazo, en función de su propio patrimonio neto y no en función del patrimonio de sus acreedores.

Aun en Bolivia, uno de los países considerados como avanzados en términos de la regulación microfinanciera, el tema de la diversificación de pasivos no ha recibido la atención que se merece. Bolivia tiene un límite relativamente elevado de endeudamiento con un solo acreedor. No resulta sorprendente, por lo tanto, que varias de las entidades microfinancieras que operan en Bolivia, las cuales por lo general son consideradas entre las mejores de la región, dependen excesivamente de líneas de crédito de bancos estatales de segundo piso.

7.3.14 Crédito externo no comercial

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

La regulación para las entidades microfinancieras y las cooperativas debe restringir la dependencia de recursos del Estado o de donantes ("crédito externo no comercial"), por lo que se debe establecer un límite para tales recursos. Este límite puede variar entre el 10% y el 50% del patrimonio efectivo de la entidad y

debe aplicarse de manera más estricta para las cooperativas de ahorro y crédito que para las entidades microfinancieras incorporadas. En caso que dichos recursos sean concedidos con una tasa inferior a la del mercado, el subsidio debe ser adecuadamente contabilizado.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

Se debe limitar la dependencia de recursos no comerciales para evitar situaciones en las que las entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito sean utilizadas como cauces para programas de crédito dirigido. La dependencia de dichas fuentes externas no comerciales de fondos tiene varios efectos perjudiciales, particularmente en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito.

En primer lugar, el crédito externo no comercial tiende a desplazar la movilización de depósitos, que es un servicio financiero importante por derecho propio. Segundo, crea una dependencia poco saludable de programas de donantes o gobiernos que algún día pueden disminuir o que pueden ser eliminados. En tercer lugar, la dependencia del crédito externo no comercial también hace que las entidades microfinancieras y las cooperativas de ahorro y crédito se acostumbren a adular a los donantes en lugar de proporcionar un buen servicio a los depositantes, con lo cual se socava una gestión eficiente y orientada hacia los clientes. Por último, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, los préstamos externos no comerciales perturban el equilibrio natural entre depositantes netos y prestatarios netos, lo que con frecuencia ocasiona que las cooperativas sean dominadas por los prestatarios. Dichas cooperativas tienden a ser débiles en la cobranza de los préstamos y el mantenimiento de los controles prudenciales, tal como se ha visto en tantas cooperativas de ahorro y crédito de América Latina que recibieron fondos de donantes y gobiernos en los años setenta y ochenta. Esto ha resultado en cooperativas debilitadas y, a veces, quebradas. Por otro lado, el fortalecimiento de los servicios de depósito crea una clientela (los depositantes) interesada en mantener la gestión prudencial de la entidad, interés congruente con el del supervisor.

Cuando los créditos del Estado o de los donantes se conceden a tasas de interés inferiores a las del mercado es importante que, a fin de no distorsionar los resultados operativos, el monto de este subsidio implícito se registre contablemente como un gasto con abono a una reserva patrimonial.

7.3.15 Inversión en activos fijos y acciones

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

La regulación debe someter a las entidades microfinancieras y las cooperativas a las mismas normas que a las demás entidades financieras en cuanto a la adquisición de activos fijos y la inversión en acciones.

En cuanto a la inversión de las entidades microfinancieras y las cooperativas en acciones de otras empresas, ésta se justificaría sólo cuando se trata de casos muy particulares vinculados con el giro de la entidad, tales como participar minoritariamente en el capital de una central de riesgos, de una empresa de transportes de caudales o de una empresa que provee servicios de banca electrónica. En caso de que la regulación para las entidades financieras sobre este tema sea muy laxa, el supervisor debería aplicar criterios estrictos en la valuación de estas inversiones.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

Con la finalidad de prevenir la inmovilización de recursos, las legislaciones bancarias limitan, en mayor o menor grado, la tenencia de activos fijos. Por tal razón, no es conveniente establecer límites diferentes para las entidades microfinancieras y las cooperativas, no obstante que cabe reconocer que, dado el nivel de sus tasas activas, la inmovilización de recursos les representa un mayor costo de oportunidad que a los bancos. En consecuencia, las inversiones en infraestructura (edificios, terrenos, vehículos o equipos de computación, para su propio uso) tendrán un impacto más fuerte en la rentabilidad de las entidades microfinancieras que la de los bancos.

Cooperativas de ahorro y crédito

En cuanto a las cooperativas de ahorro y crédito, muchas crisis han tenido su origen en la inmovilización de grandes sumas de dinero en locales para uso propio y en la adquisición y mantenimiento de inmuebles para ofrecer servicios no financieros a sus asociados. Por ello, la regulación debería establecer, por un lado, que las cooperativas deben ser de objeto único y que no deben invertir recursos, comprometer gastos, ni distraer la atención gerencial y operativa en la prestación de servicios no financieros. Por otro lado, se justifica establecer un límite de inversión en activos fijos relacionado con las reservas patrimoniales permanentes (capital institucional).

Dada la importancia concedida al hecho de que estas entidades no asumen riesgos diferentes a los de la intermediación financiera, es importante que sean de objeto único y, por tanto, no se les debe permitir invertir en activos a través de los cuales se ofrezcan servicios no financieros. Esto implica que las cooperativas multiactivas deben separarse de sus actividades de no intermediación una vez que se convierten en entidades financieras reguladas, igual que las entidades microfinancieras que prestan servicios de capacitación o mercadeo. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, sus límites de tenencia de activos fijos deben calcularse en función de las reservas permanentes.

El artículo 52 de la Ley de Bancos y Entidades Financieras establece que el monto total de las inversiones que realice una entidad financiera bancaria, en activos fijos, en sus agencias o sucursales y en acciones de sociedades de seguros y servicios financieros, no excederán el patrimonio neto de la entidad financiera bancaria.

Esta norma busca limitar la inmovilización de recursos en este tipo de activos, ya que ello redundaría en menor capacidad de colocar créditos y/o aumenta el costo del dinero para el prestatario.

7.4 Prácticas para la supervisión de las Instituciones de Microfinanzas

Un buen marco regulatorio para el microcrédito y las entidades que lo ofrecen, facilita enormemente el trabajo del supervisor bancario, pero no elimina la necesidad de contar con los recursos y procesos adecuados para asegurar que las entidades cumplan con la normativa. El debido control de las entidades que operan con microcrédito (incluso las cooperativas) requiere una supervisión especializada que permita identificar y tratar los riesgos particulares de estas entidades. El desarrollo de estos procesos y prácticas exige a las autoridades de supervisión realizar inversiones en sistemas y personal.

Al respecto, muchos supervisores bancarios se ven muy limitados en sus presupuestos y, por lo tanto, les resulta difícil prestar la atención que requiere la supervisión de las entidades microfinancieras. El reto, entonces, es encontrar estructuras y procesos de supervisión que no sean demasiado costosos para la autoridad supervisora pero que sean eficaces en identificar y controlar los riesgos de las entidades que operan con microcrédito. En este sentido, es importante señalar que la creación de nuevas figuras jurídicas o tipos de entidades para el propósito de microcrédito aumenta la complejidad y el costo de la supervisión.

Este costo puede ser justificado o no, pero es importante que los legisladores y las autoridades supervisoras sean conscientes del reto adicional que implica una nueva figura jurídica.

No obstante lo anterior, los supervisores bancarios deben prestar atención al tema dado el número creciente de bancos comerciales que agregan el micro-crédito a sus actividades crediticias y de fundaciones microfinancieras sin fines de lucro que tratan de obtener licencias como intermediarios financieros. Los retos inherentes a la supervisión de las entidades microfinancieras (y cooperativas) no exoneran de sus responsabilidades a las autoridades supervisoras. Cuando se autoriza una entidad financiera, el gobierno asume una responsabilidad fiduciaria ante los depositantes de la institución. Para cumplir con esta responsabilidad, el ente

supervisor debe asegurarse de que cuente con las herramientas y la capacidad necesarias para supervisar a dichas entidades.

La facultad de autorización permite al supervisor limitar o manejar el número de entidades micro-financieras que se constituyen a través de la transformación de fundaciones sin fines de lucro. En el caso de las cooperativas, sin embargo, el supervisor se enfrenta con un sector donde las entidades ya operan y captan depósitos. Son entidades que nacen de manera semi-formal en las comunidades y gradualmente crecen hasta que, en algunos casos, son tan grandes como los bancos comerciales. Por lo tanto, la decisión no es si el supervisor debe autorizar o no a las cooperativas para que capten ahorros (ya lo hacen) sino cómo introducir una supervisión que, por un lado, respete el origen y propósito del movimiento cooperativo y, por el otro, proteja a los depositantes individuales de estas entidades.

El tema de cómo organizar la supervisión de las cooperativas es fundamental. Idealmente, el supervisor bancario debería asumir esta función, dadas su capacidad técnica y la estructura ya implantada. No obstante, los supervisores muchas veces consideran imposible controlar a todas. Además, como ya tienen historia de operar sin control del Estado, las cooperativas típicamente se oponen a este tipo de supervisión que, a su juicio, en muchos aspectos no se adecúa a la naturaleza cooperativa.

Por lo anterior, los entes supervisores generalmente se encuentran forzados a limitar su papel en la supervisión de las cooperativas, ya sea a través de un número reducido de entidades o por un proceso de supervisión por medio del cual se externalizan algunos de sus costos. En estos casos resulta tentador delegar en terceros una parte de la responsabilidad de supervisión. La presión para delegar es particularmente intensa cuando el supervisor opera con un presupuesto fijo que no permite el cobro de cuotas a los intermediarios supervisados. En estos casos, la autorización y supervisión de entidades adicionales implica gastos adicionales, pero no necesariamente recursos adicionales.

No obstante sus dificultades, la supervisión delegada podría ser la única opción realista cuando el supervisor bancario desea controlar a un gran número de cooperativas pero está limitado por un presupuesto fijo que no incluye contribuciones provenientes de las entidades supervisadas. En estos casos, la delegación podría ser la única manera de trasladar una parte del costo de la supervisión a las propias entidades. Sin embargo, para que este tipo de supervisión delegada funcione hay que asegurar (a) que las responsabilidades y funciones de las autoridades de supervisión y del supervisor delegado hayan sido claramente definidas, (b) que el supervisor delegado tenga la capacidad técnica para supervisar a las entidades financieras, y (c) que el supervisor delegado sea independiente de las entidades que estará supervisando. Aun en presencia de estas condiciones, sería conveniente que el supervisor bancario mantenga una supervisión directa de las cooperativas más grandes, que podrían representar un riesgo sistémico para el sector cooperativo y, en algunos casos, para el sector financiero en su conjunto.

Sin duda, la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito prefieren estar sujetas a su propia regulación cooperativa y a la supervisión de su federación, sin participación del supervisor bancario. A veces, este tipo de autorregulación, en el cual el cuerpo de supervisión es controlado por las entidades supervisadas, es sugerido como una alternativa a la supervisión directa o a la supervisión delegada. A primera vista, esta opción podría parecer atractiva tanto para las autoridades de supervisión como para las entidades financieras. Para el supervisor bancario no implica gasto alguno mientras que a las entidades financieras les permite un mayor control de su ambiente regulatorio y de supervisión. Sin embargo, la autorregulación no ha demostrado ser eficaz para proteger a los depositantes, y las probabilidades de fracaso son enormes considerando los conflictos de interés inherentes a estos tipos de arreglos. En todo caso, el gobierno no puede simplemente dejar de asumir su responsabilidad ante los depositantes, quienes esperan que las entidades que movilizan depósitos sean supervisadas en forma apropiada y que sus depósitos estén garantizados en forma implícita o explícita.

Estos tipos de esquemas de delegación deben ser considerados con precaución. Para las federaciones existe, como se expuso antes, un conflicto inherente de intereses entre los mandatos de promoción y supervisión. Para esquemas que utilizan empresas de auditoría el problema es distinto: si para el supervisor bancario es difícil, supervisar efectivamente a las entidades microfinancieras, para las empresas de auditoría el reto es mucho mayor. En primer lugar, la auditoría trata de verificar información, no de evaluar riesgos. Por lo tanto, el trabajo del auditor difiere en importantes aspectos de aquel que tiene el supervisor. Segundo, las auditorías rara vez incluyen las pruebas necesarias para verificar la verdadera calidad de la cartera de préstamos de las instituciones, en particular en el caso de las entidades microfinancieras cuyas carteras son muy atomizadas. Sólo cuando se incorpora protocolos específicos en las auditorías, lo que las haría más costosas, podrían volverse efectivas como herramientas de supervisión.

La estructuración de la responsabilidad supervisora es la decisión fundamental que deben tomar aquellos que están encargados del diseño y la implantación de un esquema de supervisión para las cooperativas y entidades microfinancieras. Sin embargo, una vez determinada la estructura fundamental, hay otros aspectos importantes que merecen atención por parte de los supervisores, en particular aquellos relacionados con recursos humanos, procesos y herramientas de supervisión, normas de contabilidad, transparencia informativa y la administración de una central de riesgos. En todas estas áreas el supervisor tiene que hacer un esfuerzo de adaptación para alcanzar una supervisión efectiva y eficiente de las cooperativas y las entidades microfinancieras.

7.4.1 Organización del ente supervisor

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

El supervisor debe asegurar que su estructura organizativa le permita supervisar a las cooperativas y entidades microfinancieras de manera continua y estrecha. Para tal efecto, el supervisor deberá, por lo menos, asignar personal especializado y dedicado a estas entidades. La conveniencia de reunir a los especialistas en una

unidad de línea, encargada de supervisar a las cooperativas y entidades microfinancieras, dependerá del número de tales entidades sujetas a la supervisión.

En tanto no exista un número crítico de cooperativas y entidades microfinancieras que justifique la creación de dicha unidad, es recomendable que éstas sean supervisadas por el área bancaria y no por la que se encarga de entidades que no captan depósitos, tales como almacenes generales de depósito, casas de cambio, fondos estatales y otras entidades no bancarias. En este caso, el personal especializado en microcrédito y/o materia cooperativa participará en la evaluación de tecnologías microcrediticias cuando se realice cada visita de inspección.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

La creación de una unidad de línea encargada de la supervisión de las entidades microfinancieras y cooperativas se justifica cuando su número alcanza un número similar al de las entidades bancadas. En el caso de que la mayor cantidad de microcréditos sea otorgada vía entidades financieras con una gran proporción de su cartera no destinada a microempresas (por ejemplo, bancos comerciales), el personal especializado en microcrédito participará en las visitas de inspección.

Independientemente de que se cree o no una unidad de línea, un tema central en la supervisión de las entidades microfinancieras y, en particular, de las cooperativas (por su gran número) es quién debe sufragar los costos de dicha supervisión.

Sin duda, es más fácil la inclusión de las cooperativas y las entidades microfinancieras si ellas mismas contribuyen parte del costo de su supervisión. Sin embargo, si el Estado permite o autoriza la creación de entidades de depósito, cualquiera que sea su naturaleza, debería paralelamente proveer los mecanismos y recursos para dar seguimiento a sus actividades. Si no se considera factible financiar este costo adicional, el supervisor tiene dos alternativas: no permitir la autorización de cooperativas y entidades microfinancieras, o delegar la

responsabilidad de su supervisión a otro ente del Estado (que puede financiarse con contribuciones de las entidades supervisadas) o a un ente privado del sector mismo. Considerando el importante papel de estas entidades en la economía nacional y las dificultades en lograr una buena supervisión delegada, ninguna de estas dos alternativas es del todo apropiada. Es el Estado quien debe asumir una responsabilidad en relación con las entidades cooperativas y entidades microfinancieras, algo que a su vez requiere un compromiso presupuestario.

La estructura organizativa del ASFI está compuesta por un superintendente, un intendente general y cuatro intendencias de línea, además de las unidades administrativas y de soporte. La Intendencia de Supervisión de Entidades Financieras No Bancadas está a cargo de tres tipos de entidades: fondos financieros privados (6), cooperativas de ahorro y crédito (24 con licencia y 6 en trámite) y mutuales de ahorro y préstamo (13). Además, controla al Banco Solidario, entidad bancaria especializada en crédito a la microempresa; a dos fondos estatales; a un banco de segundo piso; y a las casas de cambio.

La Intendencia de Supervisión de Entidades Financieras No Bancadas se organiza con dos jefaturas de división: una supervisa a las cooperativas de ahorro y crédito, y la otra, a las demás entidades. La razón de esta dedicación especial a las cooperativas se basa en que se viene dando un proceso de ajuste de estas entidades a la legislación financiera, mediante el cual el ASFI ha otorgado licencias de funcionamiento a entidades que cumplen con ciertos estándares financieros y operacionales. Además, el ASFI cuenta con un instrumento de supervisión especializado para la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito.

El personal técnico de la Intendencia de Entidades Financieras No Bancadas se compone de veinte personas, diez en cada división. Actualmente, se procura realizar la formación integral de este personal, de manera que indistintamente puedan hacer trabajo de campo y de gabinete. También se está buscando

consolidar los diferentes instrumentos de supervisión en un instrumento único que sea aplicable a todas las entidades no bancadas.

7.4.2 Actuación de los especialistas en microcrédito

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

La autoridad de supervisión debe entrenar y mantener, con salarios adecuados, a funcionarios que conozcan la naturaleza del micro-crédito, los riesgos que emanan de estas operaciones, la operativa de las entidades microfinancieras y cooperativas bien manejadas, y los estándares que arrojan las buenas microfinancieras y cooperativas que se supervisen.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

Las autoridades de supervisión ejercen sus atribuciones básicamente en las áreas de autorización de nuevas entidades, con y sin restricciones operativas iniciales; en la inspección y el seguimiento de las mismas; y en la eventual aplicación de sanciones, incluyendo, en casos extremos, la cancelación de la licencia de funcionamiento y la liquidación obligatoria.

Para el ejercicio de todas estas funciones se requiere contar con especialistas que conozcan la actividad del microcrédito y las formas de operación de las entidades especializadas en este tipo de crédito. Dado que son escasos en el mercado los especialistas en supervisión que cuentan con conocimientos de microcrédito, es necesario formarlos y, adicional-mente, crear las condiciones para mantenerlos en la organización.

La formación y el mantenimiento de especialistas en la supervisión de entidades microfinancieras y cooperativas incluyen los siguientes elementos:

1. Experiencia previa en la supervisión de bancos. Esto garantiza que el especialista pueda situar los riesgos del microcrédito en su correcta dimensión frente a los riesgos del crédito comercial.
2. Capacitación y entrenamiento que combine cursos teóricos con capacitación en práctica, bajo la dirección de expertos contratados, además de realizar pasantías en otras superintendencias y visitas a entidades de microcrédito exitosas en el país y el exterior. Las áreas de capacitación y entrenamiento en las tres esferas funcionales del supervisor son las siguientes:
 - 1) La solicitud de creación de una entidad especializada, ya sea nueva o basada en la asunción de tecnologías, personal, clientes y recursos de una fundación crediticia.
 - 2) El seguimiento *extra situ e in situ*, que implica un nivel significativo de especialización y procedimientos de trabajo específicos en el seguimiento de las carteras microcrediticias y la inspección de campo de las cooperativas y entidades microfinancieras. En todo caso, los especialistas deben entender el funcionamiento cotidiano de las cooperativas y entidades microfinancieras.
 - 3) La aplicación del marco de sanciones a las entidades que operan con microcrédito, que en la práctica es similar a su aplicación al resto de las entidades financieras.
3. Políticas de rotación de manera que el especialista en microcrédito pueda, periódicamente, supervisar bancos comerciales y eventualmente volver al área de supervisión de entidades micro-financieras o cooperativas.
4. Política de incentivos que permite mantener personal especializado y motivado.

7.4.3 Procedimientos de autorización y supervisión

Las responsabilidades de las autoridades de supervisión abarcan el ciclo de vida de una institución financiera, desde, la concesión de su licencia hasta su disolución. Durante este período, hay varios puntos en donde se espera que las autoridades intervengan de una manera u otra.

7.4.3.1 Autorización de constitución

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Para la autorización de la constitución de una entidad microfinanciera o una cooperativa, ya sea otorgada a una entidad completamente nueva o a una entidad preexistente, el supervisor debe, en el marco del plan de negocios que haya diseñado la institución, evaluar el esquema de gobernabilidad, la experiencia de la gerencia, las tecnologías crediticias, la situación de la cartera y los sistemas de información de la entidad. En el caso de la autorización de una entidad microfinanciera o una cooperativa con base en una entidad preexistente, esta evaluación requerirá de una visita de inspección del supervisor a la entidad, a fin de evaluar su situación operativa y financiera, así como establecer eventuales restricciones operativas o un sistema modular de autorización.

El ingreso de las entidades bancarias y financieras al campo del microcrédito no debe requerir autorización alguna del supervisor.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

Al igual que para el caso de cualquier entidad financiera, en la autorización de cooperativas o entidades microfinancieras es necesario evaluar la experiencia, moralidad y solvencia económica de los organizadores y gerentes, tanto como la viabilidad del plan de negocios. Cuando en la creación de dichas entidades participe una fundación crediticia sin fines de lucro o una cooperativa de ahorro y crédito preexistente, toma importancia particular el control societario, el enfoque de negocios y la experiencia en la actividad microcrediticia. Para ello, es necesario considerar los elementos siguientes:

- a) El esquema de gobernabilidad, asegurando que incluya suficientes aportes de capital en efectivo y en total, y directores con experiencia y moralidad.
- b) La adecuada incorporación de la clientela, sistemas, personal y tecnologías crediticias de la entidad, a fin de evitar que personal ineficiente, operativas riesgosas o créditos incobrables se trasladen a la nueva entidad.
- c) La experiencia de los gerentes para administrar el crecimiento operativo con recursos de otros y prever eventuales shocks externos, los que se presentan inevitablemente durante la vida de una entidad financiera.

Las restricciones operativas que eventualmente pudieran imponerse a esas entidades deben ser evaluadas cuidadosamente, a fin de que sean un elemento efectivo para impedir la asunción de riesgos elevados y, a la vez, que no se constituyan en obstáculos que les impidan brindar servicios a su clientela.

En el caso de cooperativas y entidades micro-financieras no vinculadas con entidades preexistentes, la evaluación del supervisor de solicitudes debe enfocarse en los elementos siguientes:

- (a) El esquema de gobernabilidad, asegurando que incluya suficientes aportes de capital en efectivo y en total, y directores con experiencia y moralidad.
- (b) La experiencia de los gerentes en el manejo de entidades microfinancieras o cooperativas de ahorro y crédito, que puede ser medida por sus años en posiciones gerenciales en las entidades microfinancieras líderes en el país o en el exterior, reconocidas por su buena atención a sus clientes, su sólida posición financiera y el manejo prudente de sus negocios.
- (c) La calidad de las tecnologías crediticias previstas, cuyos elementos centrales estén siendo aplicados con éxito en otra entidad del país o del exterior.

El Decreto Supremo 24439 de 1996 establece que toda cooperativa que viene captando recursos a través de depósitos de ahorro o a plazo debe obtener una

licencia de funcionamiento del ASFI como cooperativa "abierta", fijando un plazo de tres años para la tramitación de dichas licencias.

Ante la promulgación de este decreto, el ASFI diseñó una estrategia para su implementación que incluyó como elementos centrales: (a) la emisión de un reglamento de carácter general para la adecuación y el funcionamiento de tales cooperativas, (b) la elaboración de un estatuto modelo para las cooperativas, (c) la creación de la Unidad de Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en la Intendencia de Supervisión de Entidades No Bancadas, conformada por seis funcionarios y un jefe, y (d) la evaluación, caso por caso, del cumplimiento de los requisitos institucionales de las cooperativas.

Como elemento adicional para la concesión de licencias se consideró la antigüedad de las cooperativas, algunas de las cuales tenían más de 30 años de funcionamiento (con mercados locales o regionales definidos). Además, se tomaron en cuenta los resultados de un estudio sobre los clientes compartidos de las cooperativas, habiéndose verificado que aproximadamente el 64% de los clientes fueron deudores únicos de entidades cooperativas.

Etapas 1: Evaluación de los requisitos institucionales. La primera etapa comprendió la verificación de la integridad de la documentación presentada sobre constitución legal, poderes otorgados, estructura administrativa e idoneidad de los miembros de los consejos y de los ejecutivos. En este último caso se evaluó la información sobre antecedentes policiales, solvencia fiscal, obligaciones con el sistema financiero y antecedentes profesionales. Como resultado de esta primera etapa se emitió una primera opinión sobre la calidad de la dirección y gestión de las cooperativas.

Etapas 2: Evaluación económico-financiera. La segunda etapa comprendió la evaluación económico-financiera de las cooperativas desde el año 1996 hasta la fecha de su solicitud. Puesto que solamente las cooperativas más grandes habían venido reportando información al ASFI, fue necesario requerir al resto de las cooperativas información sobre estados financieros, estados analíticos de la

cartera, movimientos de socios, información institucional y otros. Como resultado de esta etapa se pudo determinar qué entidades presentaban una situación financiera que comprometía su viabilidad económica. A éstas se les negó la licencia de funcionamiento. Aquellas que presentaban una situación razonable pasaron a la etapa siguiente de evaluación de campo.

Etapa 3: Evaluación de campo. La tercera etapa se orientó a verificar la capacidad y visión empresarial de sus directivos y ejecutivos, la capacidad de la entidad para prestar servicios con un grado razonable de calidad, y la capacidad de la misma para generar información financiera confiable y oportuna para el ASFI y su central de riesgos.

Las visitas comprendieron la evaluación de políticas, procedimientos, prácticas y tecnologías de créditos; la organización y asignación de funciones; controles internos en áreas como depósitos, colocaciones y gastos; y la revisión de cuentas, a fin de determinar los excesos de valuación de activos y las probables omisiones de pasivos.

7.4.3.2 Supervisión extra situ

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

Para la supervisión extra situ (análisis de gabinete) el supervisor debe exigir esencialmente la misma información periódica a las cooperativas y entidades microfinancieras que exige a los bancos. Sin embargo, es importante que el supervisor analice y depure periódicamente los formatos de información que solicita a fin de no recargar innecesariamente a las entidades financieras, especialmente a las de menor tamaño. Al igual que en el caso de los bancos, la supervisión extra situ debe proporcionar los insumos para la planificación de las visitas de inspección y debe encargarse de dar seguimiento a los hallazgos y las instrucciones emanadas de la visita.

El supervisor debe diseñar y desarrollar, para sus propios análisis, nuevos programas y reportes que permitan el seguimiento de grandes paquetes y perfiles de deudores, incluso el perfil de los deudores por sucursal y tipo de crédito, tasa de crecimiento del endeudamiento de los clientes, detección de excepciones a las políticas y tecnologías crediticias (montos, plazos, tasas, garantías), clientes compartidos con otras entidades financieras, grado de dispersión de las calificaciones de los clientes en el sistema y el cómputo de provisiones por efecto de peores calificaciones de los clientes en el sistema.

El seguimiento de la cartera de microcréditos a través de la central de riesgos debe conllevar un procesamiento de datos diferente ya que el enfoque principal del análisis se basa en el comportamiento de la cartera y sus distintos elementos. Entre estos indicadores están, por ejemplo, la mora de un día, la mora de 30 días, las provisiones específicas y genéricas, la tasa de reprogramaciones y los castigos por créditos incobrables.

Cabe enfatizar que las normas de contabilidad tienen mayor incidencia en la calidad del análisis que en la especificidad de los indicadores.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

La razón de pedir información uniforme radica en que el diseño y la administración de las bases de datos del supervisor pueden verse afectados si por cada tipo de entidad supervisada se exige un tipo de información distinta o con un nivel de detalle diferente. Por ello, es necesario que la información periódica que se solicite a las entidades cumpla un estándar mínimo uniforme para el seguimiento de toda entidad financiera, independientemente de su naturaleza jurídica.

Las particularidades del análisis financiero de las entidades microfinancieras y cooperativas están referidas a los indicadores vinculados con las áreas críticas del negocio y a su nivel aceptable u óptimo. El análisis de la cartera de microcréditos que debe preparar y utilizar el supervisor es especializado y requiere de

programas informáticos hechos a la medida para una adecuada explotación de la central de riesgos. Por lo general, las centrales de riesgos tienen sus programas orientados al seguimiento de los riesgos bancarios, que en su mayoría tienen que ver con el riesgo individual que representan los grandes deudores y los conglomerados económicos. Cuando se trata de pequeños deudores, la información tradicional también suele ser individualizada ya que su principal usuario son las entidades financieras en el momento de conceder créditos a un cliente nuevo.

7.4.3.3 Supervisión in situ

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

El supervisor debe enfocar las visitas de inspección a las cooperativas y entidades microfinancieras en una evaluación de las tecnologías crediticias utilizadas, la calidad de los recursos humanos, los sistemas informáticos y los controles internos. El análisis de la cartera debe realizarse a través de muestras estratificadas ya que el gran número de clientes de estas entidades hace que la calificación individualizada de créditos sea antieconómica.

Además, sobre la base de la información de la central de riesgos, el supervisor debería efectuar periódicamente visitas simultáneas a entidades financieras que comparten clientes morosos, con la finalidad de apreciar, sobre una base muestral, cómo las distintas tecnologías crediticias utilizadas han estimado la capacidad de pago del cliente y han fijado la periodicidad de sus cuotas. Los resultados de estas visitas deberían ser puestos a disposición de cada una de las entidades acreedoras.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

Como un análisis detallado de una cartera microempresarial es prácticamente imposible (y evidentemente poco económico) dado el gran número de préstamos, la inspección in situ debería intentar principalmente la identificación de las

fortalezas y debilidades de la administración, los procesos y los sistemas de la institución. Por tanto, las visitas de inspección de las entidades que operan con microcrédito se deben orientar a evaluar los siguientes aspectos:

- (a) Las políticas de crédito, incluyendo la fijación de los montos máximos para el microcrédito y el procedimiento para tramitar sus excepciones.
- (b) Los procedimientos de crédito, especialmente las fases de recolección y procesamiento de información de los clientes.
- (c) Las tendencias de la cartera de microcréditos (crecimiento, tamaño de los créditos).
- (d) La calidad de la gerencia y la estabilidad del personal.
- (e) Los sistemas de información gerencia! vinculados con la situación de los préstamos y la acción oportuna de los oficiales de crédito respecto a los préstamos problemáticos.
- (f) Los controles internos, particularmente aquellos vinculados con el manejo de los créditos por parte de los propios oficiales, dada la alta descentralización de las operaciones.
- (g) El alcance de los poderes otorgados por la entidad en favor de sus directores, gerentes y apoderados.
- (h) Los contratos de crédito modelo, a fin de apreciar la eventual existencia de cláusulas leoninas o el abuso de posición contractual.

Aunque existe un manual de inspección formal, muchos procedimientos importantes de inspección del ASFI, se definen en el propio memorando de visita y en otros documentos de planificación. Los principales procedimientos de las visitas de inspección son:

- a) Elaboración del memorando de planificación, en el que se considera: i) objetivos, estrategia, enfoque, ii) muestras de cartera aleatoria e inducida, iii) otras áreas a ser inspeccionadas y procedimientos de trabajo, y iv)

determinación del período de inspección. El período y la composición del equipo de inspección dependen del tamaño y complejidad de las operaciones de la entidad a ser visitada. La composición fluctúa entre tres y seis personas (incluyendo inspectores de sistemas) y el período entre tres y cinco semanas.

- b) Realización de la visita, con la participación de un jefe de visita encargado de la dirección del equipo y coordinación con los funcionarios de la entidad visitada. Se revisan las políticas institucionales, la gestión crediticia así como el trabajo del equipo del ASFI, en la revisión de cuentas, la inspección de sistemas y la calificación de la cartera sobre la base de las muestras.
- c) Finalización de la visita, con la participación del intendente y jefe de división del ASFI, para la revisión de las observaciones y la discusión final con los ejecutivos y/o directores de la entidad visitada. El informe final es enviado a la entidad en el plazo de una semana.

7.4.3.4 Marco sancionatorio

Entidades microfinancieras

El supervisor bancario debe sujetar las entidades microfinancieras al mismo régimen de sanciones aplicable a las entidades bancarias.

Cooperativas de ahorro y crédito. El marco de sanciones para las cooperativas de ahorro y crédito debe enfocarse en la imposición de sanciones personales a los responsables de las infracciones y no solamente afectar el patrimonio de la entidad a través de multas y previsiones.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

Por estar organizados como sociedades anónimas con fines de lucro, los bancos y las entidades microfinancieras deben estar sujetos al mismo régimen disciplinario. Dado que no hay propietarios o accionistas en el mismo sentido en las

cooperativas, éstas deben estar sujetas a un régimen basado en la sanción del individuo.

7.4.4 Normas de contabilidad

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

El supervisor—y no la profesión contable—debe estar facultado para establecer las normas para la adecuada contabilización de las operaciones de las entidades financieras que operan con microcrédito. En especial, es importante que las normas fomenten el reconocimiento oportuno de la mora, el registro de las reprogramaciones, la constitución de provisiones para incobrables y el registro de los subsidios que se reciban a través de fondos provistos a tasas inferiores a las del mercado.

El riesgo en el microcrédito se reconoce sustancialmente en función de la mora; por ello, es particularmente importante contar con una información contable muy detallada sobre la mora (desde 1 día, mayor a 30 días, mayor a 90 días, etc.) y las reprogramaciones de los microcréditos.

También es imprescindible que el supervisor cuente con información contable fidedigna sobre los créditos castigados por incobrabilidad, dato necesario para la evaluación de la tecnología crediticia de la entidad.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

La transparencia de los mercados financieros se basa en principios y prácticas contables prudentes, no solamente para que el supervisor cumpla con sus funciones sino para que el mercado cuente con información suficiente, oportuna, comparable y fidedigna. Las prácticas contables deben estar diseñadas de manera que el grado de apertura de la información resulte suficiente para evaluar tanto a un banco que concede créditos corporativos como a una entidad especializada en microcrédito.

En ese sentido, la contabilidad es un instrumento de vital importancia para evaluar el manejo de las empresas por parte de sus acreedores. Ésta cobra mayor importancia cuando se trata de empresas cuyo endeudamiento puede superar en más de diez veces su patrimonio, como en el caso de las entidades financieras. En este contexto, una ligera variación en el valor de los activos implica un porcentaje significativo del patrimonio. Por ello, prácticamente todas las legislaciones bancarias de la región le encargan a la autoridad de supervisión—y no a la profesión contable del país—establecer las prácticas contables de los bancos, naturalmente tomando como base las NICs del IASC o las USGAAP.

Dada la naturaleza del microcrédito y las entidades microcrediticias, son de particular importancia los mecanismos de que disponga la autoridad para la medición, cuantificación y registro de los préstamos morosos, reprogramados y castigados.

7.4.5 Publicación de información financiera

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

En principio, el supervisor debe establecer que las cooperativas y entidades microfinancieras se sujetarán a las mismas normas establecidas para todas las entidades financieras en cuanto a la elaboración, presentación y difusión de información periódica al mercado y al supervisor. Sin embargo, la información debe poner énfasis en los rangos de antigüedad de la mora y la distribución de costos operacionales.

En cuanto a las cooperativas pequeñas y las entidades microfinancieras en las áreas rurales (al grado en que estuvieran supervisadas) podrían estar sujetas a informes menos frecuentes en lo que concierne a su pasivo, por ejemplo en cuanto a la posición de encaje legal y la estratificación de depósitos. Este tratamiento no debería extenderse al activo, en donde se les debería exigir la presentación de informes igualmente detallados y tan frecuentes como presentado por cualquier otra entidad financiera supervisada.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

Los requerimientos de publicación de información financiera deberán estar basados en una consideración costo-beneficio en cuanto al contenido y la frecuencia de los informes. Las entidades microfinancieras y las cooperativas que operan a pequeña escala en áreas remotas no están equipadas para reportar fácilmente los mismos datos con la misma frecuencia que los grandes bancos y las demás entidades financieras. Esto implicaría costos considerables que al final serán pagados por los clientes a través de tasas de interés más altas. Por tanto, en estos casos conviene desarrollar formatos y requerimientos razonables que permitan al supervisor monitorear de manera simplificada los riesgos de estas entidades.

Los requisitos de informes para las entidades micro-financieras y las cooperativas también deberían tomar en cuenta las características particulares de las microfinanzas, incluyendo la mayor importancia de la calidad de la cartera, los costos de operación y las tasas de interés. Por lo tanto, es especialmente importante que el supervisor y el mercado cuenten con información relacionada con los siguientes aspectos:

1. La mora de las carteras de microcrédito por rangos de antigüedad más detallados que para otro tipo de préstamos: de un día a 30 días, de 31 a 60 días, de 61 a 90 días, más de 90 días. Esta información también debe identificar las reprogramaciones y castigos de los microcréditos.
2. Las tasas de interés efectivas, incluyendo la suma o las sumas que en cualquier forma o bajo cualquier nombre se cobran en operaciones de microcrédito (comisiones, etc.).
3. Los costos operacionales desglosados por niveles organizacionales (casa matriz, sucursales y agencias), y por nivel ocupacional (directorio, gerencia y mandos medios, oficiales de crédito y resto del personal).

4. Los indicadores de desempeño que proporcionan información sobre la salud financiera del intermediario, tales como morosidad de cartera, eficiencia operativa, relación de solvencia y rendimiento del activo y patrimonio.

7.4.6 Auditoría externa y calificación de riesgo

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

El supervisor debe determinar el alcance del trabajo de los auditores externos a fin de asegurar que se cuenta con la suficiente experiencia para realizar una adecuada revisión del control interno y de la labor de la auditoría interna, así como de la seguridad e integridad de los sistemas de información y los procesos administrativos.

En el caso particular de las entidades microfinancieras y las cooperativas, la auditoría externa debe poner énfasis en el funcionamiento adecuado de sus tecnologías crediticias y sus controles internos. En cuanto a las calificadoras de riesgo, el supervisor debe establecer que desarrollen y adopten metodologías objetivas y apropiadas para la calificación de las cooperativas y las entidades microfinancieras en base a sus propios méritos y riesgos, sin perjuicio de su mercado objetivo (es decir, personas de bajos ingresos).

El supervisor no debe delegar la responsabilidad supervisora a las empresas de auditoría o de calificación.

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito

Si bien las firmas de alcance internacional cuentan con sistemas de control de calidad, se ha podido apreciar que en algunos países de la región dejan mucho que desear. En consecuencia, la norma debe establecer que estas labores de control de calidad sean realizadas cada cierto tiempo por profesionales independientes a dichas firmas y sin conflicto de intereses.

La auditoría externa se constituye en un excelente complemento de la labor de los supervisores bancarios en cuanto a la verificación de los estados financieros y el cumplimiento de los aspectos relacionados con el proceso crediticio, el control interno y la calificación de la cartera. Por lo tanto, al determinar el alcance del trabajo de los auditores externos de las entidades microfinancieras y las cooperativas, el supervisor debe considerar el alcance de su propio trabajo y aquel que realizan los auditores internos, de manera tal que no se dupliquen funciones y que no aumenten los costos derivados de la superposición de tareas. En este orden de ideas, la actuación de los auditores externos y las calificadoras de riesgo no debe ser considerada como el reemplazo o la delegación de funciones del supervisor bancario, ya que las actuaciones del supervisor bancario persiguen propósitos distintos frente al interés público.

Las calificadoras de riesgo deben desarrollar y adoptar tecnologías apropiadas para la calificación de entidades que otorgan microcréditos, en base a sus propios méritos y perfiles de riesgos, sin sesgo frente a otros intermediarios financieros (bancos con riesgos más concentrados, por ejemplo). En caso contrario, la calificación resultaría en un gasto innecesario e incluso contraproducente dado que se enviarían señales poco transparentes al mercado, en perjuicio de entidades microfinancieras y cooperativas exitosas que eventualmente se verían impedidas, por ejemplo, de acceder a recursos de fondos de pensiones y fondos mutuos. La falta de objetividad también podría traducirse en distorsiones dentro del propio mercado microfinanciero.

El secreto y la reserva bancaria vigentes en muchos países no deben constituir impedimento para que las calificadoras puedan contar con información suficientemente correcta y completa para evitar distorsiones en sus análisis cuantitativos y que permita una adecuada orientación de los mismos. Sin embargo, aun en presencia de información adecuada, las calificaciones tienen un componente subjetivo considerable y dependen de la experiencia de los especialistas a cargo.

Cooperativas de ahorro y crédito

La actuación de los auditores externos en las cooperativas adquiere una relevancia importante, especialmente para aquellas cuya inspección directa no la puede efectuar el supervisor bancario por razones de personal e infraestructura. Por tanto, al determinar el alcance del trabajo de los auditores externos, es importante que el supervisor considere el alcance del trabajo que deben realizar las juntas o consejos de vigilancia de las cooperativas, de manera tal que no se dupliquen funciones ni que aumenten innecesariamente los costos derivados de la superposición de tareas.

En Bolivia se han empezado a realizar y publicar calificaciones de riesgo de las entidades bancarias y microfinancieras. Es especialmente relevante observar que en dichas calificaciones se aprecia cierto sesgo en contra de las entidades microcrediticias, ya que la única que obtiene una calificación en categoría A o mayor es el Banco Sol. Todas las entidades de microcrédito, incluso las líderes como Banco Los Andes, están en categoría BBB+ o menor, y se las considera de riesgo equivalente al de los bancos calificados con las peores categorías del sistema.

Este sesgo además parecería estar combinado con un relativo desconocimiento de los riesgos del mercado micro-crediticio, ya que todos los Fondos Financieros Privados (FFP) especializados en microcrédito han sido calificados en categoría similar o en la misma categoría.

7.4.7 Central de riesgos

El supervisor debe fomentar la creación de mecanismos mediante los cuales se conozca de manera fidedigna y actualizada el nivel de deuda y comportamiento de pago de todos los usuarios de crédito.

Estos mecanismos incrementan la capacidad del supervisor para monitorear los riesgos sistémicos, disminuyen el riesgo crediticio para las entidades financieras y

se convierten, a través del historial crediticio, en un activo a favor de los clientes responsables que les permiten mayor acceso y mejores condiciones crediticias.

Para tal efecto, el supervisor debe estar facultado para administrar un sistema de información que registre los créditos de todos los clientes de las entidades financieras, incluyendo los clientes más pequeños. En otras palabras, no debe existir un monto mínimo para que los créditos entren en dicho sistema. El supervisor también debe estar facultado para autorizar la adhesión a este sistema a entidades no financieras que conceden crédito, tales como distribuidores de materiales y mercaderías, supermercados, etc. El funcionamiento de este sistema a cargo del supervisor no debe inhibir la creación de burós de riesgos crediticios privados.

La falta de información sobre, los microempresarios solicitantes de crédito, particularmente cuando hay varias entidades concediendo créditos a este segmento del mercado, eleva tanto el riesgo como los costos administrativos para las entidades microfinancieras. Esto se traduce en mayores costos de indagación y, por ende, de tasas de interés. Los altos costos administrativos pueden disminuirse si la entidad financiera cuenta con información sobre el monto de las deudas existentes de los clientes y sobre la manera en que se han comportado en el pago de deudas anteriores.

Teniendo en cuenta que uno de los elementos esenciales en el proceso de concesión de créditos es la evaluación del historial crediticio del solicitante, tanto respecto al grado como a la calidad en el cumplimiento de sus obligaciones, es de destacar que una central de riesgos cumple un doble papel. Primero, permite conocer con oportunidad la situación de riesgo de los clientes potenciales; segundo, permite también analizar la situación de riesgo de los créditos en cada entidad a nivel global. El funcionamiento de las centrales de riesgo o los burós de riesgos crediticios también permite que los deudores no sean cautivos de una sola entidad financiera, lo que promueve la sana competencia y la reducción de la tasa de interés.

No obstante, debe indicarse que hay una preocupación de que las centrales puedan invadir la privacidad de las personas, violar leyes de secreto bancario y prestarse a abusos por el Estado o por entidades financieras.

A este respecto, cabe señalar que la Constitución Política del Estado consagra el principio del respeto a la inviolabilidad de la intimidad personal y familiar de las personas y, en algunos casos, al secreto de sus transacciones bancarias y financieras. Además, existen principios de interés público que exigen que las personas que operan las centrales de riesgos cuenten con requisitos mínimos de orden moral, técnico y profesional, y que la información que procesan las centrales sea acopiada, custodiada y utilizada en forma idónea y con márgenes aceptables de seguridad. Finalmente, debe reconocerse el legítimo derecho de las personas registradas en las centrales de riesgos a que se les registre en forma veraz y a que se proceda a la rectificación expedita de los datos erróneos, así como a la actualización continua de dichos datos.

Conforme puede apreciarse, resulta indispensable conciliar apropiadamente la necesidad de contar con un valioso instrumento de apoyo a la política crediticia (como lo es la central de información de riesgos) con la obligación inherente al Estado de proteger y vigilar los intereses y derechos de las personas registradas en dichas centrales. Alternativamente, el Estado puede regular la constitución, funcionamiento, actividades y establecimiento de un régimen sancionatorio para las centrales de información de riesgos privadas y/o propiciar la autorregulación y autoimplantación de códigos de ética por parte de las propias centrales de riesgos, bajo la vigilancia arbitral de los estamentos estatales pertinentes.

7.4.8 Perspectivas del futuro

El microfinanciamiento se conoce, desde mediados de los setenta, y desde hace mucho más si se incluyen las cooperativas de ahorro y crédito. Sin embargo, es recién en la última década el tópico que se ha destacado verdaderamente en el debate sobre desarrollo. Ello se debe a que el microfinanciamiento reúne varios rasgos atractivos: empodera a los pobres, promueve directamente la actividad

económica y, como se ha demostrado en los últimos 10 años, puede ser otorgado de una manera financieramente sostenible. En esencia, es la fusión entre el propósito de desarrollo y la práctica empresarial. La perspectiva de una sostenibilidad financiera total es inusual en las actividades de desarrollo dirigidas directamente a los pobres, y es probable que ello explique el gran atractivo de las microfinanzas.

El logro de la sostenibilidad financiera ha sido un proceso largo; no obstante, el modelo ya ha sido probado y se sabe que funciona. Las entidades microfinancieras pueden servir a los pobres y, simultáneamente, pueden generar suficientes ingresos para mantener todos los aspectos de sus operaciones, incluyendo un margen de ganancia. De hecho, en muchos casos éstas son más rentables que los bancos en sus respectivos países. Sin embargo, muchas de ellas están creciendo tanto y tan rápidamente que están superando la capacidad de la comunidad donante para suministrar el financiamiento necesario para un crecimiento sostenido. Además, la razón para el involucramiento directo de los donantes está disminuyendo gradualmente en la medida que estas instituciones se muestran como financieramente sostenibles.

La búsqueda de recursos ha conducido a las organizaciones microcrediticias a considerar su transformación, de fundaciones sin fines de lucro en entidades financieras (lucrativas) reguladas y supervisadas. En cierto sentido, este paso es la prueba máxima de sostenibilidad y profesionalismo e implica un cambio fundamental en la estructura de gobernabilidad y un compromiso irreversible con la disciplina y la sostenibilidad financieras.

Las entidades microfinancieras han mostrado que están dispuestas a dar este paso y a hacer los ajustes necesarios. Pero el marco también debe ajustarse a sus necesidades. No se trata de la promoción indiscriminada de las microfinanzas. Indudablemente, la responsabilidad principal de los supervisores bancarios es proteger a los depositantes y al sistema financiero en conjunto. Esto es un hecho aceptado en la comunidad microfinanciera y realmente no existe un debate serio al

respecto. Los supervisores nunca deberían dejar de cumplir con su responsabilidad ante los depositantes, ni siquiera para el aparente propósito de facilitar el microfinanciamiento.

Los supervisores pueden mantener la integridad del marco regulatorio y a la vez tener cabida para el microfinanciamiento. Los estándares apropiados no equivalen a estándares bajos. De hecho, en algunas áreas los estándares apropiados para las microfinanzas deben ser más severos que los estándares existentes para los bancos y las sociedades financieras. En general, sin embargo, la clave es la simplicidad. Las microfinanzas no pueden soportar regulaciones innecesarias o ineficaces que aumenten el costo de intermediación.

Existe suficiente conocimiento en el sector para saber cómo diseñar un marco regulatorio apropiado para las microfinanzas. Aunque es necesario tomar algunas decisiones estratégicas ligadas a la configuración futura del sector, los aspectos técnicos de la labor son medianamente sencillos.

En general, la tarea de establecer un marco regulatorio y de supervisión para las microfinanzas es manejable y, por lo tanto, a los supervisores no debería preocuparles abordar este tema. Al contrario, los supervisores no pueden permitirse el lujo de ser complacientes ni pasivos porque hay muchos otros actores involucrados en este tópico que no poseen la misma visión sobre las prioridades y limitaciones de las autoridades de supervisión. En este sentido, el microfinanciamiento implica un riesgo político para los supervisores.

Las microfinanzas pueden ser propensas a cierto riesgo político, pero en general constituyen un tema manejable si los supervisores son proactivos. Un problema más difícil para los supervisores es qué hacer respecto a las cooperativas de ahorro y crédito, lo cual se destaca como un tópico que continuará suponiendo un desafío en el futuro.

En el caso de las entidades que operan en microfinanzas, los supervisores bancarios tienen el control sobre el número de entidades que autorizan para que

operen como intermediarios regulados y supervisados. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, sin embargo, los supervisores bancarios enfrentan un sector preexistente con cientos de entidades que operan prácticamente sin estándares ni normas prudenciales. Esto sumado a las características institucionales particulares de las cooperativas de ahorro y crédito hace que sea sumamente difícil diseñar e implementar un marco regulatorio y de supervisión para estas entidades. En consecuencia, algunos supervisores simplemente han decidido ignorar el tema. No obstante, en vista del gran número de depositantes en las cooperativas y de su participación considerable en las operaciones financieras en general en algunos países, el tema no desaparecerá.

Actualmente se conocen las regulaciones básicas para controlar el riesgo de las cooperativas, entre éstas, la importancia que se debe conceder a los temas de gobernabilidad y capital institucional.

Aun en el caso de las microfinanzas, en donde la situación es más manejable para los supervisores bancarios, todavía se necesita más información para diseñar e implementar regulaciones plenamente eficaces.

VIII. PROPUESTA

Al estudiar y desarrollar el presente Proyecto de Grado, se ha llegado a formular las siguientes propuestas:

8.1 El sector microfinanciero en el marco de la regulación y supervisión

El sistema microfinanciero regulado ha experimentado un significativo crecimiento y expansión en los últimos años, tanto en volumen de operaciones como en número de clientes atendidos. De igual modo, es altamente relevante la contribución del sector al desarrollo del sistema financiero y al crecimiento de la economía nacional. Esta proyección alcanzada debe ser estimulada con eficiencia y garantías jurídicas por parte del estado.

8.2 Las microfinanzas y su integración al sector financiero

El sector de las microfinanzas contribuye en gran medida a integrar al sector financiero formal, a un número creciente de la población de estratos bajos, los cuales no tenían acceso al crédito y a efectuar operaciones financieras. Hoy con el proceso de formalización, las instituciones de microcrédito, en función de la normativa vigente, deben depositar en el Banco Central de Bolivia, los montos de encaje legal que correspondan con los pasivos que hayan contraído con el público. Este es un mecanismo asegurar y de preservar los depósitos de los pequeños clientes.

8.3 Experiencia de las instituciones de micro finanzas

La experiencia institucional de las entidades de microfinanzas, ha sido fundamental, ya que ha mostrado resultados altamente satisfactorios en el plano del rendimiento. Estos resultados son superiores a los alcanzados por el resto de las entidades financieras reguladas. Al acceder al sistema de regulación y supervisión, la proyección puede ser mayor si se optimiza la eficiencia organizacional y se cumplen las disposiciones del regulador y del supervisor, es decir de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero.

8.4 La normativa específica y las instituciones de micro finanzas

La ex Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, hoy Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero, en los últimos años ha emitido y adecuado a las nuevas condiciones de mercado y las características del sector, los reglamentos de constitución y de funcionamiento que regulan las entidades con orientación hacia las microfinanzas.

8.5 La normativa de cartera en las instituciones de microfinanzas

Incorporado al sistema de regulación, el ASFÍ ha desarrollado una normativa específica de riesgo crediticio para estas instituciones, con exigencias de constitución de provisiones para incobrables por el riesgo específico de impago de créditos y por riesgo adicional a la morosidad. Esta normativa es importante, porque la racionalidad detrás del régimen de calificación y provisiones descritas, guarda estrecha relación con el tipo de actividades que financian las organizaciones de microfinanzas, como los pequeños emprendimientos ligados a la manufactura, el comercio o los servicios, que cuentan con ganancias de corto plazo y puede generar procesos de reinversión.

8.6 Medición del riesgo crediticio

La normativa de cartera permite realizar la medición del riesgo crediticio por riesgo adicional a la morosidad, teniendo en cuenta el cumplimiento de las políticas de crédito, la existencia de una adecuada tecnología específica al microcrédito y la evaluación del riesgo potencial que surge por endeudamientos más riesgosos de los clientes en otras entidades. Por lo mencionado, la normativa establece que se debe constituir una provisión genérica del 3% del total de su cartera de microcréditos.

IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El objetivo del presente Proyecto de Grado, es demostrar la factibilidad de la regulación y supervisión de las instituciones de microfinanzas, cuyas principales conclusiones son las siguientes:

9.1 Conclusiones

El objetivo del presente Proyecto de Grado, es demostrar la factibilidad de la regulación y supervisión de las instituciones de microfinanzas, cuyas principales conclusiones son las siguientes:

- Las experiencias acumuladas por parte de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de microfinanzas transformadas en Fondos Financieros Privados y Bancos especializados en microcréditos, implicó una redefinición del enfoque de supervisión aplicado por la Autoridad Supervisora del Sistema Financiero (ASFI), por cuanto las herramientas e instrumentos que habían resultado eficientes para el control del sistema bancario comercial, no eran necesariamente adecuadas para el sector microfinanciero.
- La cartera de las instituciones de microfinanzas, a diferencia de la cartera bancaria, se caracteriza por la fragmentación del riesgo en cientos de operaciones, por lo que no es factible que se genere una concentración de riesgos en pocos prestatarios. Esa alta dispersión de la cartera imposibilita el análisis individualizado de los créditos, según el método de supervisión aplicado a la banca tradicional. Esos métodos tuvieron que ser readecuados a las características propias del sector.
- La información financiera base, para establecer la capacidad de pago y endeudamiento de los microprestatarios, es elaborada por la propia institución, en función al relevamiento formal de la actividad del cliente y en la mayoría de los casos, no existen documentos financieros de respaldo (balances, estados financieros auditados, inventarios, etc.).

- El índice de rotación de las operaciones microcrediticias es considerablemente superior al de la banca comercial, por lo que el deterioró de la cartera de estas instituciones, en algunos casos, llega a ser más acelerado, pudiendo en determinados ciclos de corto plazo, pasar de una posición de auge solvente a otra de alto riesgo. El organismo de regulación y supervisión, debe contar con mecanismos de alerta temprana, que permita detectar el riesgo.
- La actividad de microfinanzas es masivo en numero de prestatarios y de pequeña escala, y también involucra operaciones muy homogéneas entre si.
- Para la implementación de tecnologías crediticias, las entidades de microfinanzas requieren de estructuras administrativas descentralizadas, que cuenten con sistemas de control interno adecuados a los riesgos asumidos.

9.2 Recomendaciones

El apoyo a las microfinanzas representa uno de los aspectos esenciales de toda política del gobierno, en virtud a que el fortalecimiento de este sector permite, en gran medida, el acceso de sectores vulnerables, desprotegidos y de bajos ingresos, al mercado de de créditos para actividades productivas de pequeña escala.

La expansión del sector de microfinanzas inyecta recursos frescos al crecimiento de las diferentes PYMES, expandiendo la fluidez y cobertura de servicios financieros a las áreas rurales, sectores que son los más vulnerables y los más incipientes.

Por lo mencionado (a Autoridad Supervisora del Sistema Financiero (ASFI), debe profundizar el sistema de regulación y supervisión, adaptables a la actividad microfinanciera. De igual modo, debe elevar el grado de conciencia del concepto

de banca, para las instituciones de intermediación de servicios financieros, lo que puede ensanchar los diversos servicios de banca.

X. BIBLIOGRAFÍA

- ❖ ASOCIACIÓN DE BANCOS de Bolivia (ASOBAN), Resumen de Normas de Prudencia Bancaria, 8 de Abril de 2003.
- ❖ BANCO CENTRAL DE BOLIVIA, Ley del Banco Central de Bolivia, Ley No 1670. BERNSTEIN, L. Análisis de Estados Financieros, Bilbao, España, 1984.
- ❖ CARMENZA Avellana, Diccionario de Términos Financieros, Editorial MC Graw Hill, 1999.
- ❖ FABOZZÍ J. Frank, MODILÍNÍ Franco y FERRI G. Michael, Mercado e instituciones Financieras, Primera Edición, Prentice, May., 1996, México.
- ❖ FOCUS, 1997, Cuando y como introducir el ahorro en las instituciones de Microcredito, Washington, Estados Unidos.
- ❖ GONZALES VEGA Claudio, 1997, Depósitos y Microfinanzas, el Reto de las Microfinanzas en América Latina. Corporación Andina de Fomento.
- ❖ HERNÁNDEZ S. Roberto, FERNANDEZ Carlos y BAPTISTA Pilar, Introducción a la Metodología de la Investigación, 1999.
- ❖ JOAQUÍN López Pascual, Gestión Bancaria, 1997, Editorial Mc Graw Hill, Madrid España.
- ❖ SALVATORRE, Dominick, Microeconomía, Tercera Edición, Colección Schaum Me Graw Hill, 1995.
- ❖ MARSHALL Enrique, Tendencias en Regulaciones y Supervisión Bancaria, Santiago de Chile.