

La regulación y supervisión prudentes de las finanzas agrícolas



REPLANTEAMIENTO DE LAS FINANZAS AGRÍCOLAS



LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN PRUDENTES DE LAS FINANZAS AGRÍCOLAS

MICHAEL FIEBIG

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

Nº 5

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Servicio de Gestión de las Publicaciones de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a copyright@fao.org

© FAO 2005

Intermediación financiera significa que otra persona maneje el dinero de uno. Podemos observar varios problemas al respecto: el primero, y tal vez el más importante, son la confianza y la seguridad y los medios para conquistarla; luego tenemos los temas de solidez y reputación institucional; en tercer lugar se enfrentan los costos; en el cuarto lugar de esta pequeña lista está el tema de la distribución de responsabilidades para el proceso de regulación entre los actores que están muy cercanos a la institución que acepta el depósito y las autoridades de los órganos regionales o centrales o, inclusive, el gobierno.

La importancia de estos argumentos se confronta con la dificultad de diseñar y elaborar medidas adecuadas. En este libro, el autor, Michael Fiebig, efectúa un enfoque pragmático y propone un uso extensivo del material de ejemplo extraído de una gran variedad de tipos de instituciones en un buen número de países en vías de desarrollo.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) esperan que este trabajo sea un complemento útil para la documentación sobre el fortalecimiento del suministro de intermediarios financieros rurales accesibles y sostenibles.

La serie Replanteamiento de las finanzas agrícolas (RFA) comprende los siguientes títulos:

1. ¿Se justifica el replanteamiento de las finanzas agrícolas?
2. La financiación rural y agrícola: cómo formular las políticas acertadas
3. Mejores prácticas del financiamiento agrícola
4. Fuentes de recursos para crédito agrícola
5. La regulación y supervisión prudentes de las finanzas agrícolas
6. Cómo mejorar la capacidad de gestión financiera de los agricultores

R.A.J. Roberts
Jefe
Servicio de Mercadeo
y Finanzas Rurales
FAO

J. Lange
Jefe de División
Desarrollo Económico
y Empleo
GTZ



AGRADECIMIENTO

El autor expresa su agradecimiento a Gabriela Braun, Thorsten Giehler y Sylvia Wisniwski de la GTZ, por los valiosos comentarios y sugerencias recibidos en forma de diversos borradores. De igual forma, son altamente apreciados los aportes recibidos de Alfred Hannig y Stefan Staschen en precedentes borradores y el apoyo y la crítica constructiva efectuados por Richard Roberts. El autor desea agradecer también, a Pekka Hussi, Åke Olofsson y Anthon Slangen, de la FAO, junto con Carlos Alba, Andrea Bohnstedt, Jürgen Brennecke, Ramón Rosales y Richard Rosenberg, por sus valiosas aportaciones.

El trabajo empírico concluido para este estudio se ha beneficiado fundamentalmente de las contribuciones de Gustavo Birbuet, Victor Chiriac, Rigoberto Rivera y demás participantes de las discusiones formales en Bolivia, Honduras y Uganda. El autor desea agradecer al Sistema de Desarrollo del Proyecto Financiero del Banco de Uganda/GTZ por haberle brindado la oportunidad de estudiar y participar en el procedimiento de determinación de las políticas normativas de microfinanzas en Uganda.

Finalmente, pero no menos importante, el autor desea agradecer a los colegas de la GTZ, Jürgen Klenk y Martina Wiedmaier-Pfister, por el apoyo organizacional y logístico incluyendo las discusiones de los estudios de caso consolidados por la experiencia de sus países.

ABI	The Agricultural Bank of Iran
ACCIÓN	ACCIÓN Internacional
AIRAC	Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito
BAAC	Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives, Thailand (Banco Agrícola y Cooperativas Agrícolas de Tailandia)
BancoSol	Banco Solidario, S. A., Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPR	Bank Perkreditan Rakyat
BRI	Bank Rakyat BRI Indonesia
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAMEL	Capital Adequacy, Asset Quality, Management, Earnings and Liquidity Management
CAR	Razones Capital a Activo
CARD	CARD Bank of the Philippines
CARE	CARE Filipinas
CGAP	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre
FENACOAC	Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala
FFP	Fondos Financieros Privados
FINCA	Fundación Integral Campesina
FODESIF	Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero
IPCA	Inspectora y Protectora de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras
MFI	Institución de Microfinanciamiento
MFRC	Microfinance Regulatory Council of South Africa
MIS	Sistemas de información administrativa
MSE	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
NAFIBO	Nacional Financiera Boliviana
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ONG	Organización no gubernamental
PARMEC	Projet d'appui à la réglementation des mutuelles d'épargne et de crédit
PEARLS	Protection, Effective financial structure, Asset quality, Rates of return and cost, Liquidity, and Signs of growth
ROSCA	Asociaciones de ahorro y crédito rotatorio
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WOCCU	Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito

Prefacio	i
Agradecimiento	iii
Siglas	iv
Introducción	ix
1. Un marco analítico para la regulación y supervisión de las finanzas agrícolas	1
1.1 La terminología	1
1.2 Fundamentos para una regulación y supervisión prudentes	2
1.3 Principios de la regulación y supervisión prudentes	3
1.4 Los reguladores	5
1.5 Los supervisores	7
1.6 El proceso de formulación de la política reguladora	9
1.7 El perfil de riesgo específico del crédito agrícola	11
2. Regulación y supervisión externas	15
2.1 Factores detonantes de la regulación externa	15
2.2 Costos y beneficios de la regulación externa	21
2.3 Marco legal para la regulación externa	23
2.4 Exigencias de regulación externa y sus implicaciones para el crédito agrícola	26
2.4.1 <i>Regulación preventiva: requisitos de entrada</i>	26
2.4.2 <i>Regulación preventiva: requisitos para su realización</i>	29
2.4.3 <i>Regulación proteccionista</i>	44
2.5 Supervisión externa	45
2.5.1 <i>Requisitos del supervisor externo</i>	46
2.5.2 <i>Auditorías como base de información para la supervisión</i>	47
2.5.3 <i>Enfoques y herramientas de supervisión</i>	49
2.5.4 <i>Capacidad del personal</i>	56
2.5.5 <i>Costos de supervisión</i>	58
2.5.6 <i>Independencia operacional, credibilidad y reforzamiento</i>	60
2.5.7 <i>Delegación de tareas de supervisión</i>	62

3. Regulación y supervisión internas	67
3.1 Asuntos de control del propietario	67
3.2 Aspectos de control interno	70
3.3 Interconexión entre la regulación interna y externa	76
4. Autorregulación y autosupervisión	81
4.1 Establecimiento de estándares industriales	81
4.2 Autosupervisión	82
4.3 De la autorregulación y autosupervisión a la supervisión delegada	83
5. Regulación y supervisión por fuentes de recursos	85
5.1 Estándares industriales requeridos por las instituciones de fondos y calificadoras	85
5.2 Gobiernos y donantes	87
5.3 Instituciones financieras mayoristas	89
5.4 Proveedores de fondos comerciales	91
5.5 Relaciones entre el mercado y la regulación y supervisión externa	93
6. Conclusiones: una perspectiva de la regulación y la supervisión de las finanzas agrícolas	95
Glosario	101
Bibliografía	103

La regulación y supervisión prudentes están, actualmente, entre los temas más discutidos en finanzas para desarrollo y los más significativos en la reforma del sector financiero en todo el mundo. Las cuestiones reguladoras han sido una discusión continua para el sector bancario tradicional, sin embargo, dentro del discurso microfinanciero, son relativamente nuevas. Al mismo tiempo, un buen número de países en desarrollo han revisado recientemente o están revisando su esquema de trabajo en la regulación y supervisión para atender a los pequeños intermediarios financieros. Estos ajustes están diseñados, además, para facilitar la entrada de los intermediarios más grandes a la oferta de servicios financieros para los segmentos más pobres de la población. La mayor parte de estos argumentos enfocan reducidamente detalles de facilitación de pequeños préstamos a corto plazo para la gente pobre (microcrédito). Tal como ha sido ampliamente debatido en esta serie Replanteamiento de las finanzas agrícolas (AFR), la mayoría de los métodos de microcrédito excluyen considerablemente a los pequeños agricultores, quienes concentran sus actividades de generación de entradas en el sector agrícola. Esta publicación pretende ampliar este tema.

Mientras las demás publicaciones de esta serie se han concentrado en los retos tecnológicos en el ámbito institucional, así como en el extenso nivel de políticas relevantes para las finanzas agrícolas, ésta se centrará en la necesidad de un marco adecuado de regulación y supervisión prudentes para el desarrollo de los mercados financieros rurales, que incluya a los productores agrícolas y, en particular, a los pequeños agricultores.

La pregunta clave que planteamos en esta publicación es:

“El suministro de servicios financieros para los pequeños agricultores, ¿requiere de una regulación y supervisión prudentes para prosperar? De ser así, ¿qué ajustes deben realizarse para facilitar este suministro en un ambiente regulador prudente propicio?”

En el Capítulo 1 presentaremos un marco analítico donde abordaremos las definiciones de regulación y supervisión; enseguida se establecerán las bases y principios de regulación y supervisión prudentes y se describirán la variedad de instituciones reguladoras y de supervisión. Finalmente, describiremos la estructura y características del proceso de

formulación de políticas reguladoras y analizaremos el perfil de riesgo específico de las finanzas agrícolas.

El Capítulo 2 se centrará en una discusión a fondo de las definiciones de los factores detonantes para la regulación *externa*; se analizarán los costos y beneficios de la regulación y supervisión externas, desde la perspectiva de una institución financiera relacionada con el funcionamiento del crédito agrícola, examinado en los varios niveles de regulación externa y en los análisis detallados de principios y normas de dirección externa hasta las finanzas agrícolas y también en las opciones para la supervisión y la regulación externas.

El Capítulo 3 se concentrará en la supervisión y la regulación *internas*, fundamentalmente en los asuntos relativos a los propietarios y la administración de las instituciones; analizando las interconexiones posibles entre la supervisión externa y la regulación interna.

El Capítulo 4, a su vez, abordará aspectos sobre la autorregulación y la autosupervisión. La autorregulación es aquella en la que una institución superior define las normas, pero son las propias instituciones financieras las que mantienen el poder regulador y, eventualmente, de supervisión.

El Capítulo 5 analizará las funciones de regulación y de supervisión de diferentes fuentes de recursos (o sea, fuentes de financiamiento o fondeo) que influyen en la toma de decisiones de los prestamistas agrícolas.

Por último, en el Capítulo 6, se resumirán los resultados de los capítulos precedentes y se sintetizará una respuesta a la pregunta clave que hemos formulado en este documento. A lo largo de los capítulos, mediante ejemplos empíricos, se ilustrarán, enfatizarán y apoyarán las argumentaciones del autor para realizar ajustes en la regulación y la supervisión, de acuerdo a las características específicas de las finanzas agrícolas.

1. UN MARCO ANALÍTICO PARA LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS FINANZAS AGRÍCOLAS

1.1 LA TERMINOLOGÍA

El término *regulación* se refiere a un conjunto bien definido de reglas que estructuran la acción de los participantes del mercado de acuerdo con unos principios claros. Este conjunto de reglas está establecido por una institución reguladora que, en el área de los mercados financieros, puede ser un órgano legislativo, un banco central o los participantes del mercado financiero por sí mismos. En un sentido más amplio, la regulación incluye no solamente los aspectos legales y el establecimiento de estándares de desempeño, sino también “*instituciones invisibles*” (Arrow, 1974), tales como los sistemas de normas y modelos de comportamiento que son elementos característicos de un determinado ámbito socio-cultural. Cuando se habla de regulación prudente, se debe tener en cuenta estos aspectos y no apegarse rigurosamente a reglas escritas. En un sentido más estricto, la regulación prudente de las instituciones financieras se refiere a la delimitación de las acciones de dichas instituciones de acuerdo con una serie de reglas y normas. No obstante, este estudio se refiere de manera más amplia a los mecanismos de control instalados por varios actores a través de una serie de reglas, criterios y normas que influyen en las acciones de las instituciones financieras y en los resultados de estas acciones.

La supervisión, como un paso siguiente, le “*da significado a la regulación*” (Rock y Otero, 1997). Para seguir una serie de reglas, como primer paso, es necesario recopilar la información que éstas determinen: información que necesita ser procesada y relacionada con posibles mecanismos de sanción para reforzar las reglas. Todas estas actividades se llevan a cabo por una sola institución o por una serie de instituciones supervisoras, las cuales no son necesariamente las mismas que llevaron a cabo la regulación. En realidad, existen buenas razones para separar estas dos tareas en instituciones diferentes. En este escenario, por ejemplo, el parlamento decide el establecimiento de una nueva ley bancaria y se asigna una superintendencia para la tarea de supervisar el cumplimiento. El superintendente, por sí solo, puede emitir más disposiciones específicas basadas en la ley y, al mismo tiempo, delegar algunas de las tareas de supervisión a una compañía privada; esto reflejará una separación de las tareas ejecutiva y legislativa.

Explicándolo en términos bastante claros, la regulación prudente se puede resumir como el “qué”, la supervisión como el “quién” y el “cómo” en la delimitación de las acciones de las instituciones financieras.

1.2 FUNDAMENTOS PARA UNA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN PRUDENTES

En esta sección, se debe analizar el fundamento de la regulación y supervisión prudentes. Por lo general, los proveedores de fondos comerciales, accionistas y ahorradores claramente tienen un interés en seguir paso a paso lo que sucede con sus fondos. Sin embargo, surgen dificultades en esta prolongada revisión, lo cual forma el argumento básico de lo que se llama regulación y supervisión prudentes “externas” llevadas a cabo por instituciones públicas.

2

Los ahorradores, otros proveedores de fondos comerciales y los propietarios, confían su dinero a las instituciones financieras delegando la tarea de invertirlo de forma prudente. Las instituciones financieras, entonces, han sido descritas como “*monitores delegados*” (Diamond, 1984). Sin embargo, mientras los propietarios generalmente disponen de mecanismos de información y control para sus inversiones, los ahorradores saben muy poco sobre la conducta empresarial de las instituciones financieras. La recopilación de la información es difícil y costosa, especialmente para los pequeños ahorradores. El seguimiento del uso de estos fondos tiene las características de un bien público que conduce hacia una solución por debajo de la optimización, si se deja sólo a las fuerzas del mercado (Chaves y González-Vega, 1992). Esto crea la oportunidad para que los propietarios y la administración de una institución financiera puedan tener un comportamiento oportunista y asumir riesgos excesivos ya que su participación en las utilidades no tiene límites, mientras las pérdidas se liquidan únicamente hasta lo que es su participación en el capital. Con objeto de prevenir lo anterior, la **protección del ahorrador** se considera como la cuestión más importante en el ámbito de la regulación y supervisión prudentes.

Muchos países han experimentado situaciones en las cuales los clientes forman interminables filas frente a los bancos débiles y en peligro, para retirar sus ahorros antes del cierre de la institución. Estas situaciones tienden a originarse por la distribución asimétrica de la información entre los ahorradores y las instituciones financieras. Debido a las difi-

cultades para evaluar la solvencia de una institución financiera, los ahorradores no pueden diferenciar entre problemas de liquidez temporal y problemas graves de solvencia. De esta forma, una reacción en cadena, originada cuando un número significativo de ahorradores retira su dinero, puede desestabilizar el sistema financiero completo, debido al drenaje de liquidez. Ésta es otra de las principales razones para la regulación y supervisión prudentes, que pueden traducirse en el propósito regulador de lograr la **solidez y seguridad** en el sistema financiero.

Una tercera razón para la regulación externa, no siempre mencionada, es el fortalecimiento de una **estructura competitiva de mercado**. Este aspecto se relaciona con el argumento, ya mencionado, de “*seguridad y solidez*”, pero va más allá. Un sistema financiero que funciona de manera correcta contribuye a una importante asignación de capital, así como las transferencias de pago a la economía real. Un sistema financiero estable se basa en la competencia de las instituciones financieras que intentan ser más eficientes, mientras compiten por sus clientes. Los ahorradores y beneficiarios de préstamos de un intermediario financiero, se benefician de esta competencia obteniendo productos a buen precio y a su gusto. Sin embargo, tal como se señaló anteriormente, la intermediación financiera comprende situaciones complicadas de información asimétrica, donde los ahorradores no pueden controlar satisfactoriamente lo que las instituciones financieras hacen con su dinero. Los esquemas piramidales que financian tasas de interés altas sobre depósitos, mediante la movilización de nuevos depósitos, son un ejemplo drástico de dónde puede conducir una situación de mercado libre, lo que, potencialmente, impide la confianza en todo el sistema financiero. La construcción de una estructura de mercado competitiva, por lo tanto, sigue siendo un objetivo de regulación y supervisión.

1.3 PRINCIPIOS DE LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN PRUDENTES

En esta sección nos concentraremos en la pregunta: *¿Qué hace ser prudente a la regulación “prudente”?* Para dar una respuesta es necesario señalar los principios reguladores, que surgen en discusiones prácticas y académicas sobre la regulación.¹

1 Consulte Chaves y González-Vega (1992), Jansson (1997) y Staschen (1999).

Neutralidad competitiva

La regulación debe permitir un *nivel de juego de campo*. Esto significa que no debe haber reglas diferentes para instituciones diferentes en lo que se refiere a cuestiones específicas que se dan a factores que no son materia del tema. El objetivo que se persigue es la competencia leal entre las instituciones financieras. Sin embargo, esto no significa que todas las reglas de regulación deban ser las mismas para todos los tipos de instituciones financieras. Por ejemplo, temas de gobierno corporativo y consideraciones de tamaño pueden limitar la capacidad en la toma de riesgos de una entidad financiera pequeña.

Eficiencia

La regulación debe asegurar la eficiencia en la distribución, la operación y el dinamismo de las instituciones financieras. La eficiencia en la distribución se refiere a una asignación óptima de los recursos financieros. La eficiencia operativa consiste en minimizar los costos de transacción en la intermediación financiera y la eficiencia dinámica es la adaptabilidad de una institución financiera a los cambios del medio ambiente.

4

Estructuras subsidiarias y de incentivos

La regulación debe ser acorde con las estructuras de incentivos para los propietarios, los administradores y los clientes de una institución financiera. Estos actores, así como los reguladores externos, deben complementarse entre sí. La regulación externa sólo debe asumir las tareas que otras fuentes reguladoras de participantes del mercado y propietarios no pueden asumir por sí solas.

Análisis costo-beneficio

Las regulaciones deberán ser vistas desde una perspectiva de costo-beneficio. Dado que no se puede monitorizar cada transacción de forma individual, la regulación excesiva puede perjudicar la innovación. El objetivo debe ser un equilibrio óptimo entre el control y el mercado.

Perspectiva dinámica e intensificación financiera

Aunque la regulación y supervisión de las instituciones financieras pequeñas pueden ser costosas, en la intensificación financiera (junto al desarrollo de una estructura de mercado competitivo que se extiende a diferentes servicios financieros y cubre los diferentes sectores) se debe tomar en cuenta los grupos de clientes y las regiones geográficas. Un enfoque dinámico puede incorporar a las instituciones financieras

pequeñas pero en crecimiento, antes de lo que haría un enfoque estático. Al mismo tiempo, tiene que reconocerse que la regulación específica, por sí sola, no es suficiente para desarrollar un nuevo segmento de mercado ya que la fuerza conductora de la innovación, por lo general, reside en las instituciones financieras y en particular en sus administradores y en sus propietarios.

Regulación gubernamental prudente y misión social

Que una institución cumpla con su misión y sus objetivos, considerando las metas sociales, es generalmente una preocupación del consejo de administración y del gobierno. La regulación prudente (externa) no debe considerar los aspectos sociales de la misión. Tampoco se deben establecer normas y reglamentos inapropiados que obstaculicen la innovación y alteren su alcance del mercado. Análogamente, no deberían emprender un proyecto arriesgado que incluya clientes pobres y/o rurales y/o clientes agricultores, diferentemente de un proyecto que comprenda un comerciante urbano.

1.4 LOS REGULADORES

Al analizar quién influye en la toma de decisiones de las instituciones financieras y en el resultado de estas decisiones, pueden ser identificadas cuatro categorías de actores. Cuando se considera el tema de la regulación y supervisión prudentes, es útil tomar en cuenta a todos estos actores para poder asignarles tareas específicas.²

La primera fuente de regulación y la más común es la regulación externa, que se establece a través de normas legales promulgadas por los gobiernos, ministerios y parlamentos. Estas normas legales pueden ser divididas en una gran variedad de leyes, incluyendo las bancarias, de

2 Van Greuning *et al.* (1998) define siete actores en este contexto, la junta directiva, los administradores, los auditores externos, los auditores internos, los proveedores de fondos comerciales externos, el público y los reguladores gubernamentales. Tanto los auditores internos como los externos abastecen a varios de los otros actores como los agentes y no pueden considerarse como fuentes de regulación en sí mismos. Definimos al público como los clientes o los grupos representados por el gobierno, las ONG (organizaciones no gubernamentales) u otros grupos de presión por medio del proceso de formulación de la política reguladora externa y por lo tanto no son una fuente directa de regulación prudente.

cooperativas y de reforma agraria. También consideraremos como regulación externa las normas y reglamentos emanados por agencias de supervisión y bancos centrales para diferenciar y detallar los términos que no hayan sido especificados y los vacíos normativos en las leyes relevantes.

Un segundo grupo de fuentes de regulación son los propietarios y los administradores de las instituciones financieras. Los propietarios poseen acciones o son miembros y, por razón del derecho mercantil o sobre bases contractuales, son los principales dirigentes de las acciones de estas instituciones. Las personas, las compañías del sector privado o el gobierno, pueden ser propietarios de una agencia de crédito agrícola. Las ONG son una clase especial de instituciones en las cuales definir un propietario es, por lo general, difícil debido a que los que aportan el capital no tienen derecho al voto. Por el contrario, muchas ONG son dirigidas por consejos de administración que han sido establecidos por otra entidad o grupo de personas o, incluso, designados por ellos mismos. Los propietarios, en general, delegan gran parte de la administración a sus gobernadores, a quienes dar seguimiento por medio de asambleas y juntas de accionistas de manera regular y a través de un sistema de control interno. Idealmente instalan un sistema de control interno para monitorizar las acciones de los administradores. Los administradores en turno ponen en práctica una estructura de gestión y jerarquía interna. Los propietarios y los administradores son, en general, los primeros responsables del éxito o del fracaso de una institución financiera.

Las instituciones financieras pueden, asimismo, contratar agentes para que desempeñen tareas específicas. Cuando un grupo de instituciones financieras se afilia a una institución superior para realizar tareas de regulación específicas entre ellos, lo consideramos como si perteneciera al tercer grupo de fuentes reguladoras: la autorregulación. Este concepto es muy conocido a partir de los movimientos cooperativos en todo el mundo que son miembros de federaciones. Estas federaciones recopilan datos de las instituciones miembros y desempeñan actividades de verificación de cuentas entre una amplia variedad de otros servicios.

Por último la cuarta, pero no la menos importante, fuente de regulación. Como se ha comentado en la serie RFA (véase Gehler, 1999), las diferentes fuentes de recursos ofrecen diversos incentivos para las instituciones financieras. Para los fines de esta publicación, se establece una diferencia

entre los gobiernos y donantes, las instituciones financieras múltiples, los proveedores de crédito comercial y los ahorradores. Estos cuatro grupos de actores influyen de manera significativa y en forma diferente en las acciones y en el comportamiento de las instituciones financieras.

Como acabamos de recordar, los cuatro grupos de actores interactúan entre sí. Los ahorradores por lo general prefieren las instituciones que han sido reguladas externamente respecto a las no reguladas, debido a una percepción de mayor seguridad. Los proveedores de fondos comerciales pueden también preferir entidades reguladas y utilizar los datos aportados por los supervisores bancarios, agencias calificadoras, auditores y otras entidades, para tomar sus decisiones de inversión. Los reguladores, generalmente, interactúan con los demás grupos de actores requiriendo, por ejemplo, las características específicas de los propietarios y de las estructuras de dirección.

Los cuatro actores de la regulación utilizan sus ventajas competitivas al gobernar la operación de una institución financiera. Es importante no esperarse demasiado de una sola fuente de regulación. La regulación externa, por ejemplo, no puede sustituir definitivamente el control de la actividad del propietario y de la administración de una institución financiera.

1.5 LOS SUPERVISORES

Los supervisores son las instituciones que verifican el cumplimiento de las regulaciones establecidas por los cuatro actores que hemos analizado en los párrafos anteriores. Éstas pueden ser o no las mismas instituciones reguladoras y, además, se pueden poner en práctica combinaciones de varios supervisores e instituciones adicionales, tales como firmas de auditoría externa, para que contribuyan al trabajo de superintendencia. Otro ejemplo son las instituciones que anteriormente se regulaban y supervisaban por sí mismas al contar con poder discrecional como supervisoras delegadas de las normas prudentes legalmente establecidas.

En general, los supervisores requieren de incentivos para supervisar el conjunto de normas y reglamentos, además necesitan contar con información precisa y oportuna, así como contar con la capacidad para procesarla de tal forma que puedan actuar una vez que se hayan identificado incumplimientos en las disposiciones (poder de sanción). En el Cuadro 1 resumimos los cuatro requisitos para cada supervisor potencial.

Cuadro 1
Los supervisores y requisitos para una supervisión adecuada

	Incentivos para la revisión	Disponibilidad de la información	Capacidad de procesamiento	Poder para sancionar
Supervisores Externos	Por decreto / administración pública	Recolectado de fuentes de revisión externa, medidas de supervisión internas y externas	Se requiere conocimiento especializado y fuentes adecuadas	Mediante decreto / el poder legal es determinado por las leyes/decretos
Supervisores Delegados	Por decreto / administración pública, remuneración de instituciones supervisadas o banco central/ superintendencia, responsabilidad monetaria por decisiones tomadas	Necesita ser recolectada por medidas de supervisión interna y externa	Se requiere conocimiento especializado y fuentes adecuadas	Delegación de regulador externo / supervisor externo
Propietarios	Participación de capital, distribución de utilidades, reputación	Estados financieros auditados externa e internamente, sistemas administrativos de información	Depende de la capacidad del propietario	Derecho al voto en compañías con acciones
Administración	Remuneración (p.ej., basada en el desempeño), reputación	Sistemas de administrativos de información, auditoría interna	Depende de la calificación de la administración	Contratación y despido Procedimiento establecido por los propietarios
Instituciones autorreguladoras y autosupervisoras	Control por los miembros / afiliados de la institución de autorregulación.	Necesita ser recolectada por medidas de supervisión de manera interna y externa	Se requieren conocimiento y recursos adecuados, Puede haber conflicto de intereses	En general débil: depende del poder discrecional dado por las instituciones / afiliados en una base contractual
Donantes y gobiernos	Limitados, objetivos en general sociales y no financieros	Visitas internas más o menos regulares e informes externos de requerimientos	Limitada, con poca estandarización, p.ej., en el área de microfinanzas	Falta de apoyo
Proveedores de fondos comerciales	Dinero aportado	En general difícil de obtener, dependiendo de auditorías externas y visitas internas	En general grande debido al interés en la inversión y la posibilidad de más dinero	“Retirar el dinero” Diálogo
Depositantes	Dinero aportado	En general difícil de obtener	Limitada, los depositantes tienen problemas para identificar “buenos” tomadores de depósito	“Retirar el dinero”

Entre los reguladores definidos por las fuentes de recursos, los propietarios, los ahorradores y los proveedores de fondos comerciales tienen su propia participación de capital, lo que genera un fuerte interés por la supervisión de la institución financiera a la cual han confiado su dinero. Los incentivos para la supervisión costeados por los donantes y el gobierno, generalmente son menores, ya que proveen dinero del sector público y de los contribuyentes. Las instituciones de autorregulación y de autosupervisión pueden estar involucradas en posibles conflictos de intereses, ya que sus propietarios son las mismas instituciones que tendrían que sancionar. Los supervisores de la regulación externa (supervisores externos) frecuentemente forman parte del servicio público, por lo que sus incentivos para supervisar derivan de su mandato, incluyendo presiones políticas y normativas.

La disponibilidad de la información es una cuestión básica para los diferentes supervisores. En esta área los auditores internos y externos juegan un papel fundamental. La capacidad suficiente para procesar la información obtenida es una cuestión que incluye a todos los actores sin distinción porque, en el caso de las finanzas agrícolas, se requieren ciertas capacidades y conocimiento técnico.

1.6 EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA REGULADORA

No existe una solución idónea para regular a los intermediarios financieros rurales. Las soluciones necesitan ajustarse al panorama institucional específico de un país y tienen que ser el resultado de un proceso continuo de formulación de políticas que incluye a todos los actores relevantes.

Debe quedar claro que, en el proceso de definición y especialización del panel y alcance de la regulación externa, los sujetos de la supervisión externa no pueden ser sus principales creadores. Las consideraciones de seguridad y solidez, como reflejo de los intereses de los ahorradores y de la sociedad en su conjunto, deben medirse en contra de las propuestas de las propias instituciones financieras.

En general, son los bancos centrales y las autoridades de supervisión bancaria, las secretarías de finanzas y el parlamento los principales responsables de la toma de decisiones. En muchos países ha tenido éxito el diferenciar entre las instituciones legislativas (que formulan las políticas

Cuadro 2

Actores en el proceso de formulación de políticas reguladoras

Actores	Objetivos
Instituciones financieras	<ul style="list-style-type: none"> • Permiso para movilización del ahorro; • Acceso a los recursos del gobierno, de donantes y de las instituciones financieras; • Señales positivas para ahorradores y proveedores de fondos comerciales; • Promoción y proliferación de servicios financieros; • Legitimación como parte del sector financiero formal.
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad y solidez del sistema financiero; • Protección del sistema de pagos; • Protección a los ahorradores; • Control e influencia sobre las actividades del sector financiero; • Respuesta a las peticiones de los donantes.
Instituciones supervisoras	<ul style="list-style-type: none"> • Ver Gobierno; • Mantener una carga de trabajo manejable.
Donantes	<ul style="list-style-type: none"> • Estándares que fortalecerán a las instituciones financieras; • Promoción e integración de nuevos actores y nuevos servicios financieros en el sistema.
Proveedores de fondos comerciales	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones rentables, seguras y sólidas; • Señales de alerta que permitan la salida oportuna de los proveedores de fondos comerciales.
Ahorradores/ clientes	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad de los depósitos; • Mayor acceso a los servicios financieros; • Aceptación como clientes valiosos en las instituciones financieras formales.

Fuente: Basada en Valenzuela y Young (1999).

/ regulan) y las del poder ejecutivo (que supervisan). Existen, además, otros participantes en el proceso de formulación de políticas como las instituciones de supervisión, así como también las propias instituciones financieras, los donantes, el público en general y en algunos casos grupos de clientes.

Así como Coffey ha señalado, “*la esencia en la formulación de una política exitosa es que ésta capture los puntos de vista de todos los accionistas y que esté respaldada por un análisis relevante de los datos clave*” (Coffey, 1998). Por lo tanto, un proceso de aprendizaje mutuo es una parte clave en el proceso de formulación de políticas, si fueran incluidas nuevas instituciones o se realizaran ajustes para sostener desarrollos tecnológicos financieros precisos.

Existe el peligro de “perderse” en el proceso de regulación cuando los accionistas que persiguen sus propios intereses pueden dominarlo. El Cuadro 2 presenta un resumen de objetivos que pueden ser perseguidos por los actores del proceso de formulación de políticas reguladoras.

El cuadro no implica que, en el contexto de cada país, los actores persigan estos objetivos. Más bien, ofrece una gama de posibilidades, donde ciertas motivaciones podrían dominar en algunos casos. Nótese que el proceso de formulación de políticas reguladoras es un proceso de equilibrio entre diversos grupos de objetivos. En este proceso, tanto los gobiernos como las instituciones supervisoras no son simples agentes de interés público, sino que persiguen una variedad de objetivos. En la discusión para la regulación de las microfinanzas se ha observado repetidamente que, en algunos países, los donantes son la fuerza propulsora en el proceso de inclusión de nuevos intermediarios financieros en los marcos de regulación externa. También, tal como Christen y Rosenberg (2000) sostienen, los gobiernos que piensan introducir nuevas metas de regulación, se proponen vagamente un “*hacer algo acerca de microfinanzas*”.

1.7 EL PERFIL DE RIESGO ESPECÍFICO DEL CRÉDITO AGRÍCOLA

En general, las categorías de riesgo que se aplican a la intermediación financiera rural no deben diferir de otros tipos de intermediación financiera, pero los riesgos deben ser identificados sobre una base integrada y consolidada para determinar así un perfil de riesgo específico. Existen diversas categorías de riesgos de las cuales escogimos una que nos permite observar con claridad los riesgos relevantes en la intermediación financiera y en particular en los préstamos agrícolas.³

3 Hannig y Braun (1999) utilizan la misma clasificación de riesgos.

Podemos identificar las siguientes categorías de riesgos en las instituciones de crédito agrícola: riesgo crediticio, el cual está relacionado directamente al negocio de préstamos agrícolas; riesgo de liquidez, que tiene que ver con la relación entre activos y pasivos; riesgos de administración así como de propiedad, relacionados a una estructura particular del gobierno corporativo; las capacidades administrativas y la calidad del personal de un prestamista agrícola.

Riesgo crediticio: es una categoría de riesgo fundamental en el crédito agrícola, e incluye el riesgo de pérdida de crédito, riesgo de tasa de interés, y riesgo de cambio de moneda extranjera. Estas subcategorías pueden ser identificadas a escala individual y de portafolio. Los riesgos de pérdida en el crédito agrícola están caracterizados por la covarianza y los imprevistos prevalecientes en el sector agrícola.

Riesgos de liquidez y tasas de interés: se originan de los pasivos y del ajuste de sus vencimientos con los activos de las instituciones financieras. Éstos incluyen fuentes de recursos, riesgo en la estructura financiera y riesgos de dependencia de subsidios (los cuales se refieren a la posibilidad de perder acceso a los subsidios).

12

Riesgos administrativos y operativos: se refieren a la capacidad de un prestamista agrícola para administrar los riesgos y costos específicos de la intermediación financiera rural, la existencia de sistemas adecuados de control interno que previenen el fraude y la mala administración, la implantación de sistemas administrativos de información y el mantenimiento de la independencia operativa de intervenciones externas (también se refiere a posible dependencia de subsidios).

Riesgos de propiedad: indican las repercusiones que el propietario puede tener en las categorías de riesgos anteriores. Se refieren a la existencia de propietarios con gran capital en juego que efectivamente realizan mecanismos para controlar y supervisar la administración y el personal. El riesgo de propiedad es alto si estos sistemas no existen o no funcionan adecuadamente.

Esta categoría de riesgos tiene que ver también con la función de los cuasi-propietarios así como de los donantes y gobiernos involucrados en iniciativas con orientación social.

Cuadro 3

Perfil de riesgo específico de portafolios de crédito agrícola

Categoría de riesgos	Pertinencia para los prestamistas agrícolas
Riesgo crediticio	<ul style="list-style-type: none">• Un alto grado de concentración del sector aumenta el riesgo de incumplimiento correlato (riesgo de concentración de portafolio);• Además de los riesgos de conducta, los riesgos externos tienen un papel fundamental en el riesgo de incumplimiento;• Si hay préstamos a corto plazo para capital de trabajo en el portafolio, una alta rotación puede incrementar la relevancia del riesgo de incumplimiento (riesgo de pérdida crediticia);• Dificultades para el cumplimiento de los contratos especialmente en contratos rurales (riesgo legal);• Recuperación de la deuda afectada por dificultades en la identificación de los clientes, específicamente en contextos rurales (riesgo de ubicación).
Riesgos de liquidez y tasa de interés	<ul style="list-style-type: none">• Riesgos de estacionalidad y de contingencia por una mayor demanda de créditos combinada con una disminución en la base de depósitos;• Flexibilidad de las tasas de intereses sobre préstamos, peligro de intervención política (riesgo de tasa de interés);• Posible intervención estatal en política de tasas de interés;• La dependencia de subsidios abarca irregularidades en los flujos monetarios de los donantes, el financiamiento de los donantes podría estar sujeto a fluctuaciones del tipo de cambio y un posible retiro de fondos públicos;• Riesgos de mayores tasas de interés en préstamos a mayor plazo.
Riesgos administrativos y operativos	<ul style="list-style-type: none">• Debido a la ausencia de garantías, la evaluación de la capacidad y voluntad de pago se vuelve más relevante, conduciendo a requisitos administrativos más altos (que incluyen la evaluación adecuada de los riesgos del sector agrícola);• Exigencia de conocimiento en el sector agrícola para una apropiada administración de riesgos;• Las instituciones rurales descentralizadas implican un control interno específico y riesgos de fraude debido a la dispersión de responsabilidades;• Fuentes de fondos de donantes pueden impedir una apropiada administración de riesgo, generar decisiones imprudentes respecto al otorgamiento de créditos y a las decisiones de las sucursales.
Riesgos de gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none">• Depende del tipo de institución: las ONG enfrentan un alto riesgo de gobernabilidad, los bancos de desarrollo agrícola un riesgo sustancial y las cooperativas un riesgo significativo de gobernabilidad.

La meta completa para las entidades reguladas que tienen que ver con los sectores agrícolas es ser instituciones financieras seguras, estables y rentables.

En el ámbito de la regulación, parece ser que las adaptaciones necesarias se refieren a detalles más que a temas globales. Sin embargo, el proceso de supervisión enfrenta serios retos en las áreas rurales con portafolios de crédito para la agricultura.

Los préstamos para la agricultura pueden otorgarse por una gran variedad de entes que podrían no comprender única y exclusivamente a los productores agrícolas, lo que en la práctica sucede. De hecho, un método prudente de enfocar los riesgos característicos del crédito agrícola es la diversificación del portafolio, por ejemplo, incluyendo financiamientos a no-agricultores, actividades de comercio, créditos de consumo, etc. (cf. Klein *et al.*, 1999).

En esta publicación, por lo tanto, se hará énfasis en los factores propios del *portafolio* de crédito agrícola y no en las instituciones de crédito agrícola. Sin embargo, cuando sea apropiado, se resaltarán las características importantes de las ONG, de las cooperativas de ahorro y crédito, de los bancos de desarrollo, de los bancos de ahorro, de la banca comercial y de otro tipo de instituciones.

2. REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN EXTERNAS

Gran parte del debate sobre regulación y supervisión prudentes se concentra exclusivamente en la regulación externa que, tal como se define aquí, actúa con poder de ley y por lo general abarca instituciones públicas especializadas (tales como los bancos centrales y las agencias supervisoras especializadas) además de los tribunales, como supervisores para asegurarse de que las normas dictadas sean cumplidas por las instituciones financieras.

En la primera sección de este capítulo abordaremos los factores detonantes de la participación de la regulación externa en la regulación y supervisión de la intermediación financiera. En segundo lugar analizaremos los costos de regulación, seguido por diseños diferentes de marcos de trabajo de la regulación externa. El marco legal para la regulación prudente, en general, incluye muchos tipos de instrumentos legales que en conjunto crean un sistema de regulación externa; examinaremos principios y reglas específicas que usualmente forman parte de las regulaciones externas. Analizaremos su relevancia o menos en el contexto de la intermediación financiera rural, particularmente en la oferta de servicios financieros a pequeños productores agrícolas. Dividiremos estas reglas en instrumentos preventivos e instrumentos protectivos según su aplicación antes o después de la incidencia de problemas financieros severos en una institución. En la tercera sección, observaremos el aspecto de la supervisión. Los supervisores apropiados necesitan cumplir con algunos requisitos para poder trabajar efectivamente y, además, requieren socios valiosos para realizar sus tareas.

15

2.1 FACTORES DETONANTES DE LA REGULACIÓN EXTERNA

Las instituciones financieras tienen diferentes características que requieren formas de regulación diferentes. Los factores detonantes más comunes de la regulación externa son las fuentes de recurso y las consideraciones de tamaño. Otros detonantes son las cuestiones de costo-beneficio y las consideraciones sobre la capacidad de supervisión.

Las fuentes de recursos

Van Greuning *et al.*, (1998) propone un enfoque para definir la necesidad de regulación basado en las fuentes de recursos de una institución financiera. Desde su punto de vista, la necesidad de regulación puede ser

Cuadro 4

Fuentes de recursos como detonantes de la regulación externa

Tipo de institución financiera	Razones potenciales para la regulación externa	Forma de regulación requerida
Instituciones con fondos de donantes	Mercados de crédito cuasi-monopolísticos (los cuales pueden encaminarse a ineficiencias persistentes y conductas fraudulentas por parte de las instituciones financieras), información insuficiente sobre los donantes, comportamiento oportunista de las instituciones	Ninguna / sólo voluntaria en instituciones de autorregulación
Instituciones con préstamos comerciales o valores	Transferencia de fondos por medio de títulos , comerciales certificados de depósitos a gran escala, etc.	Registro como una entidad corporativa, autorizaciones de la agencia de valores e inter cambio de acciones
Instituciones que manejan fondos de los miembros	Depósitos tomados de los clientes-socios	Registro con autoridad cooperativa, bajo derecho bancario u otro (o con agencia privada de evaluación)
Instituciones que manejan fondos del público en general	Recepción de depósitos del público con peligro de falta de liquidez (fugas) y conducta oportunista	Registro y cumplimiento con la ley bancaria general o específica de alguna institución

Fuente: Adaptado de Van Greuning *et al.*,(1998).

definida de acuerdo al grado en que las fuentes de recursos, al igual que los propietarios, pueden y deben supervisar el uso de su dinero por parte de las instituciones financieras. Esta es una propuesta común para regular de forma externa a todas las instituciones financieras que reciben depósitos del público.

El tamaño

Otro factor para determinar el papel de la regulación externa es el tamaño de la institución. Se puede afirmar que la regulación y supervisión de pequeñas entidades financieras, en general, son muy costosas y, además,

no aportan un gran beneficio al sistema financiero en su totalidad, ya que su relevancia con relación a la estabilidad del sistema es muy poca. Esta consideración tiene que ser equilibrada contra el riesgo de que el fracaso aún de un pequeño intermediario financiero rural puede conducir a una gran desconfianza en el sector y obstaculizar en gran medida los esfuerzos en el manejo del ahorro.

Al mismo tiempo, aunque el total de los depósitos en causa puede no ser muy grande, la importancia relativa de los pequeños ahorros para el estrato de clientes de bajos ingresos significa que la crisis les afecta más a ellos que a los grandes ahorradores. Los pequeños proveedores de servicios informales financieros, tales como las Asociaciones de Ahorros Rotativos y de Crédito (ROSCA), deben mantenerse fuera de la regulación externa siempre y cuando su amenaza potencial al sistema financiero y a las personas que las utilizan se mantenga baja.

Asuntos de costos y capacidad

Factores importantes que tienen que ver con la regulación y supervisión externas son los costos-beneficios, así como las consideraciones del potencial de supervisores. La regulación no tiene sentido sin una acción coercitiva, y esta acción no se llevará a cabo sin una supervisión adecuada. Esto significa que cuando la supervisión es muy costosa o técnicamente no factible, este tipo de regulación deberá ser evitada. Los aspectos de costos son analizados más detalladamente en la siguiente sección, y en la 2.5.

La capacidad de supervisión es otro tema importante que debemos tomar en cuenta: si no hay suficientes supervisores calificados, incluso con una regulación detallada y apropiada ésta no puede ser implantada. Las restricciones en la capacidad de supervisión a mediano plazo pueden ser un argumento importante en contra del ensanche del punto de coordinación de la regulación y supervisión.

Tamaño del segmento de mercado y existencia de las mejores prácticas

La informalidad provee oportunidades valiosas para la innovación. Las instituciones financieras informales autóctonas (prestamistas, ROSCA, clubes de ahorros, etc.) han utilizado esta informalidad alrededor del mundo en el área de la tecnología microfinanciera. Las ONG también se han beneficiado de su libertad innovadora en la regulación externa. Bajo

esta perspectiva se aconseja establecer el marco de trabajo de regulación y supervisión externa sólo cuando una masa crítica de actores haya incursionado en un nuevo tipo de negocio financiero. Como lo plantean Valenzuela y Young, “*Establecer regulaciones para un mercado que todavía no existe puede tener el efecto de asfixiar al mismo mercado que alguien desea crear*” (1999). Este es el caso del préstamo a pequeños agricultores en especial, donde la experiencia exitosa documentada es escasa y se está muy lejos de definir las mejores prácticas en lo que se refiere a las tecnologías de crédito (véase Klein *et al.*, 1999).

En este nuestro marco analítico de cuatro diferentes fuentes de regulación, definir la externa es parte de la decisión de asignar los roles y tareas específicas para estas fuentes reguladoras. Tiene que estar claro que la principal responsabilidad de administrar los riesgos involucrados en atender a un mercado específico y, en general, en dirigir una institución financiera de forma sostenida, reside en los mecanismos internos de administración. La experiencia internacional ha mostrado que las crisis en los intermediarios financieros se deben, en gran parte, a la falta de políticas y sistemas administrativos y de control adecuados, además de los *shocks* externos. (cf. Rosales, 1999; Hawkins y Turner, 1999).

18

Esto, sin embargo, no significa que la regulación externa debe hacerse a un lado y dejar que el libre mercado, a saber, los propietarios de una institución financiera, regulen exclusivamente a los intermediarios. Más bien, a medida que la estructuración interna de las instituciones determina fundamental y directamente la calidad de la toma de decisiones, significa que es un área clave para las exigencias de regulación externa.

La regulación externa puede y debe requerir mecanismos de regulación interna. Éstos incluyen medidas que aseguren el control de los propietarios sobre la institución, así como de instrumentos aplicados por la parte de la administración de una institución para controlar e incidir en el desempeño del personal en varios sectores. Ejemplos de estos son las juntas directivas sólidas, los sistemas administrativos de información y las buenas herramientas de administración de riesgos.

Enfoques de nivel

Dentro de este tipo de enfoques se reflejan diferentes categorías de instituciones en diferentes estratos de regulación. Los enfoques de niveles se han propuesto para la regulación de operaciones microfinancieras,

por ejemplo, en Uganda y Zambia. En el Recuadro 1 presentamos como ejemplo las recomendaciones de política emitidas por el Banco de Uganda. Si se observa desde una perspectiva estática, los diferentes tipos de instituciones son definidos como marcos de regulación ajustados a tipos de instituciones específicas. Desde una perspectiva dinámica, en cambio, aportan avances en el desarrollo institucional potencial. Esto, aunque no implique automáticamente una trayectoria de desarrollo uniforme para nuevas instituciones financieras, ofrece oportunidades para ascender a niveles de regulación más altos.

También en el área de cooperativas de ahorro y crédito los esquemas de niveles están operando en algunos países. En Latinoamérica, Ecuador, Bolivia, Colombia y Costa Rica ofrecen diferentes perspectivas de regu-

Recuadro 1 El enfoque de niveles propuesto en Uganda

El banco de Uganda ha participado activamente en el actual proceso regulador de revisión del Estatuto de Instituciones Financieras y en las discusiones sobre la integración de nuevas entidades al sector financiero. En julio de 1999, propuso incluir el sector microfinanciero dentro del sector financiero bajo un enfoque de niveles. Este método está destinado a reflejar el concepto de microfinanzas como una línea de negocios, y permite que un rango diverso de instituciones se involucren en concesiones de crédito para la población de bajos ingresos de Uganda.

El esquema propuesto comprende cuatro categorías institucionales:

1. Bancos comerciales. Estas instituciones contarán con disposiciones específicas para el microfinanciamiento;
2. Instituciones de crédito. Esta es una categoría específica ya existente de instituciones financieras pequeñas que se concentran en otorgar préstamos, pero también tienen la posibilidad de recibir depósitos. No están autorizadas a operar con cuentas de cheques. A estas instituciones se les aplican también regulaciones específicas;
3. Instituciones microfinancieras que reciben depósitos. Esta es una categoría específica para nuevas instituciones financieras que cumplan con un capital mínimo, requerimientos de capital y liquidez;
4. ONG sólo de crédito solamente, otras instituciones que no reciben depósitos así como organizaciones de socios muy pequeñas (p.ej., ROSCA).

Se propone que las categorías 1), 2) y 3) sean reguladas bajo una ley especial, estableciendo al Banco de Uganda como la institución de supervisión. Las instituciones de la categoría 4) deben quedar fuera de la regulación externa y deberán hacer uso de la autorregulación voluntaria.

Fuente: Bank of Uganda (1999).

lación y supervisión para cooperativas de ahorros y crédito abiertas y cerradas, así como también bancos cooperativos (Hübenthal y Gattelet, 1998).

Instituciones que sólo ofrecen crédito

La siguiente tabla resume los argumentos en pro y en contra para la regulación externa de instituciones que sólo ofrecen crédito.⁴

Hemos recordado en los capítulos anteriores que la razón predominante para la regulación externa de las instituciones financieras es la implicación de recibir depósitos. Los de la regulación externa de instituciones sólo ofrecen crédito, postulan que es un hecho que en muchos países también son reguladas las compañías financieras que tienen que ver con proveedores institucionales de crédito comercial y con mercados de capital, como sus mayores fuentes de recursos. Otros subrayan que establecer estándares para un nuevo segmento de mercado ayuda a cumplir el papel que tiene la regulación de desarrollar el mercado, lo que ayudaría a asegurar la confianza a futuros ahorradores e inversionistas. Esto también puede ser visto como una fase de preparación que deben pasar las entidades no reguladas para llegar a ser reguladas y supervisadas en su totalidad y obtener la autorización para recibir depósitos. Ejercer control sobre prácticas de préstamo, por ejemplo en nombre de la protección del cliente, es otra razón que se toma en cuenta para regular las instituciones que sólo ofrecen crédito. Esto es aplicado, por ejemplo, en controles promovidos en nombre de la protección al consumidor.

Sin embargo, un argumento práctico en contra de la regulación de instituciones que sólo ofrecen crédito, son los altos costos del proceso de supervisión real y las capacidades limitadas de los supervisores externos en muchos países en desarrollo. Con frecuencia un proceso prudente de toma de decisiones, enfocado en los costos de oportunidad y en la necesidad de

4 En el contexto de esta discusión, sin embargo, la terminología no está utilizada uniformemente, con algunos discurrientes que definen *regulación* como todas las normas legales relevantes a las instituciones financieras (p.ej., Meagher Mwiinga 1999), y otros que se refieren a la regulación prudente como en nuestros términos o sea, fuentes externas solamente (p.ej., Vogel *et al.*, 1999).

Cuadro 5

Ventajas y desventajas en la regulación de instituciones que sólo ofrecen crédito

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none">• Cumple con un rol de promoción de desarrollo: establece estándares;• Fase de preparación para que las instituciones se conviertan en receptoras de depósitos;• Ejerce control sobre entidades que de otra manera no serían suficientemente controladas.	<ul style="list-style-type: none">• Altos costos de supervisión;• Falta de capacidad por parte de los supervisores;• El enfoque principal debería estar sobre instituciones financieras receptoras de depósitos;• Gobiernos, donantes e instituciones superiores pueden y deben salvaguardar sus propias inversiones por sí mismas;• Instituciones financieras de alto riesgo compensan a sus inversionistas con tasas de intereses más altas, por ello tienen un incentivo para limitar los riesgos en que incurrir;• Peligro de regulación excesiva.

regulación, conduce a la concentración en el grupo más arriesgado y vulnerable de las instituciones financieras que aceptan depósitos.⁵

Como lo plantea Rosales (1999), cuando la regulación y la supervisión de pequeñas instituciones se vuelven muy costosas, la regulación externa puede asegurar, al menos, los flujos de información adecuada a los propietarios, a los ahorradores y a los proveedores de fondos comerciales, al exigir estándares contables uniformes y el control de calidad de su aplicación, a través de auditores externos calificados.

2.2 COSTOS Y BENEFICIOS DE LA REGULACIÓN EXTERNA

Hemos señalado los beneficios que los reguladores externos pretenden obtener al regular las instituciones financieras. Para comparar los costos

5 En este contexto, una vez más es importante recalcar que hablamos de regulación *prudente*. No cabe duda que las instituciones de crédito necesitan arraigarse en un marco legal apropiado para las transacciones financieras que asegure el poder de cumplimiento suficiente para las instituciones de crédito.

y los beneficios necesitamos identificar específicamente los costos de supervisión de la regulación externa que, en sí, son bajos, muchos de los cuales son propios de la introducción de nuevas disposiciones. La supervisión que sigue a la regulación, sin embargo, es un esfuerzo costoso. Cuanto mayor sea su perfección en la implantación, mayores serán los costos.

También deben hacerse consideraciones sobre los costos y beneficios por parte de las instituciones financieras. En la siguiente tabla resumimos los

Cuadro 6
Costos y beneficios de la regulación y supervisión externas

Costos	Beneficios
<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de los costos administrativos (personal, papeleo, sistemas administrativos de información, seguridad); • Reportar los requerimientos produce una carga de trabajo regular y pesada; • Aumento de la burocracia interna, juntas directivas, auditores internos, etc., así como preparación de manuales requeridos; • Flexibilidad y rapidez de respuestas a una reducción en el desarrollo del mercado; • Requerimientos mínimos de reserva, liquidez “excesiva”; • Provisiones más estrictas pueden afectar el desempeño reportado;⁶ • Pagos al supervisor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de prestigio y credibilidad; • Posible acceso a depósitos como fuente de recursos del público; • Acceso a otras fuentes de recursos (instituciones financieras superiores, mercados financieros); • Rigor en la administración y en los procedimientos: prevención de fraudes; • Cultura organizacional que incrementa potencialmente la eficiencia; • Acceso a información nueva y relevante por medio de los burós de crédito; • Mayor seguridad en el trabajo para el personal de una institución formalizada.

Fuente: Recopilada de Valenzuela y Young (1999) y Ramírez (1999).

6 La relevancia de esta categoría de costos depende de la provisión pre-reguladora de la institución financiera. Por ejemplo, en el caso del Banco CARD de las Filipinas, las exigencias de aprovisionamiento después de su transformación en una entidad regulada, fueron más laxas que en las regulaciones internas (Campion y White, 1999). Debe quedar claro que el aprovisionamiento tiene como propósito anticipar posibles pérdidas en activos específicos. Si estas pérdidas no se materializan, el aprovisionamiento es compensado con las utilidades de pago de interés y principal. Como resultado las ganancias disminuyen sólo temporalmente cuando los requerimientos de aprovisionamiento son más estrictos.

principales componentes de los costos, los cuales ofrecen las bases para que una institución financiera informal decida transformarse en una entidad regulada.

De acuerdo con los beneficios de ser reguladas y supervisadas de manera externa, es importante tener en cuenta que, mientras las instituciones financieras obtienen beneficios de un régimen apropiado de regulación externa, no hay mucha evidencia de que la existencia de un régimen regulador fortalezca las instituciones y reduzca su exposición a impactos externos (o internos: fraudes). Por lo general, en la discusión sobre la regulación bancaria hay acuerdo en que la tarea principal de garantizar la solidez y la rentabilidad de una institución financiera recae en los administradores y en los propietarios.

Estudios recientes en Bolivia han mostrado que el proceso de formalización significó costos sustanciales para los Fondos Financieros Privado (FFP) (cf. Wiedmaier-Pfister y Monje, 1999). Establecer un FFP en Bolivia tiene un costo promedio de 700 000 dólares EE.UU., excluyendo los costos que son difíciles de medir, como la capacitación y desarrollo de personal, los costos de oportunidad e incluso los costos implícitos de una exigencia obligatoria de reserva.

¿Quién cubre los costos de la supervisión externa? Los costos de cumplimiento son sostenidos directamente por las instituciones financieras, pero, ¿quién costea al supervisor para llevar a cabo su trabajo de supervisión? Cada país responde de forma diferente a esta problemática: soluciones que van desde la cobertura total de los costos de supervisión con presupuestos públicos hasta la cobertura de gran parte con fondos de las propias instituciones financieras. En el sistema boliviano una parte sustancial de los costos acumulables se cubre a través de una cuota relacionada con el tamaño del activo de cada institución financiera. En otros países, se argumenta que la provisión de un bien público debería ser financiada con presupuesto público.

2.3 MARCO LEGAL PARA LA REGULACIÓN EXTERNA

La regulación externa puede tomar diferentes formas, por lo general, comprende diferentes niveles de leyes, disposiciones, estatutos y circulares. Algunos países tienen una sola ley bancaria, que trata de recopilar todas las disposiciones, sin embargo, en muchos otros países, los aspectos

tos operativos recaen en estatutos, circulares o simplemente en las decisiones prácticas de una institución supervisora. Como ejemplo, el estudio de Meagher y Mwiinga (1999) sobre las leyes de microfinanzas en Zambia que afectan la provisión de instituciones financieras, comprende diez leyes diferentes para dirigir las instituciones financieras directa o indirectamente. En Bolivia, hay gran cantidad de circulares y notas de la Superintendencia de Bancos que regulan los FFP.

Ley bancaria general vs. leyes especiales

Con frecuencia las normas reguladoras externas están diseminadas en diferentes textos de leyes. Algunos tipos de instituciones operan bajo una ley general bancaria, mientras otros lo hacen bajo leyes específicas. La razón de esta diferenciación es que son permitidos y regulados diferentes tipos de instituciones, para propósitos y productos diferentes, con formas de dirección también diferentes.

24

Muchos bancos de desarrollo agrícola operan bajo leyes de reforma agraria u otras normas específicas, en las que sus estipulaciones difieren de forma considerable de las regulaciones de otras instituciones financieras.⁷ También son supervisadas por instituciones que se encuentran fuera de la supervisión bancaria comercial, por ejemplo los ministerios de agricultura o de finanzas. En el Recuadro 2 se muestra un ejemplo de Tailandia, donde recientemente el Banco Agrícola y Cooperativas Agrícolas (BAAC), como parte de la reestructuración del sector financiero, después de la reciente crisis financiera del Asia del este, ha cambiado de un marco de regulación preciso a un marco de regulación bancaria general.

Con base de uno de los principios clave de regulación ya descritos con anterioridad en la sección 2.3, esto es el establecimiento del nivel de juego de campo, nos avocamos a un trato no diferencial de bancos de desarrollo, así como de otros intermediarios financieros, si dirigen el mismo negocio.

Las cooperativas de ahorro y crédito también funcionan bajo leyes específicas en la mayoría de países. Un estudio de las leyes de dirección en el

7 Los ejemplos incluyen: el Banco Agrícola del Sudán, la Corporación de Crédito Agrícola de Jordania, el Banco de Desarrollo Agrícola de Nepal, el Banco de Desarrollo Agrícola de Pakistán y el Banco Pertanian de Malasia.

Recuadro 2

De leyes específicas al derecho bancario: el BAAC de Tailandia

El Banco Agrícola y Cooperativas Agrícolas de Tailandia (BAAC, por sus siglas en inglés) es un banco de desarrollo agrícola, conocido en todo el mundo por su éxito en proveer servicios financieros a pequeños propietarios rurales. Hasta 1999 había operado bajo una ley especial establecida bajo la supervisión del Ministerio de Finanzas. Recientemente se dio un cambio hacia un sistema de supervisión bancaria general del Banco de Tailandia. En realidad, esta institución se encuentra en una fase transitoria, que seguramente producirá costos altísimos debido a la necesidad de revisión del otorgamiento de créditos. El BAAC utilizó en el pasado un sistema de provisión que alcanzaba la provisión completa de un préstamo moroso sólo después de 10 años, reduciendo el valor del préstamo en forma secuencial al 10 por ciento en cada año de mora. Sin embargo, las leyes bancarias generales requieren reducir el valor de préstamos con un 10 por ciento inicial por un retraso en el pago de 30 días. Mientras las consultas no estén bien dirigidas, se esperan pérdidas sustanciales con la subsiguiente reducción del capital.

mundo entero ha mostrado de forma sorprendente que, mientras éstas son específicas de las cooperativas, muchos países no cuentan con normas específicas para las cooperativas que tienen que ver con la intermediación financiera (cf. WOCCU, 1993). Como ejemplo, la ley de cooperativas de Honduras establece un capital mínimo de 140 dólares EE.UU. de manera uniforme para las cooperativas de producción agrícola, las de mercadeo y las de ahorro y crédito. Además, muchas cooperativas de ahorro y crédito son supervisadas por una institución cooperativa especializada. En muchos casos, las instituciones carecen de conocimiento en el sector financiero y restringen sus operaciones supervisoras a las de auditoría.

Para los bancos de desarrollo agrícola, como para las cooperativas de ahorro y crédito, el marco de regulación, en la mayoría de los casos, resulta en instituciones de supervisión específicas diferentes del sector bancario.

Niveles de regulación, flexibilidad e innovación

Es importante distinguir los diferentes niveles de regulación externa, ya que conllevan un alcance desigual en su revisión y adopción. Las normas analizadas en las secciones siguientes no siempre son requeridas al mismo nivel legal, ya que su conformidad difiere de país a país: unos pueden presentar exigencias específicas de calificación en el derecho general bancario, otros podrían presentar estas exigencias al nivel de las circulares de la superintendencia.

Dónde y en qué forma estas leyes se prescriben no es un asunto arbitrario. Por el contrario, la prescripción detallada de requerimientos reguladores en una ley puede dañar seriamente la flexibilidad y la innovación. Como lo señalan Christen y Rosenberg (2000), la regulación siempre incluye, en algún grado, la “construcción de modelos” que pueden restringir la innovación tecnológica y organizacional.⁸ Cambiar leyes, por lo general, toma mucho tiempo y, en el transcurso de introducir una reforma, los contenidos originalmente deliberados podrían perderse e incluso revertirse en el proceso de formulación de política y leyes. Las leyes deben ser aprobadas por los parlamentos; las circulares y estatutos, por el contrario, son emanadas por los mismos bancos centrales y por los propios organismos de supervisión especializados. Por lo general el cambio en las circulares administrativas es más sencillo y más rápido, si se prueba que es necesario.

2.4 EXIGENCIAS DE REGULACIÓN EXTERNA Y SUS IMPLICACIONES PARA EL CRÉDITO AGRÍCOLA

26

En esta sección analizaremos las medidas de pre-crisis (preventivas) y post-crisis (protectivas) que usualmente aplican los reguladores externos. Nos concentraremos en la regulación preventiva, dado que el tema de las medidas reguladoras protectivas garantiza estudios separados en un esquema más amplio de los conceptos y la práctica de reestructuración bancaria. A través del análisis se remarcarán las características y requerimientos específicos del crédito agrícola y se identificarán también las áreas de regulación restrictiva.

2.4.1 *Regulación preventiva: requisitos de entrada*

Una definición clara y apropiada de los requisitos de entrada nos ayudará a constatar que sólo las instituciones financieramente sólidas puedan entrar al mercado. Aquellas con problemas de gobernabilidad y

8 Como un ejemplo muchos comentaristas han citado a la ley PARMEC del oeste de África (Berenbach y Churchill, 1998; Valenzuela y Young, 1999). Las regulaciones estipuladas por esta ley ofrecen poca flexibilidad en relación con las formas institucionales. Establece tasas de interés restrictivas para las instituciones financieras, lo cual impide la rentabilidad de la provisión de préstamos pequeños; de forma específica en las áreas rurales.

fallas en sus estructuras organizacionales, en la calidad del personal, del portafolio u otras, no tienen acceso al mercado. Esta es una de las medidas preventivas más sólidas que puede estipular un regulador externo.

Requerimientos de capital mínimo

Los requerimientos de capital mínimo para las instituciones financieras se establecen para asegurar que se dispone de capital suficiente para absorber los *shocks* financieros. Deben diseñarse de tal forma que la institución no se convierta en cautiva de sus malos deudores. Los requerimientos de capital mínimo son un compromiso de los propios recursos de los propietarios que pueden perderse en caso de que el banco otorgue préstamos indebidos.

Los requerimientos de capital mínimo varían sustancialmente de país a país. Recientemente, se ha discutido acerca de su reducción para las pequeñas instituciones financieras que tienen que ver con las microfinanzas. Las propuestas de entrada de capital mínimo para las instituciones que se encauzan hacia las microfinanzas, se encuentran mundialmente en un rango de 25 000 y 250 000 dólares EE.UU., con una concentración en el extremo inferior y menores requerimientos de entrada en África y en el Sudeste asiático (Valenzuela y Young 1999).

Las consideraciones a este respecto deben equilibrar la necesidad de contar, por un lado, con socios fuertes con capital sustancial y una red de seguridad en los negocios financieros de la institución y, por el otro, con la oportunidad de entrada sin restricciones. En el contexto del crédito agrícola es importante tener en cuenta que, para que sea innovador, es decir, que sobrepase los límites de la intermediación financiera formal tradicional, debe requerirse una base de capital sólida. Requerimientos de entrada de capital muy bajos no pueden crear instituciones lo suficientemente sólidas para enfrentar crisis externas o una caída en los negocios. Muy pocas barreras de entrada bajas pueden sobrecargar a la institución supervisora con el surgimiento de gran cantidad de pequeñas instituciones (véase en la sección 2.5.5 los costos de supervisión).

Al día de hoy en Indonesia, por ejemplo, existen 2 420 bancos populares de crédito (Bank Perkreditan Rakyat, BPR), muchos de los cuales tienen dificultades para competir con bancos comerciales en las áreas rurales, en la periferia urbana y en áreas urbanas. Esto ha resultado en un 37 por ciento de préstamos con mal desempeño en el portafolio de

estas instituciones. Para desincentivar el establecimiento de nuevos BPR, recientemente se han incrementado los requerimientos de capital mínimo de 7 100 a 71 000 dólares EE.UU. (Banco de Indonesia/GTZ, 1999).

Los propietarios

Los requerimientos para los propietarios tienen el objetivo de promocionar propietarios fuertes. Sirven para garantizar que todos operen según el mejor interés de la institución (compatibilidad de misión) y, en segundo lugar, para que los miembros de los consejos de dirección lleven a cabo todos los esfuerzos para mantenerse perfectamente informados sobre las actividades, el desempeño y la institución (regulación interna).

En las instituciones financieras especializadas en nuevos segmentos de mercado, tales como microfinanzas o crédito agrícola, un factor de éxito son los líderes que ofrecen una visión clara de servir a estos nuevos mercados de forma prudente. Los propietarios necesitan dar todo su apoyo a esta visión estratégica. Los buenos propietarios no sólo traen consigo buenos antecedentes financieros sino que también demuestran tener una visión estratégica transparente para la institución. La falta de propietarios interesados con el desempeño financiero, o una mayoría de propietarios con orientación social, que pretenden enfatizar la labor altruista a expensas de la sostenibilidad, puede resultar peligrosa.

28

En Bolivia se requieren personas físicas al menos como accionistas minoritarios. Recientemente, la transformación de un grupo de ONG en un FFP había sido pospuesta por año y medio, debido a que no se habían presentado otros socios diferentes. Honduras requiere por completo personas físicas como accionistas de las instituciones financieras. En Uganda los propietarios, ya sean personas físicas o jurídicas tienen que ser ugandeses. En Kenia las disposiciones limitan el porcentaje de propiedad de un inversionista individual al 25 por ciento a menos que se trate de un banco comercial.

Estructura gubernamental y tipo de institución

Muchos reguladores requieren que un intermediario financiero formal sea una compañía en posesión de acciones para asegurar a los propietarios con capital y un incentivo para monitorizar en forma activa. Además están permitidas las cooperativas de ahorro y crédito con miembros que poseen acciones. Por otro lado, con frecuencia se admiten intermediarios financieros gubernamentales para operar sin recur-

sos de capital propio más allá de las utilidades retenidas. Sin embargo, algunos gobiernos, por ejemplo, han convertido bancos de desarrollo agrícola en compañías de accionistas, donde el gobierno cuenta con la acción mayoritaria.

El requerimiento de transformación en una compañía de acciones puede presentar un gran reto para las ONG. Éstas no tienen propietarios reales (es decir, poseedores de capital) y son por lo tanto dirigidas por la administración. No poseen capital en el sentido de participación con derecho al voto, su capital institucional consiste en utilidades y donativos. Los problemas que presentan las ONG para su transformación en instituciones financieras formales se describen con detalles en muchas partes (véase *Campion y White, 1999*) y no se analizarán aquí, ya que no son específicos del crédito agrícola.

Estudios de factibilidad

Para determinar la idoneidad de un nuevo ente al introducirse al mercado financiero formal se requiere, generalmente, un estudio detallado de factibilidad del cual son componentes la información institucional y un plan de negocios exhaustivo. Estos estudios también forman parte de una evaluación inicial de la institución financiera. Con estos estudios se demuestra la capacidad de planificación estratégica. En el Recuadro 3 resumiremos los requerimientos para estudios de factibilidad de los FFP en Bolivia.

Para los prestamistas agrícolas y para las instituciones financieras que se enfocan en otros sectores, los estudios de factibilidad deben incluir una clara estrategia para atender a este segmento de mercado. En el interior de la institución los supervisores externos tendrán que revisar las tecnologías y las técnicas de administración así como la experiencia previa, lo cual asegurará que los costos y la administración de riesgos de un portafolio de crédito agrícola sean adecuados. Para poder realizar lo anterior, los supervisores estarán en una posición que les permita juzgar, de forma cualitativa, si la institución que aplica está preparada para atender su segmento de mercado con un perfil de riesgo específico.

2.4.2 Regulación preventiva: requisitos para su realización

Típicamente, la regulación bancaria presupone un conjunto de requisitos que son vistos como reglas de regulación externa (véase el Cuadro 7).

Recuadro 3

Estudios de factibilidad completos como requerimiento de entrada en Bolivia

En 1993 se introdujo en Bolivia un nuevo marco regulador para las instituciones financieras pequeñas, es decir los FFP. Mientras que la primera institución microfinanciera que se reguló, el Banco Solidario S.A. (BancoSol), operaba bajo una licencia bancaria normal, otras ONG anteriores se están transformando en FFP.

Para obtener una licencia FFP, se debe llevar a cabo un estudio de factibilidad detallado que debe someterse a la superintendencia bancaria, que inicia, entonces, un proceso de evaluación dentro y fuera de la institución. Se espera que el estudio de factibilidad abarque secciones del entorno económico, legal y político del sistema financiero, de los segmentos de mercado meta, del impacto económico esperado de la provisión de servicio financiero a estos segmentos y de la competencia esperada. Debe incluir una descripción de los productos financieros demandados por segmento de mercado meta, así como los productos financieros que proveerá la experiencia institucional previa, los accionistas designados, la estructura organizacional y la calificación de la administración. Además, debe presentar información sobre los sistemas administrativos de información y de la situación de seguridad física. Finalmente, debe ofrecer pronósticos financieros que reflejen los aspectos anteriormente mencionados.

Una vez que los estudios de factibilidad satisfagan estos criterios, los inspectores de la superintendencia bancaria verificarán la información. Dependiendo de los ajustes y los requerimientos que establezca el equipo de inspectores bancarios, el proceso de licencia ha tomado hasta dos años. En muchos casos los donantes apoyan de forma financiera y técnica la elaboración de estudios de factibilidad completa.

Fuente: Manual de Evaluación de la SBEF, 1999.

Razones capital a activos y clasificación de la cartera de préstamos

Las razones capital a activos son los instrumentos clave en la regulación bancaria de todo el mundo. Instrumentos cuyo uso se basa en la concepción de que los activos necesitan ser respaldados suficientemente por el capital de una institución financiera para estar en grado de atenuar los riesgos de pérdida. Riesgos que pueden ser identificables, así como las reducciones del activo en la cartera de préstamos que deben ser cubiertas por provisiones específicas y generales de pérdidas.

Las exigencias de capital ejercen cambios impredecibles en el campo económico o competitivo.⁹

9 Para una discusión de definiciones de capital y los requerimientos adecuados véase Barltrop y McNaughton (1992). Para una discusión a fondo de los detalles del Acuerdo de Basilea de 1998 consulte, por ejemplo, Dewatripont y Tirole (1994).

Cuadro 7

Requisitos permanentes en la regulación bancaria

Requisitos permanentes

- Razones capital a activos (CAR);
- Clasificación de la cartera de préstamos;
- Manejo de la liquidez;
- Requerimientos de administración de riesgo crediticio, por ejemplo: límites en la concentración de la cartera y restricciones en los préstamos;
- Políticas de provisión y minusvalía;
- Restricciones del producto.
- Requerimientos de la oficina de créditos;
- Restricciones de productos;
- Regulación para sucursales;
- Requerimientos de control interno;
- Requerimientos de calificación;
- Requerimientos de reportes;
- Notificaciones de cambio.

Adicionalmente, el poner fuertes cantidades de capital contable a disposición de la administración de activos y pasivos de las instituciones financieras, ayuda a garantizar propietarios fuertes que se interesan en la rentabilidad y eficiencia de la institución. De esta forma, una relación óptima entre capital y activo debe dar seguridad al proceso de intermediación financiera y, al mismo tiempo, no debe imponer costos excesivos a la misma.¹⁰

Las recomendaciones del Acuerdo de Basilea en 1998 especificaron una razón capital a activos ponderado del ocho por ciento para este propósito. Los activos se ponderan de acuerdo a su riesgo relativo y el capital se divide en dos niveles diferentes reflejando sus capacidades para amortiguar el riesgo de pérdidas. Las calificaciones de los activos oscilan entre 0 y 100 por ciento, la del efectivo sería de 0, la de préstamos hipotecarios seguros de 50 por ciento y la de los activos fijos y bienes raíces, así como la de todos los préstamos residuos, de 100 por ciento.¹¹

La otra cara de la moneda es la definición de capital. El Acuerdo de Basilea define dos niveles de capital: *principal* (primer nivel) y *suplementario*

¹⁰ Debido a un efecto del apalancamiento, las razones capital a activos mayores reducen la rentabilidad del capital.

¹¹ Una discusión exhaustiva del Acuerdo de Basilea de 1998 se citará más adelante (véase el Comité de Basilea, 1999).

(segundo nivel). El segundo nivel del capital no puede exceder al primero. La deuda subordinada de largo plazo y las acciones con opción de recompra del emisor no pueden exceder a la mitad del capital del primer nivel. Esta jerarquía refleja el grado en que el capital es explícito y permanente.

En este contexto, la definición de capital llega a ser difícil en el caso de que se incorpore un donante fuerte. ¿Es recomendable tomar en cuenta las donaciones como capital? Una de las consideraciones básicas detrás de la razón capital a activo es asegurar que se cuenta con el capital suficiente para protegerse de riesgos por parte de los activos de una estructura financiera. Pero una incorporación fuerte de capital garantiza también que los propietarios, cuyos capitales están en juego, mantengan un control sólido. Los donantes, sin embargo, son propietarios algo indulgentes que, generalmente, no tienen acceso a la información actualizada o no la procesan de forma adecuada y oportuna. Por consiguiente, las donaciones deben ser valorizadas a una razón inferior que las otras fuentes de recursos. Discurso válido también para el capital que suministran los gobiernos directamente o a través de garantías del estado.

32

Por lo general, la validez del capital reportado depende considerablemente de una provisión adecuada. Como ejemplo, en los bancos de desarrollo agrícola la cantidad de capital contable es, con frecuencia, sobrestimada o mal manejada, dado que muchos bancos no consideran de manera apropiada las provisiones para pérdidas.

La forma institucional de las cooperativas de ahorro y crédito representa dificultades específicas en la estimación del capital. Las acciones tienen la opción de ser canjeadas y el retiro de acciones de muchos socios puede llegar a ser una amenaza para la base del capital contable. El Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU, por sus siglas en inglés) recomienda al respecto que sólo se tome en cuenta el capital institucional cuando se estimen los requerimientos adecuados de capital (Richardson, 2000). El capital institucional es la parte de las utilidades retenidas de años anteriores y no es amortizable.

Las instituciones financieras con una cartera de crédito concentrada en el sector agrícola pueden acumular rápidamente la cartera vencida en malos años para la agricultura, en especial si los productores agrícolas se concentran en la misma línea de productos, o la inestabilidad de las tasas de producción de los diferentes productos está interrelacionada, el

retraso en el pago de las deudas puede acompañarse por una disminución en la base de depósito. El contar con un capital sólido, en esta circunstancia, es indispensable para que la institución financiera pueda tener la capacidad de protegerse de una escasez de liquidez y del posible acceso a préstamos frescos ofrecidos por otras instituciones financieras, por el gobierno, por donantes o por proveedores de fondos comerciales.

Pero, ¿cómo puede ajustarse la razón capital a activos a las condiciones del financiamiento agrícola en los países en desarrollo? Para éstos se ha propuesto una tasa adecuada de requerimiento de capital mayor al ocho por ciento para protegerse de los riesgos específicos en sistemas financieros limitados e inestables y, para los proveedores microfinancieros en particular, para protegerse del peligro de un rápido deterioro de sus carteras de créditos a corto plazo (véase Jansson 1997; Berenbach y Churchill 1997).

Sin embargo, cuando observamos los regímenes reguladores variables en este aspecto, es importante concentrarse en las tres opciones diferentes para ajustar las razones capital a activo a situaciones altamente arriesgadas (sistema financiero en general, el aspecto macroeconómico o la concentración sectorial de carteras de crédito). Primera, la razón capital a activo total puede establecerse más alta. Segunda, se puede ajustar el nivel de riesgo de los activos que presentan un grado de riesgo mayor. Tercera, se puede adecuar la definición de capital.¹²

El crédito a los productores agrícolas puede ser clasificado, generalmente, como de alto riesgo, por lo que requiere de una mayor cobertura de capital. Estos podrían ser clasificados con un porcentaje superior al 100 por ciento en la calificación para la razón capital a activo. Para estas partes de

12 Las recomendaciones de 1988 siguieron la segunda ruta al diferenciar los préstamos a la OCDE y los de entidades del sector público no pertenecientes a la OCDE en la ponderación de riesgos; tomando en cuenta la inestabilidad de los sistemas financieros y la situación macroeconómica de los países no pertenecientes a la OCDE. En el documento consultivo del Comité de Basilea en una reforma sobre el marco de capital adecuado, se propuso una sofisticación de esta ponderación de riesgos (Comité de Basilea 1999). Una de las propuestas es hacer uso de organismos calificados para valuar los riesgos de los activos. Otra propuesta es permitir el establecimiento flexible de razones capital-activo por los organismos supervisores, con base en su evaluación cualitativa de los métodos y las técnicas aplicadas, así como de otras características de la institución financiera. Estas nuevas propuestas se basan en la experiencia de que los lineamientos del Acuerdo de Basilea, son en algunos casos son contraproducentes y demasiado inflexibles.

Ejemplo 1: Prestamista agrícola diversificado				Ejemplo 2: Prestamista agrícola más especializado			
Activos	Ponderación del riesgo	Valor del activo	Valor del activo ponderado	Activos	Ponderación del riesgo	Valor del activo	Valor del activo ponderado
Efectivo	0%	100	0	Efectivo	0%	100	0
Préstamos regulares	100%	1 000	1 000	Préstamos regulares	100%	1 000	1 000
Préstamos hipotecarios	70%	1 000	700	Préstamos hipotecarios	70%	0	0
Préstamos agrícolas	125%	1 000	1 250	Préstamos agrícolas	125%	2 000	2 500
Total			2 950	Total			3 500
Adecuación del capital mínimo requerido (8 % de 2 950) sería 236				Adecuación del capital mínimo requerido (8% de 3 500) sería 280.			

la cartera de crédito se requiere automáticamente de una mayor cobertura de capital. En la siguiente gráfica observaremos los efectos de tal diferenciación, al comparar los requerimientos de capital mínimo para un prestamista agrícola diversificado y uno altamente especializado.

En la práctica, el proceso de clasificación podría ser complejo. Si tomamos en cuenta la fungibilidad del dinero en los hogares rurales con una estructura diversificada de entradas económicas que incluye actividades no agrícolas, podríamos no encontrar una definición exacta de préstamos agrícolas. En este caso podríamos asistir a un fenómeno de arbitraje estructural de instituciones financieras que aprueban préstamos agrícolas para financiar actividades ajenas al trabajo rural. En este caso se tendría que cambiar la clasificación y la ponderación del riesgo de superior al 100 por ciento al 100 por ciento.¹³

13 Para Kane arbitraje estructural “se presenta cuando una firma mejora su clima regulador al sustituir nuevos o diferentes productos regulados, los procesos, y formas organizacionales por los ya existentes” (Kane 1998).

Otra opción a ser considerada será la ponderación de riesgo activos de la cartera de créditos de acuerdo con el desempeño en pagos anteriores. Podría requerirse una mayor cobertura de capital para instituciones con mayores tasas de cartera vencida. En Argentina se utilizan tasas de interés y garantías subyacentes para clasificar la cartera de crédito (véase el Recuadro 4).

El resultado de asignar préstamos agrícolas a una categoría de mayor riesgo se traduce en un incremento de los costos del prestamista, ya que esto disminuye el posible apalancamiento de una institución financiera. Mientras que desde una perspectiva de desarrollo esto puede parecer no deseable, el regulador, desde su punto de vista basado en el riesgo, puede considerarlo apropiado.

En general, se debe tener en cuenta que un sistema de categorías de riesgos diferenciados en un marco de consideraciones teóricas, puede ofrecer mejores soluciones para enfrentar los retos de cobertura de capital adecuado. Sin embargo, en la práctica podría ser diferente. El proceso de clasificación crea costos adicionales que tienen que ser ponderados contra los beneficios de la diferenciación. Además, estas disposiciones forman parte de la agenda de los supervisores, y pueden aumentar sustancialmente su carga de trabajo (y por lo tanto los costos). Al respecto deberán tomarse las decisiones caso por caso luego de un análisis profundo de costos y beneficios (véase la sección 2.5.5).

Recuadro 4

Ponderación de riesgos diferenciados: el caso de Argentina

Los reguladores bancarios argentinos han desarrollado un sistema complejo para calcular la ponderación de riesgos de la cartera de crédito. Los requerimientos mínimos de capital para un préstamo dependen de la calificación total del banco por parte del Banco Central, un factor de riesgo basado en la tasa de interés aplicada, un factor de riesgo basado en la garantía subyacente y un coeficiente de apalancamiento de 0,115 (superior a los requerimientos de Basilea de 0,08). El factor de riesgo de la tasa de interés tiene un rango de 1,00 a 6,00, reflejando el supuesto que mayores tasas de interés impliquen mayores riesgos. El factor de riesgo para las garantías se clasifica en cinco categorías que se agrupan de acuerdo a la posibilidad de recuperación de la cantidad prestada.

Fuentes: Schreiner (1999), Jansson (1997).

Gestión de liquidez

Generalmente, los problemas de liquidez son las primeras señales del fracaso bancario. Muchos reguladores de bancos controlan los coeficientes de liquidez de las instituciones supervisadas para evaluar los activos. Para resolver las necesidades de retiro en efectivo de los clientes, en general los bancos comerciales deben mantener un mínimo de activos líquidos. Éstos activos líquidos normalmente comprenden entre cinco y 10 por ciento del total de depósito en efectivo y depósitos bancarios, así como otro 10 a 15 por ciento de bonos del tesoro, títulos gubernamentales a corto plazo u otros que se pueden vender con rapidez. (cf. Sheng 1990).

Las instituciones financieras que manejan ahorros y crédito en contextos rurales se enfrentan a cuestiones de liquidez muy específicas. Las regiones que están dominadas por la producción agrícola enfrentan fluctuaciones estacionales de flujos de efectivos, riesgos covariantes climáticos y efectos de la variación estacional que impactan el negocio de los intermediarios de crédito tanto como el ahorro. Una amplia cobertura de las diversas regiones y/o el acceso a volúmenes de liquidez puede ayudar a atenuar estos riesgos. En cualquier caso es necesario contar con un sistema de gestión de liquidez sofisticado para impulsar la acción debida de manejo experto. Es más, a los prestamistas agrícolas que están muy expuestos a los riesgos de tipo de cambio debido a refinanciamiento internacional, se les puede exigir que mantengan mayores niveles de liquidez.

Estos factores indican que los bancos con grandes carteras de crédito agrícola quizás necesiten mayores razones de liquidez. Además, el acceso a los volúmenes de liquidez interregional y suficientes oportunidades de refinanciamiento en casos de crisis de liquidez es de gran importancia para los prestamistas agrícolas en particular. Estos arreglos pueden formalizarse ya sea como acuerdos permanentes o como acuerdos a la medida sobre una base de relaciones de confianza con otras instituciones financieras, con organismos superiores nacionales e internacionales, así como con donantes. Este aspecto cualitativo tiene fuertes implicaciones para la supervisión, que debe considerar no sólo razones de liquidez estáticas sino también oportunidades futuras para obtener liquidez.

Administración de riesgos crediticios

En las instituciones financiera la documentación y los requerimientos de garantías son elementos inherentes a la administración de riesgos crediticios. En tantos casos la garantía puede ser sustituida o complementada efi-

cazmente en los mercados financieros rurales, con la firma de acuerdos con obligados solidarios y/o garantías bancarias no tradicionales, tales como los bienes muebles. De una manera estática, lo apropiado del riesgo crediticio se refleja en la modalidad de pago de la cartera de crédito al igual que en los cálculos de riesgos de la misma. Sin embargo, la capacidad de gestión de las metodologías de crédito agrícola requiere habilidades administrativas específicas, así como sofisticados sistemas administrativos de información.

Las evaluaciones cualitativas de los sistemas de gestión de riesgos crediticios, son requeridas con poca frecuencia. Generalmente, es necesario contar con experiencias en algún sector para ocuparse de mercados específicos, como es el caso del crédito agrícola. Una vez más, una evaluación cualitativa de las habilidades para un manejo de riesgo crediticio requiere supervisores que estén familiarizados con el crédito agrícola.

Muchos países en desarrollo permiten que los bancos determinen la forma en que son asignados los créditos entre diferentes sectores. Sin embargo, en algunos países como la India, Corea del Sur, Colombia y Venezuela, hay grupos (pequeños empresarios) y/o sectores prioritarios que están sujetos a requerimientos mínimos de crédito. Las restricciones de crédito algunas veces limitan la medida en que las instituciones financieras pueden prestar a ciertos sectores. Si bien se puede argumentar que la diversidad sectorial es una herramienta clave en la administración de riesgos para prestamistas agrícolas exitosos (cf. Klein *et al.*, 1999), parece no ser necesario ni oportuno el establecimiento de porcentajes fijos por parte de un regulador externo. Por ejemplo, el 20 por ciento de una cartera que se concentra en créditos para productores de un solo bien, sólo enfrenta un mayor riesgo de pago, que el 20 por ciento de otra cartera de crédito agrícolas a clientes diversificados, con ingresos de diferentes productos agrícolas, así como también de fuentes no agrícolas. Por lo tanto, las instituciones financieras deben decidir por sí mismas en qué medida participarán en el sector agrícola, mientras que los supervisores de la regulación externa, deben verificar y evaluar la efectividad de los sistemas de administración de riesgos cada institución.

En muchos países, el crédito interno, es decir el que se otorga a los gerentes o al personal de una institución financiera, es restringido con el propósito de reducir el alcance que pudiera tener la existencia de fraudes y de corrupción. El préstamo que se va a otorgar a un cliente individual también se limita para fomentar la diversificación de la cartera. Sin embargo, estas medidas no son excluidas del crédito agrícola.

Entre muchas naciones, el derecho bancario estipula un porcentaje máximo de préstamos sin garantía expresados en la garantía bancaria tradicional. Si se excede este porcentaje, los préstamos deben ser totalmente provisionados. Mientras los préstamos agrícolas inferiores pueden ser otorgados tomando en cuenta la reputación y las garantías del interesado, pueden surgir restricciones estrictas sobre la amplitud hasta la cual los intermediarios formales puedan suministrar estos créditos. Es necesario realizar ajustes al respecto, por ejemplo, las autoridades bolivianas introdujeron recientemente el término más amplio de “garantizado apropiadamente” para préstamos que incluyen garantías no tradicionales.

Políticas de aprovisionamiento y registros de minusvalías

Los requerimientos de aprovisionamiento son diseñados para asegurar que el valor real de una cartera de crédito se refleje en el balance general. Esto implica reducir el valor en libros de capital e intereses vencidos cuando su recuperación sea improbable. Mientras los riesgos bancarios generales se tienen que cubrir con reservas de capital, los riesgos específicos de pérdidas potenciales se deben cubrir con provisiones.

38

Aparte de las provisiones de créditos individuales, muchos países requieren, por lo general, de un aprovisionamiento global del uno al tres por ciento, que se supone refleja el riesgo residual crediticio incluso para carteras saludables.

El aprovisionamiento de préstamos se basa generalmente en factores tales como: valores en garantías, fianzas, historiales de pagos y días de retraso en los mismos. Algunos reguladores han definido diferentes categorías de crédito, con sus diferentes requerimientos de aprovisionamiento. Por ejemplo, el Cuadro 8 presenta los requerimientos para dos de las categorías relevantes de préstamo agrícolas en Bolivia.

Las provisiones específicas para microcréditos en Bolivia se basan en la consideración de que no requieren garantías fiscales, al menos no las garantías bancarias tradicionales, que pueden hacerse cumplir legalmente con facilidad. Las decisiones de microcrédito normalmente se basan en referencias, obligados solidarios o fiadores e historial de pago. Debido a que la revisión de créditos caso por caso es impracticable o demasiado costosa para una gran cantidad de pequeños créditos, y las decisiones administrativas se deben limitar a asegurar una clasificación uniforme, se proponen procedimientos estandarizados para la provisión

Cuadro 8
Categorías de préstamos en Bolivia

Categorías	Definición de “crédito comercial”	Definición de “microcrédito”	Provisiones (principal)
Categorías	Pago en orden, capacidad de reembolso de todos los préstamos a todos los acreedores	Pagos con retraso de hasta 5 días	1 %
Normal	Retrasos en los pagos al menos a un acreedor lo que afecta la capacidad de reembolso	Pagos con retraso de 6-30 días	5 %
Problemas potenciales	Debilitamiento financiero que puede influir en su capacidad del reembolso	Pagos con retraso de 31-60 o préstamos renegociados	20 %
Deficiente	Situación financiera difícil con flujo de efectivo insuficiente para pagar a los acreedores en tiempo debido	Pagos con retraso de 61-90 días o préstamos renegociados dos veces	50 %
Pérdida cuestionable	Insolvencia de deudores	Pagos con retraso de más de 90 días o préstamos renegociados más de dos veces	100 %

El crédito comercial es una categoría residual que abarca todos aquellos créditos que no entran en el resto de categorías de regulación específica, como las del crédito hipotecario, crédito al consumo y microcrédito. Los préstamos comerciales necesitan ser reevaluados cada seis meses de acuerdo con las categorías de riesgo cualitativas mencionadas. Además requieren documentación sustancial de cada préstamo individual, lo cual lo hace que sea poco atractivo si la cartera consiste en gran cantidad de pequeños préstamos con garantías poco convencionales.

Fuente: Circular de la Superintendencia, SB/291/99, Junio 1999.

de carteras (véase Berenbach y Churchill, 1997), que se aplican al caso boliviano anteriormente mencionado.¹⁴

¹⁴ Para una discusión más a fondo del caso boliviano consulte Fiebig (2000). Por lo general, se debe tomar en cuenta que los índices de morosidad reciben gran influencia de las políticas de renegociación de las instituciones financieras. Si los préstamos se vencen, por ejemplo como un resultado de una mala cosecha, y se vuelven a negociar o financiar con rapidez, los índices de morosidad no reflejan riesgo de falla subyacente.

En un préstamo con garantías, puede ser más apropiado utilizar sólo la cantidad del crédito no cubierto por la garantía como base de aprovisionamiento. Sin embargo, en situaciones legales débiles, la ausencia de intervenciones coercitivas o procedimientos demasiado lentos para la ejecución de la fianza, reducen enormemente el valor presente neto de la misma. En la mayor parte de los países en desarrollo la garantía representa más un incentivo que un sustituto para un pago del crédito (Hawkins y Turner, 1999).¹⁵

Para los préstamos agrícolas, que normalmente tienen plazos mayores que los microcréditos y con frecuencia realizan pagos globales, el aprovisionamiento de acuerdo a los días de retraso en el último pago es obviamente inapropiado. Por ejemplo, un préstamo a un agricultor a dos años, con un pago global al final del período, requiere una evaluación antes de su vencimiento. Además, un retraso en los pagos de un préstamo para producción agrícola bien puede deberse a un retraso en la temporada de cosecha, argumento que los comerciantes urbanos no podrían dar. El riesgo de pago en la agricultura no se altera necesariamente por unos cuantos días de retraso. No podemos abogar por una disminución en el otorgamiento de préstamos agrícolas, pero se requiere cierto grado de flexibilidad por parte del prestamista para manejar los impactos externos específicos del sector agrícola. Como resultado, debe considerarse el dar un trato diferencial al crédito de largo plazo orientado a la producción o a la inversión, frente a los préstamos de capital de trabajo a corto plazo.

Restricciones de productos

Muchos países imponen restricciones al rango de productos ofrecidos como una medida para reducir la vulnerabilidad de las instituciones financieras. Con frecuencia, donde se ha establecido un marco regulador específico para los intermediarios financieros pequeños, no se les permite manejar depósitos del público desde el inicio. Otros, como las cooperativas de ahorro y crédito no pueden manejar depósitos de no socios o, en algunos casos, sólo pueden hacerlo si se suscriben a una supervisión del banco central.

15 Todavía permanece abierto a mayor investigación si los préstamos a grupos que se oponen a los préstamos individuales, por lo general, requieren un trato diferente como en la evaluación a los riesgos y a la provisión.

Para los prestamistas agrícolas debe asegurarse que una diversidad de productos financieros no origine una acumulación de riesgos. Un enfoque que limite la cantidad de productos ofrecidos por una institución financiera a algunos cuantos con un perfil de riesgo uniforme, parece ser prudente. En el contexto boliviano, por ejemplo los FFP no están autorizados a dar tarjetas de crédito o servicios de cambios de divisa. Las operaciones de microcrédito son consideradas de mayor riesgo y vulnerables, con requerimientos bien definidos al igual que las políticas y los procedimientos de estas instituciones.

Como parte de los requerimientos de notificaciones de cambio, el ofrecer productos nuevos a menudo requiere una licencia separada de la institución financiera. El requerimiento de estudios de factibilidad detallados y bien fundamentados (incluyendo pronósticos de demanda) para ofrecer nuevos productos, parece ser un enfoque prudente para equilibrar la flexibilidad y la diversificación de los productos ofrecidos, con los riesgos adicionales implícitos en la introducción de nuevas líneas de producto. Sin embargo, puede implicar un papeleo excesivo que inhiba la innovación.

Burós de crédito

Los burós de crédito funcionan como una fuente de información para la evaluación de los préstamos. En muchos países desarrollados, la provisión de información sobre la cartera de crédito es un requerimiento de la regulación. Con frecuencia se pide cruzar información con esta base de datos para los procedimientos de evaluación de crédito.

En contextos rurales, la falta o inconsistencia de los sistemas nacionales de identificación pueden representar un serio problema para la efectividad de este instrumento regulador. Los deudores pueden fácilmente usar diferentes nombres para que su historial de pagos no sea reportado. Además, si los competidores informales, como las ONG, trabajan en las mismas áreas, la identificación de deudores múltiples llega a ser difícil. Si bien la incorporación de instituciones no reguladas parece ser deseable, el asegurar sistemas uniformes de documentación y clasificación así como la voluntad de los competidores para revelar la documentación completa de sus portafolios, puede presentar restricciones severas.

Sucursales

En muchos países se necesita la aprobación de organismos supervisores especializados para la apertura de una nueva sucursal que incluso

pueden hasta establecer horarios específicos de operación. La razón de estas disposiciones consiste en establecer un nivel competitivo de campo de juego. Sin embargo, pueden llegar a ser restrictivas si requieren que la apertura de las sucursales sea de tiempo completo, o que se encuentren en una instalación permanente. Las unidades bancarias móviles y las sucursales de medio tiempo son herramientas importantes para reducir los costos de operación implicados en la intermediación financiera rural.

El requerimiento de sucursales completas puede incrementar los costos potenciales al grado en que los intermediarios formales encuentren que la apertura de una nueva sucursal no alcanza a cubrir los costos en el debido tiempo. Sin embargo, la regulación de las sucursales puede tener un papel importante en la limitación de riesgos. Los requerimientos de un análisis explícito de mercado y de estudios factibilidad, fundamentalmente sobre los costos, pueden ayudar a asegurar que la apertura de esa sucursal se efectúa sobre bases prudentes.

Las disposiciones en materia de sucursales pueden incluir una restricción a ciertas áreas geográficas. Como ejemplo, los bancos rurales de Indonesia y de Filipinas están restringidos a operar en un solo municipio, al igual que las cajas municipales de ahorro del Perú. Las razones son, una vez más, las restricciones de competencia entre este tipo de instituciones así como la existencia de fuertes lazos con la población de una región específica. Sin embargo, esto puede limitar seriamente las oportunidades de diversificación del portafolio y originar una mayor sensibilidad a impactos externos. Bajo estas circunstancias, el crédito agrícola difícilmente está diversificado.

Los requerimientos de mecanismos de **auditoría interna e identificación de riesgos** y de **calificación del personal** serán abordados en la sección 3.3.

Requerimientos de documentación del crédito

En muchos de los casos, la regulación externa especifica los documentos que debe contener el fólder de cada préstamo. En el crédito agrícola y, en general, en el crédito rural (como en las microfinanzas), la documentación requerida muchas veces es excesiva e/o irrelevante. En estos negocios financieros específicos, las decisiones prudentes de crédito están más orientadas a considerar sólo referencias personales e incluso dejan

que sean los propios grupos de deudores solidarios quienes tomen las decisiones, lo cual representa un gran reto para la regulación de las microfinanzas y de las finanzas rurales.¹⁶

Un requerimiento específico de documentación de crédito, difícil para una institución financiera rural, es el número nacional de identificación para cada cliente. Los deudores rurales quizás no cuenten con esta identificación, y la obtención de la misma puede llegar a ser muy lenta y a estar disponible sólo en las principales ciudades lejanas.

Requerimientos de informes

Los requerimientos de informes establecen la base para la supervisión. Normalmente consisten en la entrega de información con una frecuencia diaria, semanal, mensual o anual y pueden exigir informes de la cartera de crédito por cada uno de los préstamos. Para las instituciones que tienen carteras con gran cantidad de pequeños préstamos, este requerimiento puede ser oneroso, a menos que todas las operaciones estén registradas en computadoras y exista una conexión electrónica directa con la institución supervisora.

En las áreas rurales, el informe diario del estado del portafolio u otros datos a la institución supervisora es costoso y hasta imposible. Por un lado, la falta de infraestructura (carreteras, teléfonos y ordenadores) puede dificultar el requerimiento cotidiano de informes y las operaciones manuales, por el otro, agudizar los problemas de exigencia más frecuentes.

Hay diferentes formas de abordar este problema, una de las cuales puede ser la disminución de requerimientos de informes centralizados delegando las modalidades de recopilación de información a la institución financiera misma. Los supervisores externos pueden entonces revisar los datos consolidados y, de forma aleatoria, los informes internos de las oficinas regionales. También los requerimientos de informes pueden ser clasificados de acuerdo con el tamaño y tipo del crédito, creando un

¹⁶ No comentamos esta cuestión aquí a fondo, como otras que presentan problemas bien documentados que varias instituciones financieras han enfrentado con esta circunstancia (consulte, por ejemplo: Berenbach y Churchill, 1999).

registro más detallado para los grandes préstamos y en particular para los préstamos sin garantía tradicional.¹⁷

Requerimientos de notificación de cambio

Los requerimientos de notificación de cambio ofrecen a los supervisores externos información importante sobre los cambios relevantes en la institución financiera regulada. Normalmente, las áreas claves de notificación son: la propiedad, la estructura del gobierno corporativo, la alta dirección, los sistemas de cómputos y la introducción de nuevos productos. Los prestamistas agrícolas no tienen medidas específicas para estos requerimientos.

2.4.3 Regulación proteccionista

La regulación proteccionista se refiere a las reglas y normas que tienen que ver con situaciones que se presentan después de una crisis. Las medidas proteccionistas complementan las medidas preventivas para manejar el daño moral potencial por parte de las instituciones financieras reguladas. Estas comprenden esquemas de seguros de depósito, acceso a un prestamista de último recurso, así como, en un sentido más amplio, un proceso formal de estructuración y reforma bancaria.

44

Seguro de depósito

Los esquemas de seguros de depósitos garantizan que, aún cuando la institución financiera se vaya a la quiebra, se atenderán las demandas de los ahorradores. Esto refleja el principal propósito regulador de dar protección a los depositantes. Los esquemas de seguro de depósitos varían en sus conceptos.¹⁸ Si bien, en general la regulación específica se establece en el derecho bancario, en muchos países, un seguro implícito del gobierno sustituye el seguro formal. Estos esquemas pueden llevarse a cabo por una entidad pública o por aseguradoras privadas. Muchos de ellos no cubren todos los depósitos pero se concentran en los pequeños ahorradores. El seguro de depósito de las confederaciones de cooperati-

17 En Bolivia éste es un punto clave para apoyo al donante de la intermediación financiera rural formal. En agosto de 1999, varios donantes apoyaron la operación de los FFP en las áreas rurales al proveer subsidios para el equipo de telecomunicaciones y de cómputos que se necesita para registrar a la superintendencia con regularidad.

18 Consulte Ketcha (1999) y Holway García (1998).

vas se designa, generalmente, como una “garantía institucional” que cubre todas las responsabilidades de una cooperativa en quiebra.

Un problema principal de los esquemas de seguros de depósitos es el de los incentivos adversos. Mientras tienen el propósito de manejar la capacidad limitada de los ahorradores para evaluar la solvencia de una institución financiera, una amplia cobertura de pérdidas potenciales no sólo fomenta la confianza, sino que también crea un desincentivo para el control de mercado de las instituciones financieras. Para las instituciones financieras también existe el peligro de incentivos adversos. Si las primas no se establecen sobre una base de evaluación de riesgos, una institución de bajo riesgo implícitamente subsidia a las instituciones de mayor riesgo. Si el asumir mayores riesgos no resulta en mayores costos de aseguramiento y las pérdidas tienen que cubrirse sólo parcialmente, las instituciones financieras pueden ser atraídas por actividades de mayor riesgo.

Prestamista de último recurso

Cuando se presentan problemas severos de liquidez en una institución financiera, sin que sean el reflejo de un problema fundamental de solvencia, entran en juego los prestamistas de último recurso. En muchos países es el banco central quien tiene este papel implícita o explícitamente. El diferenciar entre instituciones financieras con problemas de liquidez e instituciones insolventes es, sin embargo, una tarea difícil que en el caso del prestamista agrícola puede coincidir con una gran presión política para rescatar la institución. Además, deben tomarse en cuenta consideraciones sobre las reacciones del mercado financiero como “demasiado grande para fallar”. Los que toman las decisiones necesitan equilibrar las razones para la existencia de garantías institucionales (como el peligro de una crisis crediticia) con el propósito regulador de asegurar una estructura de mercado competitiva, lo que implica que las instituciones ineficientes no puedan ser sostenidas a largo plazo.

2.5 SUPERVISIÓN EXTERNA

En general la supervisión de la regulación externa es asumida por bancos centrales u organismos especializados de supervisión. En algunos países, auditores y firmas de consultoría específicamente designados llevan a cabo todo o parte del trabajo de supervisión. Debe quedar claro que, en el contexto de cualquier país, debe realizarse una evaluación

completa de las fuerzas y debilidades de la supervisión bancaria en el ámbito del financiamiento agrícola, antes de llevar a cabo cualquier acción de reforma. Es sorprendente que en algunos casos el diseño de ambiciosas reformas de regulación parece no evaluar específicamente la capacidad de las instituciones supervisoras.¹⁹

2.5.1 Requisitos del supervisor externo

Los supervisores son de importancia fundamental para la eficacia de la regulación y necesitan cumplir con algunos requisitos básicos ilustrados en el Cuadro 9.

En la práctica, muchos de estos requisitos no son cubiertos por los supervisores bancarios en los países en desarrollo. Por ejemplo, en África subsahariana, de 20 países clasificados, sólo tres tienen un sistema bien diseñado y efectivo con una autoridad supervisora bien respaldada en el ámbito político (cf. Mehran *et al.*, 1998).

Cuadro 9 Requerimientos para los organismos de supervisión

Los organismos de supervisión deben tener..

- Razones capital a activo (CAR);
- Objetivos y responsabilidades claras;
- Buenas bases de información;
- Herramientas apropiadas de supervisión;
- Capacidad del personal (cualitativa y cuantitativa);
- Fondos suficientes (consideraciones costo-beneficio, distribución de costos);
- Independencia operativa y credibilidad;
- Poder coercitivo y de sanción.

¹⁹ Vogel *et al.*, (1999) sugirió una investigación a fondo, por ejemplo, en el área de los procedimientos de supervisión. El impacto que se mencionó con anterioridad se confirma de nuevo por un informe de Meagher y Mwiinga (1999), que desarrollaron un concepto de reforma para la legislación bancaria en Zambia sin considerar las instituciones supervisoras ni sus calificaciones y capacidades.

2.5.2 Auditorías como base de información para la supervisión

“Es prematuro hablar de supervisión bancaria si las auditorías no se realizan adecuadamente” (Berenbach y Churchill, 1997).

Como base para una supervisión externa prudente se requiere de información oportuna, precisa y apropiada del estado financiero, de la contabilidad, y de los procesos internos. En general, tener reglas contables claras, reforzadas por auditores externos facilita el trabajo de supervisión dentro y fuera de la institución, así como la identificación de errores y debilidades (Mehran *et al.*, 1998).

Sin embargo, en muchos casos los estándares contables no se cumplen o no existen. La calidad de las firmas de auditoría externas varía enormemente y las consideraciones de costos pueden conducir a una selección disfuncional de éstas por parte de las instituciones financieras. Generalmente, los auditores externos no son considerados responsables de la calidad de sus informes, o lo son hasta un cierto límite. Además, la tarea de auditar a las instituciones financieras rurales se asigna al personal menos experto de la firma, por no ser consideradas como su principal negocio.

Al mismo tiempo, los requisitos específicos de auditoría en las instituciones financieras rurales son diferentes de los de la banca tradicional. Desde un punto de vista técnico, el crédito con garantías no convencionales *“pone a la auditoría fuera de balance”* (Jackelen, 1998). La evaluación de activos de una cartera de créditos no se desarrolla consultando solamente los documentos de crédito, aunque garantiza una evaluación cualitativa de los sustitutos y garantías. En particular, para préstamos de agricultura, se requiere una evaluación cualitativa de la calidad de los activos que quedan fuera del balance.

Las auditorías externas pueden proveer información importante que para los auditores será difícil y costoso obtener. El contacto cercano entre los supervisores y los auditores parece ser imperativo. En algunos países, los supervisores y auditores tienen derecho de aprobar o no a los auditores bancarios para asegurar que la experiencia, recursos y habili-

Recuadro 5 La Revisoría Fiscal en Colombia

La Revisoría Fiscal es un mecanismo de control externo obligatorio de las instituciones financieras colombianas. Sus funciones han sido establecidas por la carta magna de la república, las normas en materia han sido detalladas en el derecho mercantil y luego reglamentadas para el sector financiero con la Ley 45 de 1990. Ha sido establecida como una institución de revisión de las instituciones financieras según interés de sus propietarios.

La Revisoría Fiscal es una mezcla de auditoría interna y externa. Su trabajo es de naturaleza permanente y cubre todas las áreas funcionales de la institución financiera. Es una institución independiente que informa a la superintendencia bancaria de las irregularidades y trabaja en conjunto con los departamentos de auditoría interna de los bancos. Tiene acceso a correspondencia diaria, a la comunicación interna y realiza inspecciones dentro de las instituciones para evaluar la infraestructura física y la aplicación de procedimientos. Revisa y firma toda la documentación que se presente a la superintendencia de bancos. También envía un reporte especial al Consejo de Administración en el que evalúa la fiabilidad de los estados financieros.

En suma, la Revisoría Fiscal tiene un papel crucial en el control del buen funcionamiento de la auditoría interna, provee información a los propietarios y a las superintendencias bancaria para identificar problemas a tiempo.

Fuente: Wisniewski (1999a).

dades sean los necesarios por parte de dichos auditores.²⁰ Si hay cambios de auditores es posible que deba ser indicado y dar una explicación a los supervisores. La coordinación entre estos puede ser deseable también para reducir los costos de las propias instituciones financieras de mantener y satisfacer las necesidades de información de los auditores y supervisores externos de forma regular.

Además de los auditores externos, los departamentos de auditoría interna tienen un papel primordial para proveer una base de información segura para los supervisores externos. También son una de las fuentes

²⁰ En Alemania, la Oficina Supervisora del Banco Federal utiliza compañías auditoras para la entrega inmediata de cheques en los bancos. Como requisito para que una compañía auditora califique para la auditoría de entrega de cheques es que no haya participado la auditoría regular para ese banco en particular. En el caso de bancos cooperativos, la verificación es efectuada por federaciones de auditoría especializadas. Se supone que éstas tienen un conocimiento profundo de las características específicas de las cooperativas de ahorro y crédito alemanas.

primarias para las evaluaciones que realizan los supervisores al interior de la institución. Una evaluación cualitativa de la efectividad de estos mecanismos, así como también una evaluación de los problemas detectados por auditores internos, debe formar parte de una supervisión externa.

La Revisoría Fiscal de Colombia es un ejemplo interesante de mezcla de funciones entre un auditor externo y uno interno y una conexión directa con la supervisión bancaria (véase el Recuadro 5).

La calidad actual de la auditoría externa e interna es limitada en la práctica. Los inspectores bancarios en los países en desarrollo tienen que revisar primero la auditoría antes de realizar una evaluación más cualitativa y basada en el riesgo. La falta de calidad en la auditoría también daña seriamente la calidad de los análisis externos. Una mayor necesidad de evaluaciones internas incrementa, a su vez, los costos de la supervisión.

2.5.3 Enfoques y herramientas de supervisión

Los enfoques de la supervisión de la intermediación financiera se encuentran actualmente en un proceso de cambio en el mundo entero. Como se refleja en la reciente propuesta del Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (1999) para un nuevo marco de capital adecuado, una orientación de la supervisión bancaria hacia metodologías, tecnologías y herramientas de evaluación cualitativas y basadas en el riesgo se encuentra en marcha. Resumimos los aspectos de esta nueva perspectiva de la supervisión bancaria en el Cuadro 10.

Cuadro 10 Enfoques de la supervisión	
Enfoque Tradicional	↔ Enfoque moderno
Enfoque estático (concentración de datos históricos actuales)	↔ Enfoque dinámico (análisis prospectivo incluido), supervisión basada en riesgos
Análisis cuantitativo de datos	↔ Análisis cuantitativo y cualitativo de datos
Concentración en la supervisión externa	↔ Supervisión in-situ y fuera del sitio

Enfoque estático vs. enfoque dinámico

Un enfoque estático de supervisión se concentra en la información histórica y actual que provee la institución financiera. Un enfoque dinámico de supervisión incluye, además, una evaluación de la capacidad de los intermediarios para administrar los riesgos en la actualidad y en el futuro próximo. Incluye un análisis prospectivo. Este enfoque pone especial énfasis en la calificación y experiencias del personal, en los mecanismos para identificar estas áreas de alto riesgo potencial y la adecuación de los sistemas y procedimientos para reaccionar a eventos no predecibles. Un enfoque dinámico también evalúa, por ejemplo, la oportunidad que tiene un intermediario para acceder a la liquidez cuando lo necesite.

Los aspectos del enfoque dinámico de supervisión son relevantes para los prestamistas agrícolas. Estos prestamistas deben verificar el conjunto de riesgos específicos del crédito agrícola para poder predecir y reaccionar a futuros problemas de pago, así como manejar oportunamente los problemas que origina la delegación en instituciones con estructuras altamente descentralizadas. La capacidad para administrar riesgos y, en particular, para manejar la morosidad en préstamos agrícolas es crucial para la dirección de crédito (véase Klein *et al.*, 1999). Por consiguiente, un inspector debe ser capaz de evaluar al interno de la institución la capacidad que tiene la dirección de créditos para administrar activamente los riesgos de pago implicados en el crédito agrícola.

Supervisión basada en el riesgo

Un enfoque dinámico de la supervisión que se centra en los procesos de administración de riesgos en las instituciones, es bien conocido entre los supervisores bancarios como la supervisión basada en el riesgo, la cual trae consigo otra consideración: enfoca, en primer lugar, todos los intentos para identificar por separado todos los riesgos de la intermediación financiera en sus diferentes aspectos; en segundo lugar, se centra en aquellos riesgos que son más significativos en el riesgo total de una institución. La supervisión basada en el riesgo también reconoce que la responsabilidad principal de la administración de riesgos radica en la dirección de la institución financiera, y se concentra en la evaluación cualitativa de qué tan bien es capaz de identificar, verificar y reaccionar a los factores de riesgo cambiantes.

En la sección 1.7 identificamos el perfil de riesgo específico de los prestamistas agrícolas. La supervisión basada en riesgo debe concentrarse en

estos factores detectados e identificar el perfil de riesgo específico de cada una de las instituciones financieras que sean supervisadas.

El riesgo crediticio es una de las áreas mayormente expuestas en las finanzas agrícolas. Una herramienta tradicional de la supervisión bancaria para la evaluación del riesgo crediticio es el análisis cualitativo de una muestra representativa de créditos individuales, su evaluación y la comparación con los análisis de riesgos internos de la institución financiera (cf. Comité de Basilea, 1999a). Las tasas de pago y las medidas del portafolio en riesgo, basadas en el desempeño actual de pagos, proveen una base para juzgar el mal estado de la cartera de crédito. Sin embargo, mientras esta información es valiosa e imprescindible, los supervisores que se concentran en una evaluación cualitativa y prospectiva deberán ir más allá de estos datos y evaluar los sistemas de funcionamiento y las técnicas de administración aplicadas. Ejemplos de una acción apropiada por parte de una administración experta incluyen: acciones de balance general como una provisión global o individual y una acción de campo directas como un control más de cerca del desempeño individual, así como repetir visitas a clientes morosos o en peligro potencial. Debido a una menor frecuencia en la realización de pagos, es necesario instalar otros sistemas de aviso oportuno, además del tiempo, para pagos vencidos. Las políticas de diversificación, la capacidad para evaluar riesgos externos de productos agrícolas específicos, la calidad de la evaluación del cliente y otras técnicas de administración de riesgos tienen una importancia específica como parte del enfoque de supervisión basado en el riesgo.

Análisis interno y externo de la empresa

Los informes de las instituciones financieras, en teoría, proveen la información necesaria para identificar las áreas de problemas claves para poder detectarlos de manera oportuna. Esto requiere informes regulares, precisos y oportunos, que contengan información sustancial. Estos informes forman la base para el análisis externo del estado de la institución financiera. En la realidad, sin embargo, casi no se aplica la supervisión externa de este tipo. La falta de estandarización en los informes, además, está superada por la falta de un procesamiento electrónico de datos (PED), que puede facilitar sustancialmente la responsabilidad de vigilancia externa de la empresa. Las deficiencias comunes de la supervisión bancaria en los países en desarrollo tienen que ver con los sistemas de informe y una supervisión fuera de la institución e/o inspecciones

al interno de la misma, inadecuadas o inexistentes. En muchos países, no sólo los bancos carecen de una visión suficiente sobre la situación financiera de los deudores, sino que también los supervisores carecen de información acerca de la situación financiera general de los bancos.

En las finanzas agrícolas (con los pequeños productores) como en microfinanzas, el problema básico del análisis realizado externamente es que la información más relevante es difícil de registrar en datos cuantitativos. La tecnología de créditos, los sistemas administrativos de información, los sistemas y procedimientos, las técnicas de administración de riesgo y costos son fundamentales para el éxito de estas instituciones. Por lo tanto, es de fundamental importancia la ejecución de inspecciones internas.

Considerando el estado general de la supervisión bancaria en los países en desarrollo (y en gran parte de los desarrollados), las inspecciones internas son insuficientes. En las áreas mayormente afectadas se incluye un enfoque sobre los estados financieros bancarios en lugar de sobre los aspectos principales: una evaluación inadecuada e insuficiente de la calidad de los activos bancarios, una falta de coordinación entre la empresa y la supervisión externa y la carencia de manuales de inspección detallados y apropiados. La coordinación con auditores externos rara vez se lleva a cabo. Uno de los retos de la supervisión rural es la dispersión geográfica y los altos requerimientos para evaluar de manera cualitativa la administración de riesgos de un intermediario financiero rural.

Análisis cualitativo y cuantitativo de datos

Los enfoques tradicionales de la supervisión bancaria se concentran en el análisis cuantitativo: herramienta práctica y conveniente que provee información altamente estandarizada y fácilmente comparable entre instituciones y grupos. Sin embargo, la naturaleza del análisis cuantitativo es básicamente estática. No repetiremos aquí la gran cantidad de razones cuantitativas desarrolladas dentro de la discusión sobre instituciones financieras rurales y, en particular, sobre las instituciones microfinancieras.²¹

21 Para comentarios más a fondo y para una discusión de razones financieras relevantes consulte, entre otros, a Yaron (1992), Christen *et al.*, (1994) y Ledgerwood (1999).

Cuadro 11

Ejemplos de medidas cuantitativas y cualitativas de riesgo

Categoría de riesgo	Medidas cuantitativas	Medidas cualitativas
Riesgo crediticio	<ul style="list-style-type: none"> • Desempeño de pago • Portafolio en riesgo • Porcentajes de préstamos con documentación y garantías requeridas • Diversificación de carteras (p.ej., crédito para diferentes productos agrícolas, regiones) • Otros 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas y procedimientos • Políticas • Sistemas de gestión de información • Sistemas de historiales de pago • Política de diversificación de carteras; gerencia activa que responda a factores externos a la producción agrícola • Otros
Riesgo de liquidez y de tasa de interés	<ul style="list-style-type: none"> • Razones de liquidez (p.ej., efectivo y préstamos de corto plazo por pasivos actuales) • Otros 	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación de la liquidez • Calificación en los mercados financieros; acceso a liquidez de emergencia • Otros
Riesgos administrativos y operativos	<ul style="list-style-type: none"> • Razones suministradas por sistema administrativo de información y los estados financieros, p.ej., indicadores de eficiencia • Otros 	<ul style="list-style-type: none"> • Visión y planeación estratégica • Respuesta del mercado, desarrollo del producto, orientación al cliente • Factores externos: desarrollo del mercado, competencia • Calificación del personal, sistemas de incentivos • Otros
Riesgo de gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentajes del capital de los accionistas: nacional vs. internacional, persona física vs. persona jurídica, etc. • Otros 	<ul style="list-style-type: none"> • Características de los propietarios • Fortaleza de la junta directiva • Precisión en la contabilidad • Otros

Una herramienta dinámica de supervisión utilizada es el análisis de sensibilidad. El análisis de escenarios alternativos sobre el futuro desarrollo de un prestamista agrícola, tomando en cuenta diferentes impactos externos y sus efectos en el desempeño en general, es una herramienta que puede proveer una perspectiva dinámica.

Recuadro 6
El sistema PEARLS del WOCCU

Dentro de varios proyectos llevados a cabo con cooperativas de ahorro y crédito en Latinoamérica, el Consejo Mundial de Uniones de Crédito (WOCCU, por sus siglas en inglés) ha desarrollado una herramienta para el análisis financiero de las cooperativas. El sistema PEARLS incluye una gran variedad de indicadores cuantitativos. En la versión máxima existen 41 indicadores diferentes, agrupados en seis áreas clave: Protección, estructura financiera Efectiva, calidad de Activos, Tasas (Rates) de rendimiento y costos, Liquidez y Señales de crecimiento.

El objetivos del sistema de control PEARLS es proveer una herramienta de administración ejecutiva para identificar causas probables de deficiencias institucionales. En segundo lugar, intenta estandarizar las razones y fórmulas de evaluación. Otro de sus propósitos es dar una opción para establecer comparaciones con objetividad. El cuarto propósito es proveer una herramienta de supervisión efectiva a las federaciones nacionales, para evaluar el desempeño de la unión de crédito. A diferencia del sistema de clasificación CAMEL, se diseñó principalmente como una herramienta administrativa.

Fuente: Richardson (2000).

54

Sin embargo, el análisis cuantitativo no ofrece la información necesaria para una supervisión basada en riesgos de prospectiva. La capacidad para manejar *shocks* externos puede medirse mejor de manera cualitativa al evaluar los sistemas y procedimientos, la calificación del personal, el acceso a la liquidez (calificación del mercado financiero, fuentes de recursos) y los sistemas administrativos de información. Una evaluación cualitativa del perfil de riesgos del prestamista agrícola debe colocar los datos cuantitativos (p.ej., datos de riesgo de la cartera, historial de pago y razones de liquidez), en perspectiva de todas las categorías de riesgo. Para aclarar este aspecto, en el Cuadro 11 damos ejemplos de medidas cuantitativas y cualitativas que se refieren a las categorías de riesgos específicos señalados en el Capítulo 1.

Herramientas de supervisión

Las herramientas de supervisión están diseñadas para incluir una serie de indicadores cuantitativos y/o medidas cualitativas para proveer a los supervisores una serie de datos estandarizados de la inspección interna y/o externa.

Ya que las categorías de riesgos que van a ser evaluadas con la supervisión no son diferentes de los asuntos bancarios en general, las herra-

Recuadro 7 CAMEL y ACCIÓN

CAMEL son las siglas de cinco indicadores de una institución financiera: Capital Adecuado, calidad de Activos, Administración (Management), administración de utilidades (Earnings) y administración de Liquidez. Fue creado por los reguladores bancarios estadounidenses en 1978 para evaluar la solidez financiera y administrativa de los bancos comerciales de este país. En 1992 se desarrolló ACCIÓN, con base en CAMEL, como una herramienta de evaluación para sus instituciones microfinancieras afiliadas en Latinoamérica. Los principales propósitos de esta herramienta eran proveer mecanismos de medición para propósitos administrativos del afiliado e identificar áreas para el soporte técnico. ACCIÓN incluye indicadores cualitativos y cuantitativos que se añaden al grado total de la institución.

Fuente: Saltzman *et al.*, (1998).

mientas de supervisión para las finanzas agrícolas tampoco difieren de las de otros segmentos del mercado financiero. La comparación recae, una vez más, entre la evaluación de las categorías de riesgo y las diferentes evaluaciones cuantitativas obtenidas.

En esta sección veremos dos herramientas de supervisión importantes que son utilizadas actualmente para la supervisión externa de pequeñas instituciones financieras que llevan a cabo actividades microfinancieras. En primer lugar recurriremos al sistema “*Protección, estructura financiera efectiva, calidad del activo, tasa de rendimiento y costo, liquidez, y señales de crecimiento*” (PEARLS, por sus siglas en inglés) desarrollado por el WOCCU: sistema actualmente utilizado como mecanismo de regulación y supervisión interna. En algunos países, con frecuencia promovido por el WOCCU, se ha propuesto la aplicación de esta herramienta para propósitos de supervisión.

Si bien es una herramienta valiosa para la regulación interna y la autorregulación de las cooperativas de ahorro y crédito y para verificar mejoras en el desempeño total, el sistema PEARLS, como tal, presenta varias anomalías para ser usado como herramienta de supervisión. Antes de nada un problema básico de los sistemas de clasificación es la asignación de un grado total a las instituciones, donde las debilidades en algunas áreas pueden compensarse con las fortalezas en otras. Esto obstaculiza la evaluación basada en el riesgo, dado que aspectos críticos se

pueden ocultar en subcalificaciones. Además, el sistema PEARLS contiene sólo datos cuantitativos, sin ninguna evaluación cualitativa. En este sentido, este sistema se convierte en un enfoque estático que no permite la evaluación de la gestión de riesgos en general.

Hoy en día, la superintendencia de Bolivia ha comenzado a desarrollar una herramienta CAMEL, ajustada sobre la base de la adopción de ACCIÓN, para la supervisión de los FFP, fundamentalmente para los que se relacionan con las microfinanzas urbanas y en parte con las rurales. Como éste considera la perspectiva diferente de un supervisor, quien tiene como interés evaluar el riesgo y no identificar las áreas para soporte técnico, se espera que se requieran esfuerzos de reestructuración sustanciales.

En la parte de ACCIÓN hasta 1998, la herramienta CAMEL todavía estaba sujeta a revisión en las siguientes áreas relevantes de supervisión: a) una evaluación con una ordenación más orientada, b) tomar en cuenta los aspectos competitivos, y c) los aspectos de gobernabilidad. Sin embargo, para ser útil como herramienta de supervisión, debe también ampliar su enfoque más específicamente a los requerimientos de provisión de los depósitos, un análisis de la calidad de activos que incluya las consideraciones sectoriales. Debería también tomar en cuenta que las microfinanzas y el crédito agrícolas pueden ser solamente una parte del total del portafolio de una institución financiera.

2.5.4 Capacidad del personal

Una supervisión adecuada necesita supervisores bien capacitados y con experiencia. En muchos países, sin embargo, una baja calificación, capacitación inadecuada del personal y salarios no competitivos, prevalecen en la supervisión bancaria. Los inspectores bancarios, por lo regular, reciben sus honorarios de acuerdo a la escala de pago gubernamental, que no puede competir con la de los bancos comerciales que pagan mejor por las mismas capacidades y cantidad de trabajo. Existe, por lo tanto, una escasez de personal calificado, pero el uso de ordenadores para procesar y analizar la información bancaria, en teoría, puede compensar la falta de personal, aunque los sistemas de información administrativa (MIS, por sus siglas en inglés) necesitan infraestructuras y personal especializado. No pueden, sin embargo, sustituir a los inspectores en las inspecciones internas que son de importancia fundamental para la supervisión de las instituciones financieras agrícolas.

Recuadro 8

La ley PARMEC de África occidental: límites para la capacidad de supervisión

En 1993 la Unión Monetaria de África occidental estableció una ley de cooperativas de ahorro y crédito para regular las instituciones financieras de la región. Este Proyecto de Apoyo a la Reglamentación sobre las Mutuas de Ahorro y Crédito (PARMEC, sus siglas en francés) fue ratificado por Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Malí, Nigeria, Senegal y Togo. En cada uno de estos países, el Ministerio de Finanzas es responsable de la supervisión de las instituciones que cubre la ley PARMEC. El banco central de África occidental, así como los donantes internacionales se han centrado en la oferta de apoyo técnico, entrenamiento, capacitación, asistencia técnica de corto plazo, equipo y fondos para los ministerios. Se crearon unidades separadas de uno a cinco miembros para la supervisión de estas instituciones. Aún así, el volumen global de trabajo para cumplir en su totalidad con todas las responsabilidades de supervisión formuladas por la ley PARMEC superará la capacidad actual de los ministerios. Por consiguiente, se debilita la capacidad de hacer cumplir las disposiciones.

Fuente: Christen y Rosenberg (2000).

Aún si mejora la calificación del personal no podría asegurarse un aumento en la calidad de la supervisión. La rotación de personal y la reubicación de los inspectores en otros departamentos del organismo supervisor puede afectar la calidad de la supervisión. Como ejemplo, el departamento de superintendencia bancaria boliviana para las instituciones financieras no bancarias ha experimentado en repetidas ocasiones, rotación de personal y reubicaciones, a pesar de los esfuerzos de los donantes para capacitar a los inspectores bancarios en asuntos microfinancieros. Una vez que los bancos comerciales presentaron problemas, el personal especializado fue trasladado a la sección bancaria más grande e importante. Mientras que la decisión prudente, el seguimiento y la supervisión preventiva de los FFP, se realiza sólo de forma temporal.

En el marco crediticio agrícola, con el perfil de riesgo específico anteriormente expuesto, es necesario que los supervisores, y los oficiales de crédito, tengan buenos conocimiento del sector agrícola y experiencia en el campo bancario. Aunque su objetivo fundamental no sea el de llegar a ser buenos banqueros agrícolas, tienen que poder identificar las áreas y evaluar las técnicas de administración de riesgos de la institución. Esta es una tarea difícil que requiere un conocimiento efectivo del sector y preferentemente experiencia práctica en el crédito agrícola.

Puede ser útil emplear ex directores como supervisores. El requerimiento de antecedentes académicos en economía agrícola y bancos puede no ser suficiente para asegurar que los supervisores puedan en verdad evaluar situaciones reales en regiones específicas. Evaluar los riesgos de un prestamista agrícola va más allá de un análisis agronómico e incluye las repercusiones en el rango completo de riesgos de crédito, de liquidez, y de administración de los mismos, etc.²² Además, la supervisión del crédito agrícola también requiere de personal que tenga disposición para viajar en todo el país para realizar visitas internas en áreas rurales, lo cual representa un gran reto.

Sin embargo, en la práctica, es frecuente que los supervisores externos no estén calificados para realizar adecuadamente sus inspecciones internas de manera cualitativa y orientada al riesgo. Este es un problema que puede ser resuelto con la oferta de cursos específicos y capacitaciones internas organizados por instituciones de capacitación bancaria y, posiblemente, con el apoyo del gobierno. Si la capacidad de ventas en el área del crédito agrícola es baja, se debe considerar hasta qué grado el recurso escaso de la capacidad humana en un país determinado debe desviarse del negocio del crédito agrícola.²³

2.5.5 Costos de supervisión

Los costos de supervisión abarcan los sueldos de los inspectores, la capacitación del personal, los costos administrativos, el establecimiento externo de bases de datos, los costos de mantenimiento y los costos de visitas. Como actividad general, es más costoso supervisar a las instituciones financieras rurales que a los intermediarios urbanos. Los costos son relativamente altos si se supervisan pequeñas entidades financieras, debido a que su supervisión no es menos intensiva en recursos que la de un banco comercial grande. Mientras el tamaño es fundamental para las

22 Esta es una experiencia que ha sido enfatizada para el nivel de requerimientos de calificaciones de un oficial de crédito para la Financiera Salvadoreña Calpiá y la Caja Los Andes Boliviana (cf. Buchenau, 1999).

23 Este capítulo permanece de preferencia insatisfactorio en dar respuesta a los diversos retos. De hecho, la falta de un personal adecuado puede llevar a una regulación financiera agrícola especializada y a la imposible implantación de la supervisión. Una vez más se reitera que la regulación sin la supervisión adecuada es una pérdida de recursos y de tiempo.

supervisiones internas, casi todos los costos de supervisión son fijos. Así, de forma prudente, muchas instituciones financieras con fondos (y capacidades) prefieren concentrarse en los entes financieros que representan una amenaza potencial mayor para la seguridad y legalidad del sistema. Además de las consideraciones de tamaño, una red rural extensa de sucursales incrementa también los costos de ejercicio. El transporte, el alojamiento y los gastos de viáticos de las inspecciones internas aumentan también los costos de supervisión.

Así, supervisar el crédito agrícola significa un incremento del costo en varias categorías relevantes. La supervisión interna es más importante en el crédito agrícola que en el crédito bancario tradicional, lo que implica mayores costos. También los costos de capacitación de los inspectores son elevados ya que, para una evaluación de riesgos apropiada de la cartera de préstamos agrícolas, se requiere un conocimiento específico tanto en el sector agrícola como bancario. Finalmente, la supervisión del crédito agrícola y de los intermediarios rurales puede resultar muy costosa, debido al desvío de apoyo hacia bancos grandes con mayor riesgo potencial.

Las consideraciones de costo-beneficio por parte de los supervisores externos deben tomar en cuenta el número de instituciones que recibirán un trato específico. Si en la realidad sólo una o dos instituciones pequeñas entran en esta categoría, puede estimarse que los beneficios serán también reducidos. Es importante no confundir este argumento con los beneficios que se obtendrían al permitir que las instituciones financieras, a través de medios reguladores, realizaran préstamos innovadores, por ejemplo a los productores agrícolas.

¿Cómo pueden enfrentarse estos retos de supervisión de entidades pequeñas y rurales? Como mecanismos para un servicio financiero efectivo, las actividades en las áreas rurales se han desarrollado con un énfasis en la descentralización de la toma de decisiones, como puede ser la introducción de unidades bancarias móviles, de tal forma que la supervisión pueda desarrollar mecanismos de reducción de costos. Como ejemplo, en los contextos rurales, el énfasis en asegurar sistemas adecuados de información interna para administrar los riesgos de la intermediación financiera rural y asegurar un flujo apropiado de información para los supervisores, puede llegar a ser más importante que en las áreas urbanas, donde el cumplimiento de los requerimientos cuantitativos puede ser revisado con mayor frecuencia por un supervisor externo.

La principal fuente de recursos para los supervisores externos fundamentalmente es el presupuesto del gobierno, ya que es el principal proveedor de servicios públicos. De manera alternativa, son financiados en parte o en su totalidad por las instituciones que supervisan. Como ejemplo, Arzbach y Durán (1999) señalan que para las cooperativas de ahorro y crédito, en la mayoría de los países latinoamericanos, son ellas mismas las que financian total o parcialmente los costos de supervisión. Estos desembolsos pueden ser distribuidos sobre la base de predisposiciones de cada institución a su tamaño. Sin embargo, el tamaño no está directamente relacionado con los costos, ya que no son más altos para instituciones financieras mayores, dependen simplemente de la capacidad de las mismas instituciones de enfrentar los costos de supervisión.

En países muy pequeños, se pregunta si los costos adicionales de crear una superestructura de supervisión especializada y regulaciones específicas para el todo del sistema financiero, sean superiores a los beneficios.²⁴ Esta consideración es específicamente válida en lo que se refiere al marco regulador que comprende diferentes tipos de instituciones financieras.

2.5.6 Independencia operacional, credibilidad y reforzamiento

“El cáncer bancario no es tratado y, además, se expande cuando los banqueros ven a los otros alejarse con las malas prácticas” (Long, 1999).

La clave para la efectividad de la regulación y supervisión es la oportunidad que tiene el supervisor para actuar frente a incumplimientos de las normas. Por lo general, los supervisores bancarios cuentan con una serie completa de mecanismos de coerción que incluyen la persuasión moral, las multas, la petición de cambios del gerente general, o inyección de capital de los propietarios, así como las disposiciones específicas relacionadas con el cierre de las instituciones financieras.

24 Como Long (1999) ha señalado, en este contexto, tres cuartas partes de los sistemas financieros de los países del mundo comprenden menos de 10 mil millones de dólares EE.UU. en activos, que es la cantidad moderada en un banco regional de un país desarrollado.

Sin embargo, estos instrumentos sólo se aplican si la entidad supervisora tiene el mando y la suficiente independencia en la práctica para actuar sobre sus observaciones, lo cual en muchos países todavía no tiene lugar e impone barreras a la implantación de la regulación.

Algunos de los instrumentos de coerción que normalmente se utilizan en la supervisión bancaria pueden ser difíciles de aplicar para los prestamistas agrícolas. Una interrupción temporal en los préstamos puede producir una crisis para el sector agrícola en las regiones afectadas. Una relación de confianza entre los clientes y la institución financiera se puede arruinar sustancialmente si el ciclo agrícola no es servido en su totalidad. Puede ser muy difícil para los agricultores resolver sus problemas de crédito por su propia cuenta o buscando otras fuentes de recursos. Por otro lado, en los países donde el sector agrícola provee un ingreso nacional significativo, las presiones políticas de organizaciones de agricultores pueden volver inutilizable, o difícilmente utilizable, este instrumento.²⁵

Una de los tópicos más comunes, relacionados con los supervisores bancarios, es que intervienen demasiado tarde. De esto ha surgido la necesidad de querer regular la supervisión por medio de disposiciones legales (Hawkins y Turner, 1999). Por ejemplo, en algunos países, diferentes niveles de razón de capital producen una supervisión automática. Estos métodos de intervención basados en reglas pueden ser útiles para los supervisores que trabajan en un medio de fuertes presiones políticas como lo son las finanzas agrícolas.²⁶

En la supervisión bancaria, el término “demasiado grande para fallar” se utiliza si los supervisores deciden actuar de una forma diferente cuan-

25 Un ejemplo de discriminación de los gobiernos entre las diferentes clases de acreedores en caso de quiebra lo proveen Hawkins y Turner (1999). Ellos señalan que, cuando se declararon en quiebra, se liquidaron las compañías financieras de viviendas japonesas “*jumisen*” y los bancos perdieron todos sus préstamos, mientras que las cooperativas agrícolas perdieron solamente un décimo de sus préstamos.

26 Sin embargo, existen algunos reembolsos de derechos arancelarios de dicho enfoque basado en las reglas. Puede complicarse, en primer lugar, definir la imposición de reglas sólidas. Los reguladores quizá no se percataron que una institución financiera ha cruzado un gran umbral antes del suceso. También las presiones políticas para cambiar estas reglas no cesan en “casos muy especiales” (véase también Brownbridge y Kirkpatrick, 2000).

do una institución financiera muy grande se encuentra en problemas. Para las instituciones financieras rurales autorizadas, esto se puede transformar en el problema de “demasiado pequeña para fallar”. Si sólo unas cuantas instituciones financieras ofrecen servicios financieros a un grupo meta de otra forma ignorado, las presiones políticas pueden ser particularmente fuertes para mantener funcionando de alguna forma a estas importantes instituciones. Esto se aplica también a las instituciones autorizadas recientemente, en las que el supervisor autorizado sería culpado por no detectar los problemas con suficiente anticipación en el proceso de otorgamiento de la licencia.

Otros mecanismos de sanción pueden ser también difíciles de aplicar para los prestamistas agrícolas. Las demandas de un incremento en el capital requieren propietarios fuertes que ofrezcan capital adicional. Solicitar un cambio en la dirección general sería difícil debido a la escasez de personal calificado y con experiencia. Se puede presentar un problema similar cuando una parte de la cartera necesita ser transferida a otros intermediarios. La tecnología de crédito agrícola altamente dependiente de su historial de experiencia con el cliente así como de servicios muy personalizados puede complicar la transferencia a otras entidades. La capacidad y la experiencia técnicas en la agricultura pueden ser difíciles de encontrar en otras instituciones.

2.5.7 Delegación de tareas de supervisión

Una alternativa a la supervisión centralizada bancaria ha sido la delegación de tareas específicas a supervisores o tipos específicos de instituciones financieras. Estos supervisores delegados pueden ser compañías de auditoría especializada, firmas de consultorías designadas así como instituciones de segundo nivel. En el Cuadro 12 resumimos los beneficios potenciales y los retos.

Han comentado algunos defensores de la supervisión delegada que ésta ayuda a reducir los costos de supervisión y maneja la gran renuencia de los supervisores bancarios para hacerse cargo por ejemplo de las instituciones pequeñas. Sin embargo, todavía es cuestionable si un supervisor delegado puede realmente llevar a cabo las inspecciones y las sanciones de una forma menos costosa. Existe un peligro particular de doble trabajo. La supervisión centralizada puede ser capaz de explotar las economías de escala, también puede ayudar a aumentar la consis-

Cuadro 12

Beneficios y retos potenciales de la supervisión delegada

Beneficios potenciales	Retos
<ul style="list-style-type: none"> • Pago a supervisores en condiciones diferentes al servicio público; • El proceso de supervisión puede ser más eficiente y costoso; • Mayor grado de especialización técnica; • Desviación de la capacidad de supervisión menos probable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Peligro de doble trabajo (extensión de la delegación); • Costos totales quizá más altos; • ¿Delegación del refuerzo? (momento de la acción) • Posibles conflictos de intereses (instituciones autorreguladoras y auditores externos); • Creación de instituciones de supervisión de segunda clase; • La estructura de gobierno del supervisor delegado necesita ser bien diseñada.

tencia de los requerimientos en el sector, si la supervisión es realizada por una sola institución. La credibilidad de las instituciones financieras supervisadas, desde el punto de vista de los ahorradores y de los proveedores de fondos comerciales puede aumentar, si es una sola institución la que emite la aprobación para la operación de estas instituciones.²⁷

Las autoridades de supervisión de muchos países (p.ej., India, Polonia, Hungría, República Checa, Alemania, Chile y México) comisionan a los auditores externos supervisiones bancarias *in situ* e informes sobre irregularidades o control interno ineficiente. Estas funciones, en línea de máxima, incluyen informes sobre el perfeccionamiento adecuado de directivas específicas y otros requisitos, la adecuación a la respectiva autorización, las transacciones bancarias en cumplimiento a las normas bancarias en vigor y la fungibilidad de la contabilidad o sistemas de control. (cf. Hawkins y Turner, 1999; Snoek, 1990).

²⁷ Se supervisan muchas cooperativas de bancos europeos occidentales por los organismos de supervisión. Las cooperativas de bancos alemanas son auditadas y supervisadas por sus propias federaciones de auditoría, que actúan como agentes de autoridad de supervisión del banco federal. Sin embargo, recientemente la autoridad de supervisión ha enviado compañías auditoras privadas para verificar la información entregada y seguida por las federaciones. Han surgido discusiones relacionadas con la calidad uniforme y el interminable envío de “malas noticias” a la Autoridad Supervisora.

Para los auditores externos, como para otros supervisores delegados, se aplican los mismos requerimientos de conocimiento y calificación que para los supervisores bancarios. Sin embargo, los organismos especializados, al concentrarse en un grupo de instituciones, aseguran que la supervisión se lleve a cabo de manera consistente y continua.

Un asunto crítico en la delegación de la supervisión ha sido destacado en la experiencia costarricense por una institución auxiliar que realizaba la supervisión para la superintendencia. Los costos de supervisión, en este caso, se suponían cubiertos por la superintendencia. Sin embargo, recientemente se interrumpió la supervisión porque el estado no realizó los pagos correspondientes (cf. Arzbach y Durán, 1999). En el tema de regulación microfinanciera, las propuestas estiman que las propias instituciones pueden cubrir una parte o la totalidad de los costos de la supervisión específica. Sin embargo, como bien público, no es apropiado que sean las instituciones financieras individuales quienes cubran por completo los costos. Además, dado que los costos de supervisión normalmente no difieren de acuerdo al tamaño de las instituciones, cubrir los costos puede ser prohibitivo para las entidades financieras pequeñas.

64

Por lo regular, las condiciones de servicio en los organismos de supervisión especializados y en los bancos centrales no son lo suficientemente atractivas para retener a los supervisores calificados, lo cual limita de forma severa la realización de inspecciones internas efectivas y regulares. Esta restricción puede hacerse a un lado al incluir instituciones separadas que no se vean afectadas por lo anterior.

Como señalan Berenbach y Churchill (1997) con la delegación de la supervisión de líneas específicas de producto o instituciones especializadas, la entidad de la supervisión bancaria también pierde la oportunidad de crear capacidades de supervisión y un conocimiento profundo de una nueva línea de negocios. La evaluación, entonces, de la necesidad de intervenir, puede ser complicada, siendo una alternativa eficaz el trabajo en conjunto de las autoridades de supervisión centralizadas con supervisores delegados (a los cuales son comisionadas tareas específicas). Estas soluciones enfrentan el reto de una posible duplicación de competencias, pero podría resolver los problemas de capacitación limitada presente en las agencias especializadas en la supervisión bancaria.

El asunto más crítico en la delegación de tareas de supervisión a las instituciones superiores son los conflictos de intereses potenciales. Estas instituciones, por lo regular, realizan servicios de capacitación y asesoría para sus miembros, involucrándolos en tareas de promoción. Los socios pueden decidir dejar de suministrar los servicios principales y, por medio de la asamblea, ejercer presión para verificar el cumplimiento de las regulaciones externas. Estas instituciones, en particular, enfrentan conflictos de intereses cuando atienden a sus clientes con fondos de concesión, mientras que al mismo tiempo realizan tareas supervisoras.

3. REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN INTERNAS

...“la responsabilidad de la administración de riesgos reside principalmente en la regulación voluntaria a través de la gobernabilidad interna, y no en la supervisión externa realizada por autoridades reguladoras” (Van Greuning et al., 1998).

Los propietarios están en “primera fila” en lo que concierne a regular las acciones de una institución financiera. Los propietarios que tienen capital con participación tienen un gran interés en controlar y supervisar a fondo la institución. La administración de riesgos es implantada por el director general, quien actúa sobre la base de los mecanismos y sistemas de información interna que aseguren la precisión, la materialidad y el tiempo oportuno de estos sistemas de información.

Las cuestiones de control del propietario dependen en gran medida del tipo de institución. Las ONG, las cooperativas, los bancos comerciales y los bancos estatales de desarrollo tienen diferentes perfiles de propietarios. Los aspectos administrativos, por otro lado se determinan por la estructura organizacional elegida. Sin embargo, los requerimientos de control interno del crédito agrícola, no difieren entre tipos de instituciones. Enfocaremos estas cuestiones en los próximos párrafos (secciones 3.1 y 3.2), antes de abordar los mecanismos que conectan la regulación interna con la externa para asegurar propietarios fuertes y control interno (sección 3.3).

3.1 ASUNTOS DE CONTROL DEL PROPIETARIO

En una organización, el tipo de propietario define la misión, el objetivo y el marco para el manejo contable. Se pueden definir cuatro tipos de instituciones financieras: en primer lugar, las instituciones de accionistas que constituyen una forma muy común de propiedad; en segundo lugar, las instituciones de socios como las cooperativas de ahorro y crédito, los sindicatos de crédito y los bancos de pueblos que son propiedad de la gran cantidad de clientes que atienden; en tercer lugar, las ONG, que no tienen un propietario de manera formal ya que no existe capital aportado por instituciones o individuos y, en cuarto lugar, las instituciones del gobierno como las cajas de ahorro de la oficina de

correos y los bancos de desarrollo que formalmente son propiedad de instituciones del estado.

Diferentes propietarios pueden tener diferentes capacidades para dar seguimiento a una institución financiera y diferentes tipos de propiedad generalmente impulsan diferentes tipos de capacidades. El caso de estas organizaciones es particular, como no existen propietarios con participación financiera, falta un mecanismo contable dirigido por los propietarios. Las ONG se apoyan ampliamente en la motivación y la reputación de la alta dirección para asegurar el cumplimiento de la misión y el rigor financiero. Los miembros de los consejos de administración, generalmente, no pueden garantizar la vigilancia adecuada ya que pueden no tener la adecuada capacidad de gestión financiera, o perseguir objetivos sociales a costa de las consideraciones financieras. Con frecuencia, la participación de los donantes contribuye a la poca claridad de la responsabilidad y dependencias de las ONG. Como consecuencia, pocos reguladores las consideran idóneas ONG²⁸ para la intermediación financiera formal, incluyendo la captación de depósitos.

68

Las cooperativas, aun cuando por su propio concepto puro de organizaciones que se ayudan a sí mismas y son regidas por la clientela para la cual se establecieron, enfrentan también debilidad en el control del propietario.²⁹ La regla de “un hombre un voto” implícitamente desincentiva un fuerte control del propietario, ya que la crítica y el rigor en el control se convierten en un bien público para los miembros individuales. Además, la práctica usual de la salida de acciones que vuelven a adquirir a su valor nominal disminuye los incentivos de los miembros para presionar la rentabilidad de la institución. En consecuencia, tam-

28 Steege (1998) señala para el caso de Finansol Columbia, que “el mal hábito de esconderse detrás de una ONG para evitar no cumplir con las reglas [...] mantiene a Finansol de los estándares operacionales de desarrollo con el rigor que se requiera. Al mismo tiempo, el hecho de que Finansol no consideró en su totalidad sus propios costos operativos [...] ayudó a camuflar la condición financiera real de Finansol”.

29 El concepto básico de cooperativas no permite que se involucren los donantes fuertes. En muchos países, sin embargo, se han utilizado las cooperativas como mecanismos canalizadores para los fondos de los donantes y del gobierno, dirigiendo a los miembros hacia este propósito para poder tener acceso a estos fondos. En algunos países, prevalece todavía esta situación.

bién el control interno en las cooperativas se mantiene débil y el ser miembro por lo general se considera un requisito de acceso a los servicios que se ofrecen y no una inversión privada.

Bancos de desarrollo agrícola con propietarios del estado no bien definidos o inactivos pueden perseguir metas que obstaculicen su salud financiera. Sin embargo, la propiedad del estado no implica de manera automática que el control de los propietarios establezca metas fuera de la rentabilidad que impacten adversamente la estabilidad financiera. Bancos de desarrollo públicos, como el BAAC de Tailandia y en Indonesia el sistema *Unit Desa BRI*, han demostrado que bajo propiedad del gobierno las instituciones financieras pueden prosperar mientras proveen servicios financieros a la clientela rural de bajos ingresos. En ambos casos la intervención gubernamental se ha mantenido baja y fuera de los niveles operativos. Los programas de crédito subsidiados también han sido mantenidos en operaciones separadas (*Unit Desa BRI*) o en tamaños manejables (BAAC).

Los bancos comerciales de accionistas son un ejemplo de que los propietarios privados que realizan inversiones de capital sustanciales, otorgan la posibilidad de apalancamiento del activo social en los mercados financieros. Sin embargo, la capacidad y voluntad de vigilancia, a veces son dificultadas por problemas de oportunidad (ante exigencias de crédito interno a los accionistas y a las empresas de conducción familiar), en vez de alimentar otros negocios comerciales con acceso al crédito. Los propietarios privados, por lo tanto, no ofrecen necesariamente ese control estricto característico de los propietarios. Para los reguladores y supervisores externos esto significa la exigencia de realizar inspecciones “adecuadas y estrictas” a los accionistas para constatar su capacidad de evaluar el buen funcionamiento y ofrecer asistencia y “mantenimiento”, así como proveer vigilancia y “mantener el rastreo” de los servicios y recursos financieros sustanciales en caso de ser necesario.

En Latinoamérica, el fondo multilateral de inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como la Corporación Andina de Fomento (CAF), están involucrados en proveer deuda subordinada y reforzar las contribuciones de capital contable. Mientras que esto ofrece las inversiones de capital significativas que son necesarias para establecer nuevos intermediarios, el criterio de supervisión y “el mantenimiento de una institución financiera” enfrenta el mismo proble-

ma que otros propietarios donantes. Los donantes por lo general no son propietarios fuertes, los miembros del personal cambian con frecuencia, y su atención se dirige a otras actividades, ya que su propio capital no tiene participación y disminuye el incentivo para una supervisión más a fondo. Mientras que la mayoría de los donantes debe tener fondos sustanciales, en el sentido de fondos adicionales, el acceso oportuno a estos fondos, en caso de emergencia, enfrenta trámites y procesos de evaluación burocráticos y lentos.

Esto puede ser diferente para redes internacionales de ONG que han desarrollado una fuerte reputación como instituciones financieras especializadas con solidez financiera, tales como ACCIÓN Internacional o FINCA Internacional. Pueden contar con un gran capital con participación que no les permite escaparse de instituciones debilitadas y, de esta forma, ser vistas como propietarios particularmente fuertes.³⁰

3.2 ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

El control interno se refiere al conjunto de políticas y procedimientos institucionales establecidos para monitorizar y administrar los riesgos inherentes en el proceso de intermediación financiera. Incluye la planeación e implantación de sistemas administrativos de información, así como la auditoría interna, la detección de fraudes y el reforzamiento adecuado de la exigencia del control. El Comité de Basilea resume los elementos claves de control interno como ilustramos en el Cuadro 13. Además, consideramos que son necesarios los incentivos de control positivos como los sistemas de incentivos para el personal que ponen más énfasis en un marco interno que lleva al bienestar y crecimiento que necesita un prestamista agrícola.

Supervisión administrativa y cultura del control

El consejo directivo debe decidir y monitorizar en su totalidad estrategias de negocios, la estructura organizacional, las políticas, y los riesgos que corre el banco. La intermediación financiera y, en especial la que tiene que ver con el crédito agrícola, incluye el tomar riesgos, los cuales

30 Como ejemplos, consulte Steege (1998) para un análisis del papel de ACCIÓN en el caso de Finansol, y Fiebig (1999b) para el papel de FINCA Internacional en el caso de FINCA Uganda.

Cuadro 13

Aspectos de control interno

1. Supervisión administrativa y cultura del control;
2. Evaluación y reconocimiento de los riesgos;
3. Actividades de control y segregación de obligaciones;
4. Información y comunicación;
5. Revisión de actividades y corrección de deficiencias.

Fuente: Comité de Basilea sobre la Supervisión Bancaria (1998).

deben ser reconocidos y evaluados por la junta directiva para definir niveles de riesgo presentes así como políticas de administración del riesgo. El consejo debe también controlar la alta dirección y asumir la responsabilidad última del buen funcionamiento de los sistemas de control interno.

El director general, en turno, tiene la responsabilidad primordial de implantar estrategias y políticas en particular en lo que se refiere al crédito agrícola, que deben ser aprobadas por la junta directiva. También debe ser llevado a cabo un procedimiento de control válido así como el mantenimiento de una estructura organizacional con responsabilidades, líneas de autoridad y requerimientos de información claros entre los diferentes niveles organizacionales. En los intermediarios rurales es crucial la delegación de responsabilidades así como el establecimiento de políticas de control interno y externo.

La reforma en la regulación interna de bancos de desarrollo ha presentado un gran reto. También en otros tipos de instituciones, como por ejemplo las ONG, el cambio de actitud hacia el reforzamiento del control interno es siempre problemático. Mientras las ONG pequeñas pueden sobrevivir sin problemas y prosperar sin enfocarse explícitamente en cuestiones reguladoras internas, una ONG mediana puede ser severamente dañada por fraudes, por la falta de supervisión de la administración y por un control débil de la junta directiva.

Para ilustrar la importancia de una ‘cultura de control’ dentro en una institución financiera, presentamos, en el siguiente recuadro, una lista de

Recuadro 9

Cambios institucionales sustanciales que condujeron al éxito del BRI *Unit Desa*

1. Reorganización de la gerencia de BRI en todos los niveles desde la oficina principal hasta las unidades bancarias;
2. Alta prioridad acordada a la matriz para la administración de la unidad del sistema bancario;
3. Reorganización y capacitación a fondo del personal en todo el país;
4. Establecimiento de un sistema de promoción y desarrollo del criterio de promoción que refleje nuevas expectativas para el desempeño;
5. Revisión fundamental de los sistemas de contabilidad, auditoría y supervisión, que permiten el establecimiento de las unidades bancarias como centros de utilidades independientes (en vez de simples sucursales) y que permitan tomar medidas contra la corrupción;
6. Apertura de unidades bancarias y reubicación de otras en áreas con mayor demanda;
7. Atención al aprendizaje sobre los mercados financieros rurales y énfasis en el uso esta información para evitar problemas potenciales de amenaza moral y selección adversa;
8. Mejoras cruciales en infraestructuras de comunicaciones y computación;
9. Revisión de las relaciones públicas de BRI;
10. Implantación de un sistema efectivo de incentivos al personal que premie el buen desempeño.

Fuente: Robinson (1994).

los cambios institucionales claves que condujeron al éxito de las reformas en las sucursales del Bank Rakyat Indonesia (BRI), sistema *Unit Desa*.

Observamos, en esta agenda de reforma, que las cuestiones de regulación interna han sido elementos centrales para el cambio del sistema *Unit Desa* del BRI en unidades de sucursales rurales. Además, Robinson, al dar esta lista enfatiza que aunque en muchas de estas áreas se necesitan mejoras, la nueva cultura y los sistemas organizacionales han dado a la administración del BRI un incentivo para actuar sobre ellas.

Evaluación y reconocimiento de los riesgos

Los riesgos materiales necesitan ser reconocidos y evaluados continuamente como base para un sistema de control interno efectivo que cubra todas las categorías de riesgo relevantes, entre otras: crédito, liquidez, riesgos operativos y de administración. Los sistemas de información de gestión en las instituciones financieras que ofrecen crédito agrícola deberían proporcionar la información aplicable para manejar los riesgos

externos del sector agrícola. El reconocimiento y la evaluación de riesgos necesitan incluir los niveles de sucursal y dirección de crédito y no puede detenerse en niveles de datos agregados de la matriz. Deben establecerse políticas para el reconocimiento de los riesgos internos.

Actividades de control y segregación de obligaciones

Deben establecerse sistemas de revisión y balance entre los diferentes niveles organizacionales como actividades básicas de control. Para asegurar un cruce de información de las actividades con los riesgos relevantes, es esencial en la evaluación de préstamos por ejemplo, la segregación de obligaciones. El control de actividades debe ser una parte integral del negocio diario.

Los auditores internos necesitan ser operativamente independientes para llevar a cabo sus tareas asignadas de una manera prudente. Mientras lo sean deben también tener la oportunidad de obtener información interna y externa a través de auditorías y contar con recursos adecuados en términos de dotación del personal, pero también por ejemplo, en viáticos.

Información y comunicación

Como señala el Comité de Basilea (1998), *“un sistema de control interno efectivo requiere que existan datos financieros, operativos y de cumplimiento adecuados y claros, así como información externa del mercado sobre eventos y condiciones relevantes en la toma de decisiones. La información debe ser confiable, oportuna, accesible, y ofrecida en un formato coherente”*.

Sin embargo, la generación de información y su comunicación es un serio problema en los contextos rurales. La infraestructura rural para enviar información es insuficiente debido a la falta de líneas telefónicas, de electricidad, de caminos y de personal calificado. En estructuras descentralizadas, se debe tomar esto en cuenta para el diseño de los sistemas de información administrativa y los mecanismos de control interno. El siguiente recuadro muestra otro ejemplo ilustrativo de Indonesia.

Verificación de actividades y corrección de deficiencias

Al igual que en la supervisión externa, una parte integral de la regulación y la supervisión interna es el reconocimiento oportuno de las deficiencias y la acción correctiva. Los sistemas administrativos de

Recuadro 10

Control de estructuras descentralizadas: el Sistema *Unit Desa* del BRI Indonesia

La experiencia del sistema *Unit Desa* del BRI ilustra claramente el grado de cumplimiento de un sistema altamente descentralizado en cuanto a los requerimientos de control interno. Primero, cada una de las más de 3 500 unidades actúa como una entidad financiera separada con su propio presupuesto y contabilidad de pérdidas y ganancias (enfoque de centro de utilidades). Esto ha fomentado la responsabilidad en los jefes de cada unidad y en todo el personal. La evaluación del desempeño de *Unit Desa* se basa en su rentabilidad más que en el otorgamiento de préstamos.

Como uno de los pilares cruciales del manejo efectivo de su red, implantó un buen sistema administrativo de información, cuyos componentes principales son los siguientes:

- Una teneduría de libros y un sistema contable transparentes, confiables y sólidos;
- Una serie de criterios e indicadores de desempeño claros que se asemejan al principal criterio de CAMEL; y
- Un sistema de informe sencillo y dirigido entre los niveles de dirección.

En el siguiente nivel organizacional, las secciones específicas de las sucursales del BRI dirigen y supervisan de 10 a 15 unidades en su región. Las operaciones de las unidades y las sucursales son supervisadas por las oficinas regionales, las que también llevan a cabo auditorías internas regulares de las sucursales y las unidades. En la matriz, una división por separado monitoriza el desempeño del negocio de las unidades y el informe consolidado de las regiones en un sistema administrativo de información nacional. Si bien en 1980, esta división había sido supervisada directamente por el Presidente de BRI, en la actualidad es el director general el que realiza ese trabajo.

Fuente: Maurer (1999).

información que recopilan todos los datos de riesgo relevantes casi no se utilizan en tanto no sean parte de una administración proactiva, que debe comprender desde la detección del fraude hasta la administración activa de la diversificación del portafolio.

Para dar ejemplos de la importancia de la producción de información y la reacción sobre información recolectada por parte del consejo de dirección, en el siguiente recuadro (11) ilustramos la experiencia de Finansol Columbia: institución microfinanciera que en un rápido proceso de crecimiento se ha enfrentado a graves peligros. Sobrevivió a su crisis institucional debido a medidas sólidas de rescate tomadas por los dueños y los donantes (véase Steege, 1998).

Mientras la información que aportan los sistemas administrativos de información debe dirigirse y formatearse de acuerdo con los diferentes

Recuadro 11

Riesgos de crecimiento institucional – El ejemplo de Finansol Columbia

Finansol Columbia es una compañía financiera comercial autorizada que se relaciona con la provisión de microcrédito y que contaba con 65 000 clientes y una cartera de crédito de por lo menos 35 millones de dólares EE.UU. en 1995, cuando sufrió una crisis institucional severa. La compañía pudo sobrevivir sólo gracias a un gran refinanciamiento y a un plan de rescate implantado por un conjunto de donantes internacionales. Una de las razones principales de la crisis de Finansol fue el proceso extremadamente rápido y sin control de su crecimiento lo cual impuso retos para el sistema de supervisión interno, que resultó insuficiente.

Los objetivos de desempeño definidos para el personal de campo indujeron a un comportamiento crediticio arriesgado. También en una rápida expansión geográfica de mercados urbanos a suburbano y rurales no consideraron la rentabilidad de cada uno de ellos. Los estudios de factibilidad para nuevas sucursales tampoco fueron suficientes. La diversificación y mercadotecnia agresiva del producto para una clientela similar condujo a una reducción de la estabilidad del portafolio existente. En el reclutamiento del personal la cantidad de contrataciones excedió la capacidad de capacitación y de supervisión del personal calificado. El éxito inmediato le dio confianza a la administración para usar sólo indicadores de desempeño cuantitativos, dificultando a los supervisores mantener políticas y prácticas de crédito. Cambiar el ámbito de operaciones requiere el desarrollo de personal calificado, lo que no se dio con bases amplias. Fueron lanzadas muchas iniciativas nuevas y ambiciosas con valoración de costos y beneficios. Si bien el liderazgo ejecutivo creó un ambiente carismático al inicio, la concentración de poderes limitó la fuerza organizacional en el proceso de crecimiento. La comunicación interna (gerentes y propietarios) y externa (accionistas, el público), se basó en un “cuadro color de rosa” más que en la provisión de datos transparentes.

Fuente: Steege (1998).

niveles administrativos, la auditoría interna debe asignar responsabilidades específicas sobre los problemas encontrados, estableciendo también un calendario de acciones y garantizando informes sobre la conclusión de tareas.

Esquemas de incentivos

Los incentivos de control positivo deben complementar los mecanismos de control en forma de incentivos de motivación y de remuneración de personal que son fundamentales para el bienestar de una institución financiera. En particular, los bancos públicos de desarrollo pueden enfrentar dificultades considerables en motivar a su personal para que trabaje con eficiencia ya que, por lo general, la institución financiera actúa como una agencia de empleos más que como un banco, en un ambiente donde el principio regulador reformado no puede cambiar

mucho el comportamiento de un banco. El comportamiento de los bancos que son propiedad del estado es muy difícil de cambiar en este aspecto, ya que la compensación rara vez se basa en el desempeño.³¹

3.3 INTERCONEXIÓN ENTRE LA REGULACIÓN INTERNA Y EXTERNA

“Un aspecto principal es si la regulación debe proceder por medio de reglas detalladas y prescriptivas impuestas externamente o por el regulador, creando incentivos para un comportamiento apropiado” (Llewellyn, 1999).

En relación con los asuntos de “fuertes propietarios” y control interno, enunciaremos las siguientes recomendaciones para interconectar la regulación interna con la externa.

Propietarios

Por lo general, la estructura de una compañía de accionistas privados parece ser la forma institucional más apropiada para realizar una extensa labor social y obtener rentabilidad financiera en el crédito agrícola. Recomendamos a los reguladores y supervisores aplicar la misma serie de criterios a los propietarios para asegurar una “propiedad fuerte” sin importar cual sea el estado legal de ellos. Estos deben incluir: a) contar con inversiones de capital contable sustanciales como fuente de recursos, b) ofrecer la posibilidad de desplazar estas cantidades por medio del acceso a otros fondos, c) proveer una supervisión intensiva y el servicio de “mantener a la institución” sobre la pista, y d) aportar capital adicional en caso de necesidad y emergencia.

En algunos países como Uganda y Kenya, la ciudadanía de los propietarios debe ser, al menos en parte, nacional. Mientras pueden prevalecer intereses para mantener parte de la propiedad dentro del país respectivo, un enfoque prudente desde el punto de vista del supervisor no permite una distinción general entre propietarios nacionales e interna-

31 Para una introducción de varios sistemas de incentivos de personal véase Churchill (1999).

cionales, considerando la eficacia en reforzar adecuadamente la regulación interna.

Como medios para relacionar la regulación externa a la interna, Caprio (1997) enfatiza la necesidad de poner límites bajos a la responsabilidad del propietario e introducir requerimientos de fuerte capital y reformar los sistemas existentes de seguro de depósito para poner en riesgo más capital de los propietarios. Esto, continúa Caprio, aumentará la motivación de los propietarios para controlar una institución financiera: “*alinear los incentivos de los propietarios y los gerentes bancarios para promover una toma de riesgos prudente, reduciría una actividad excesiva de los supervisores para garantizar la seguridad bancaria. Si los propietarios tuvieran una mayor participación en términos de reputación, depósitos, activos personales o utilidades futuras, se esperaría que aplicaran más medidas para salvaguardar su banco.*” Esto puede ser utilizado como un lineamiento general para el diseño de disposiciones reguladoras para los propietarios de instituciones financieras.

Control interno

Si bien la junta directiva y el director general cargan con la última responsabilidad para los sistemas de control interno, los organismos de supervisión deben evaluar la adecuabilidad de estos sistemas como un elemento clave para sus propias inspecciones internas. La regulación externa puede y debe requerir sistemas internos de control efectivos y debe unirse a ellos. Como señala el Comité de Basilea sobre la Supervisión Bancaria: “*los supervisores deben requerir que todos los bancos, sin importar el tamaño, cuenten con un sistema efectivo de control interno que sea consistente con la naturaleza, complejidad, y riesgos inherentes en sus actividades internas y externas a la hoja de balance y que responda a los cambios en el ambiente y las condiciones del banco [...]*” (1998).

El conocimiento del papel principal de los gerentes y los propietarios en administrar los diferentes riesgos que enfrentan las instituciones financieras, resulta en mecanismos de control externo que apoyan el buen funcionamiento de sus mecanismos de control interno. Los supervisores deben enfocar especialmente las áreas de alto riesgo de la regulación interna y los sistemas establecidos para controlarlas. Las áreas de alto riesgo potencial son, entre otras: personal nuevo, nuevos sistemas de información, áreas o actividades que experimentan un rápido creci-

miento, nuevas tecnologías así como nuevos productos y actividades. En el crédito agrícola, un sistema administrativo de información bien desarrollado necesita tomar en cuenta el desarrollo del sector agrícola así como la diversificación de la cartera tanto en el nivel del portafolio como en el de la clientela. La supervisión externa cualitativa evaluará los mecanismos internos establecidos para monitorizar y controlar los riesgos relacionados en el negocio del crédito agrícola tanto como los de las otras líneas de negocios.

Auditoría interna

Los supervisores externos deberían centrarse también en la calidad y en el alcance de la auditoría interna. Como ejemplo, Indonesia ha introducido un requerimiento general para una auditoría interna separada en cada una de las instituciones financieras que se relacionan directamente con el consejo de administración. El requerimiento de un departamento de auditoría interna independiente, que actúe fuera de la influencia de la administración de una institución financiera, puede apoyar eficientemente el control interno.

78

En muchos países, la regulación externa requiere una unidad de evaluación de riesgos y clasificación de portafolios que esté separada del departamento de crédito. La separación del crédito operativo y las acciones de refuerzo del proceso de clasificación pretenden limitar el alcance del fenómeno de “reverdecimiento” no reflejado en los informes de la cartera de una institución financiera.³² El concepto subyacente se asemeja al de los departamentos de auditoría externa, pero se encuentra más limitado en la calidad de la cartera de crédito.

Requisitos de calificación del personal

Requerir una calificación amplia y especializada en bancos es una característica común de las disposiciones reguladoras en el mundo entero. En la alta dirección, un requisito “adecuado y propio” para los gerentes generales es diseñado para proveer un liderazgo fuerte y calificado. Estos requisitos son algunas veces llevados también a la junta directiva de los bancos. Por ejemplo, en los bancos rurales de Indonesia, al menos la

32 El término “reverdecimiento” (evergreening, en inglés) se refiere al proceso de ocultar las pérdidas potenciales, otorgar nuevos préstamos que financien el pago atrasado de los préstamos existentes al propio prestamista.

Recuadro 12

Acciones, edad, capacitación y residencia: Requisitos de calificación en Filipinas

Un director de un banco rural debe ser ciudadano filipino y tener en sus manos al menos una acción con derecho a voto del banco. Debe tener al menos 25 años de edad y ser graduado o tener 5 años de experiencia en el negocio o haber llevado a cabo una capacitación bancaria por parte del banco central. Los requisitos para los oficiales son similares, excepto la edad mínima, (21) y la mayoría de los oficiales ejecutivos claves de los bancos rurales deben ser residentes en los municipios donde opera el banco.

Fuente: Wehnert (1999).

mitad de los miembros del consejo deben tener más de un año de experiencia práctica dentro de un banco comercial. Para los bancos rurales de Filipinas, como lo muestra el siguiente cuadro, se establecen una serie más compleja de requisitos.

En muchos países en desarrollo, uno de los problemas de requerir un grado satisfactorio de calificaciones y de experiencia en el área bancaria, específicamente en servicios a segmentos de mercado que un intermediario ha seleccionado como objetivo, es la escasez de capacitación bancaria formal. Son casi inexistentes los certificados auténticos de bancos rurales, microfinancieras o bancos agrícolas, por lo que es extremadamente difícil, para los supervisores externos, realizar una evaluación de las calificaciones del personal de una institución financiera. Probablemente la regulación externa puede establecer una afiliación a centros de capacitación para banqueros que extiendan certificados de aptitudes bancarias especializadas.

4. AUTORREGULACIÓN Y AUTOSUPERVISIÓN

La autorregulación tiene una larga historia en las cooperativas de ahorro y crédito de todo el mundo. Nos referimos a la vinculación de un grupo de instituciones financieras con el objetivo de establecer leyes y reglamentos (sección 4.1). La forma más común de autorregulación se da cuando un grupo de instituciones financieras contrata un organismo para evaluar su desempeño bajo leyes y reglamentos internos. Por lo general, la autorregulación es una especie de vínculo a las disposiciones para garantizar a los propietarios, las fuentes de recursos y los clientes, la seguridad y confiabilidad de la institución.

4.1 ESTABLECIMIENTO DE ESTÁNDARES INDUSTRIALES

El propósito general del establecimiento de estándares industriales es la provisión de información uniforme a los proveedores de fondos comerciales, a los donantes, a los ahorradores y a los propietarios. Los estándares industriales pueden también incluir valores a alcanzar en bases de referencia clave que establezcan un parámetro contra el cual la industria financiera mida su propio desempeño.

Una desventaja en el establecimiento de estándares industriales, como de otras medidas autorreguladoras es la falta general de mecanismos de reforzamiento sólidos. En contraposición a la autorregulación pura, otras fuentes reguladoras pueden proveer un incentivo de ajuste. Estas pueden ser proveedores de fondos comerciales, que reconocen los estándares como indicadores de la salud financiera de las instituciones, o al menos encuentran la información valiosa para sus decisiones de inversión. La fuente reguladora también puede ser los donantes que requieren el cumplimiento de un formato de informe específico. Sin embargo, los estándares desarrollados no pueden ser considerados medidas autorreguladoras, sino que están sujetos a la regulación por fuerzas de mercado (ve el Capítulo 5).

Ejemplos importantes en el establecimiento de estándares industriales son el sistema de razones PEARLS desarrollado por el WOCCU, que comprende seis áreas diferentes de autoevaluación, que se resumen en una sola razón global (consulte Richardson, 2000). Esta herramienta se diseñó y se utiliza para la autoevaluación y las notificaciones a proveedores de fondos. En algunos casos, al publicar los resultados de la eva-

luación se utiliza también como un medio para construir una relación de confianza con los ahorradores.

Otro ejemplo de autorregulación a través de estándares industriales es ofrecido por el *Microbanking Bulletin* que semi-anualmente publica la Fundación Calmeadow, en el que se recopilan los datos suministrados por un buen grupo de instituciones microfinancieras, computa razones y presenta esta información para fines comparativos a grupos afines (*Microbanking Bulletin*, 2000). Mientras estas recopilaciones ofrecen herramientas de administración importantísimas, desde el punto de vista de la regulación, son débiles debido a la falta de valoraciones cualitativas y evaluaciones prospectivas.

4.2 AUTOSUPERVISIÓN

Una vez que los intermediarios contratan una agencia para monitorizar el cumplimiento del conjunto de reglas y regulaciones establecidas por una institución, se aplica el término de autosupervisión. Esta forma de delegar el control interno puede complementar la auditoría interna y establecer una conexión con los auditores externos. Esto puede aportar una base para las decisiones administrativas como parte del control interno y específicamente ofrece a los propietarios y a los ahorradores, el acceso a información oportuna y precisa de las instituciones financieras.

El hecho de ser miembros es voluntario en este esquema. La entidad que supervisa estas reglas establecidas internamente carece de respaldo legal y de refuerzo del cumplimiento. Los medios de refuerzo son una debilidad de los enfoques autorreguladores. Al final, es la propia institución la que decide, en cada caso, si quiere o no cumplir con las reglas. El ejemplo de una institución cooperativa en Honduras, como se muestra en el Recuadro 13, enfatiza algunos de los problemas claves de la autosupervisión.

Debido a que las fuerzas de supervisión se manejan sobre una base contractual, el poder de reforzamiento por lo general permanece débil. Como señalamos anteriormente, esto se complementa con los potenciales conflictos de intereses para el organismo de autosupervisión. El registro empírico total derivado de la experiencia de las cooperativas de ahorro y crédito de los países en desarrollo es negativo. Como Christen

Recuadro 13

Autoregulación cooperativa en Honduras: El caso de IPCA

La Inspectoría y Protectoría de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras (IPCA) es un organismo autorregulador que supervisa 46 de las 105 cooperativas de ahorro y crédito de Honduras desde 1998. Es una organización de miembros que existe, fuera de la federación de cooperativas, para ofrecer “servicio prudente de inspección de carácter privado”. Sin embargo, grandes cantidades del capital actual provienen de un proyecto de fortalecimiento de cooperativas USAID*/WOCCU y la mayoría de sus miembros no habían realizado el pago completo de sus acciones a IPCA hasta Abril 1999.

Si bien la IPCA tiene el registro como autoridad de supervisión, no se encuentra en posición de intervenir directamente en las auditorías que llevan a cabo las cooperativas. El único mecanismo para hacer cumplir las disposiciones es la persuasión moral, y la transmisión de la información adquirida al consejo directivo de las cooperativas. Al final, el forzar el cumplimiento recae en la decisión de los propietarios de las cooperativas. Aunque la IPCA por estatuto puede liquidar o fusionar cooperativas, en la práctica esto parece imposible, ya que las cooperativas se saldrían de la IPCA antes de ser liquidadas o fusionadas.

Para atraer a nuevos miembros, la estructura de cuotas para las auditorías se reduce en favor de las cooperativas. Las actividades de la IPCA se financian en general por inyecciones de capital del proyecto USAID/WOCCU. Además, la IPCA paga a las cooperativas asociadas un 10 por ciento de interés anual sobre sus acciones para mantener el valor real. La IPCA a cambio, recibe una pequeña cuota de los socios de las cooperativas, que sin embargo, no cubre los costos y se mantiene baja para atraer socios adicionales. Por un lado, parece cuestionable si la cobertura total de costos se puede lograr, y por el otro, si los incentivos para la IPCA se establecen de forma que consideren su razón de ser.

*Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
Fuente: Fiebig (1999a).

y Rosenberg (2000) señalan: “*en los países pobres, la autosupervisión de los intermediarios financieros se ha intentado docenas de veces y ha demostrado de manera consistente ser inefectiva*”.

4.3 DE LA AUTORREGULACIÓN Y AUTOSUPERVISIÓN A LA SUPERVISIÓN DELEGADA

En algunos casos, los mecanismos de autorregulación son vistos como los predecesores de la supervisión delegada. El consejo regulador de microfinanzas de Sudáfrica (Microfinance Regulatory Council, MFRC) y La Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito (AIRAC) de República Dominicana, en sus inicios eran asociaciones industriales que definieron estándares de desempeño. Hoy en día, son instituciones

que tienen que ver con la supervisión delegada con funciones financieras que les permiten establecer incentivos positivos y negativos para el desempeño. Estos incentivos incluyen mejores términos de servicio o negociación de recursos. (consulte Valenzuela y Young, 1999).

Los temas más críticos para que la autorregulación se convierta en supervisión delegada, son las estructuras de gobernabilidad del organismo supervisor. Para las asociaciones de miembros, existen posibles conflictos de intereses en la actuación como supervisores delegados, especialmente si las instituciones a ser supervisadas son los propietarios o los cuasi-propietarios del supervisor delegado, quizá no se lleve a cabo una rápida y estricta sanción correctiva. Si se pretende realizar una transformación, por ejemplo de una institución cooperativa de segundo nivel, es esencial un cambio en la estructura del gobierno corporativo para asegurar la neutralidad, la independencia y el derecho de sancionar. El caso de la IPCA, presentado con anterioridad, es un ejemplo de este problema. En fin, las instituciones autorreguladoras necesitan cumplir con todos los criterios para la supervisión delegada planteados en la sección 2.5.7.

5. REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN POR FUENTES DE RECURSOS

Las fuentes de recursos tienen un gran impacto en el gobierno corporativo y en el desempeño de las instituciones financieras. Representan aquellas fuerzas e incentivos provenientes de las obligaciones de la institución financiera, excepto para el capital contable, que incluimos en el capítulo anterior en regulación interna. En otra publicación de esta serie RFA se han analizado con detalle los costos, riesgos e impactos de varias fuentes de recursos (cf. Giehler, 1999). Enfocaremos las fuerzas reguladoras empleadas por los diferentes proveedores de fondos.

Por lo general, las fuentes de recursos se pueden dividir en las que se proveen en términos comerciales y las que se otorgan en términos de concesión. Las concesiones se pueden realizar de acuerdo con las diversas características de los fondos como podría ser el interés, pero también de acuerdo con los plazos, estructura de pagos y garantías. Para empezar, nos concentraremos en las fuentes que en la mayoría de los casos aportan fondos en términos de concesión (gobiernos, donantes y organismos financieros superiores), para después regresar con los proveedores de fondos comerciales y en particular con el subgrupo de ahorradores. Pero antes de analizar las características específicas de éstos, echaremos un vistazo a los requisitos comunes para el financiamiento de las primeras tres fuentes de regulación. Para finalizar, observaremos las oportunidades de conexión de los efectos de regulación de las fuentes de fondos con la regulación externa.

5.1 ESTÁNDARES INDUSTRIALES REQUERIDOS POR LAS INSTITUCIONES DE FONDOS Y CALIFICADORAS

Por lo general, los organismos superiores, las autoridades y los proveedores de fondos comerciales, pero también los ahorradores pretenden un estándar mínimo de desempeño de las instituciones a las cuales confían su dinero. La información estandarizada para el público constituye la base para la decisión de inversión, en conjunto con el esfuerzo de evaluación realizado por los donantes, los organismos superiores y los proveedores de fondos comerciales, en su mayoría al interior de la institución. El formato de información estandarizado sobre la regulación externa puede ser requerido por la regulación externa, puede hacerse cumplir por los propietarios, y puede ser el resultado de un mecanismo autorregulador (véase las secciones anteriores), pero tam-

Recuadro 14

MicroRate: una agencia calificadoradora para instituciones microfinancieras

MicroRate es una agencia calificadoradora de crédito que se especializa en microfinanzas, con sede en Washington DC y, desde 1997 ha evaluado a 24 MFI en América Latina. Producto del crecimiento acelerado de instituciones microfinancieras en la subregión latinoamericana se espera que se creen cuellos de botella en el financiamiento, por lo que el acceso a mercados de capital nacionales e internacionales ha sido identificado como un asunto crucial para su futuro desarrollo. *MicroRate* tiene como propósito proveer información actualizada y fidedigna para estos proveedores de fondos potenciales como base para la toma de decisiones de fondeo.

Las evaluaciones de *MicroRate* tienen lugar al menos una vez al año, con una actualización de datos semianual. Ofrecen un análisis a fondo del desempeño operativo, incluyendo una evaluación de las operaciones de crédito, de la calidad de la cartera, de cuestiones organizacionales (como los sistemas administrativos de información y los controles internos) de la posición financiera (ajustada por posibles subsidios) así como del entorno del mercado. En una hoja resumen, se proveen las mayores fortalezas, factores de riesgo, datos resumidos de la cartera de crédito y del desempeño global, de la eficiencia operativa, de la calidad de los activos y de las fuentes de financiamiento.

En la actualidad, las calificaciones son utilizadas predominantemente por las propias instituciones microfinancieras como un medio de autoevaluación y control de calidad. Además, los donantes han comenzado a utilizarlas como base para sus decisiones de financiamiento. Debido a que todavía son escasas las fuentes de recursos comerciales, *MicroRate* es financiada actualmente por donantes.

Fuente: Von Stauffenberg (1999).

bién puede demandarse directamente y requerirse por los donantes, los organismos financieros y las fuentes de fondos comerciales.

Las iniciativas para desarrollar indicadores estandarizados de desempeño y estándares industriales, abundan en el ámbito microfinanciero. Ejemplos son los formatos de informes mínimos establecidos por el grupo de trabajo de los donantes en 1996, así como la herramienta de evaluación detallada para instituciones microfinancieras desarrollada y publicada por el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP, por sus siglas en inglés).³³ Sin embargo, el uso de estos estándares es todavía escaso.

33 Consulte el Grupo de Trabajo de los Donantes (1995), CGAP (1999).

Las agencias calificadoras pueden asegurar que sean aplicados los estándares desarrollados y poner un sello de calidad en la información cuantitativa y cualitativa suministrada. La contratación de estas agencias por parte de los propietarios, es cuestión de cruce de la autorregulación y la regulación por las fuerzas de mercado. Estas calificaciones pueden ser utilizadas por los propietarios de las instituciones financieras para evaluar el desempeño de la institución y en específico de la administración. También pueden ser una herramienta para el manejo del personal, complementaria a los sistemas administrativos de información y de control interno. Sin embargo, en la mayoría de los casos, es una herramienta de proveedores de fondos para evaluar la fiabilidad de una institución financiera.

En el Recuadro 14 ofrecemos un ejemplo de una agencia de clasificación de la Corporación de Iniciativas del Sector Privado (Private Sector Initiative Corp., PSIC) que pone sellos de aceptación en los datos recibidos.

5.2 GOBIERNOS Y DONANTES

Gobiernos

Muchos bancos de desarrollo agrícola sólo hacen uso de fondos públicos por concesión. Aún cuando los representantes del gobierno no pertenecen a la junta directiva, normalmente esto implica un alto grado de oportunidades de intervención en el manejo de las instituciones financieras.

Sin embargo, el grado de distorsión puede variar. En algunos casos los fondos a gran escala del gobierno pueden aportar pocos incentivos de distorsión para un intermediario. Como ejemplo, es posible que algunas instituciones financieras sean elegidas para actuar como centros autorizados por los gobiernos para pagar los sueldos y pensiones de los servidores civiles. Las instituciones con una amplia red de sucursales en las áreas rurales pueden ser asociados de fundamental importancia para los gobiernos. Estas funciones de transferencias de pago, sin embargo, no abarcan fondos para propósitos de préstamo, y proveen solamente una liquidez ilusoria ya que una parte del capital transferido queda en manos de los intermediarios (Wisniewski, 1999b).³⁴

34 Los informes mensuales de supervisores externos programados al final del mes, pueden en dichos casos sobreestimar la liquidez de la posición de un intermediario.

Donantes

Mientras se han desarrollado vastos esfuerzos para estandarizar los informes (parámetros, indicadores, puntos de referencia, etc.), los donantes aún utilizan una amplia diversidad de formatos y requerimientos de informe. Satisfacer los diversos formatos para informar a los diferentes donantes puede llegar a ser un asunto de altos costos y capacidad humana para las instituciones financieras.

Al mismo tiempo, destinar los fondos para el suministro de servicios específicos (por ejemplo préstamos de grupo) a un grupo meta también muy específico (por ejemplo los cultivadores de patatas en una región específica), puede que sea disfuncional para una orientación al cliente de la institución financiera y para su sostenibilidad de medio plazo. Klein *et al*, (1999) han identificado la diversificación del portafolio, en lo que se refiere a productos agrícolas y a fuentes de ingreso, como una de las estrategias principales del crédito para enfrentar riesgos agrícolas específicos. Los esfuerzos para aplicar la estrategia de administración de riesgos pueden verse dañados por enfoques restrictivos.

88

La iniciativa de los *estándares de microfinanzas filipinas (Philippine Microfinance Standards)* del Recuadro 15 es un ejemplo interesante de como los donantes apoyan el desarrollo de estándares para la industria.

Muchos donantes y gobiernos promueven la incursión de las instituciones microfinancieras en los mercados financieros comerciales. Uno de los instrumentos propuestos para lograr esta meta han sido las instituciones superiores. Otras opciones incluyen los fondos de capital de riesgo, apoyados por letras de cambio de las principales instituciones financieras internacionales y otros mecanismos de garantía. Los donantes que implantan estas estrategias reconocen las poderosas fuerzas de regulación que desarrolla la exposición al crédito comercial en las instituciones financieras.

Muchos donantes pueden utilizar firmas de auditoría externa para revisar el cumplimiento de sus requerimientos de manera regular. Sin embargo, hoy en día, muchos donantes ven la necesidad de incluir auditorías en sus convenios más como algo secundario que como una herramienta poderosa de control regulador sobre sus socios (cf. CGAP 1999). El establecimiento de estándares contables y de auditoría uniformes y su consulta activa por parte de los donantes en un país determinado, conduce a

Recuadro 15

Los estándares de las microfinanzas filipinas para las ONG

La iniciativa de los estándares de microfinanzas filipinas es un proyecto financiado por la USAID que abarca las instituciones financieras, donantes y otros grupos de apoyo locales en una coalición microfinanciera. Esta iniciativa desarrolló estándares de desempeño para ONG microfinancieras en Filipinas que fueron fundadas en 1998. La coalición no cuenta con ningún mandato para hacer cumplir la utilización de estos estándares. Un número de ONG líderes en la coalición microfinanciera han adoptado los estándares debido a decisiones del consejo directivo para la autoevaluación, así como para suministrar información a los donantes.

Organismos financieros superiores como la People's Credit and Finance Corporation (Corporación de Finanzas y Crédito Personal) y CARE Filipinas utilizan los estándares como una herramienta de evaluación para los aspirantes al fondo de préstamos de las ONG. El Banco de Desarrollo Asiático recomienda el uso de los estándares de desempeño a sus países aliados para aplicaciones financieras a largo plazo. Además la coalición espera que la utilización de los estándares se vuelva más común entre las instituciones financieras, así como entre los proveedores de fondos, una vez que los fondos de los donantes para las microfinanzas se vuelvan más escasos de lo que lo son actualmente en Filipinas.

Fuente: García (1999).

una mayor claridad para todas las fuentes reguladoras implicadas y puede ayudar a atraer más fondos comerciales (véase la sección 6.4).

Las instituciones financieras superiores son una opción atractiva para los fondos del gobierno y de los donantes y de ellas se espera que seleccionen y financien instituciones financieras sólidas y exitosas.

5.3 INSTITUCIONES FINANCIERAS MAYORISTAS

... “El cumplimiento de una capacidad de ventas eficiente y sostenible en microfinanzas, se promueve normalmente cuando los inversionistas privados, los prestamistas comerciales y/o los ahorradores se convierten en los tenedores de las obligaciones de las OMF (organizaciones microfinancieras, M.F.) Este efecto positivo puede dañarse debido al acceso de fondos de una organización superior, con términos más blandos que los de los fondos comerciales [...]” (González-Vega, 1998).

Las instituciones superiores ofrecen uno o más servicios a las instituciones financieras que abarcan desde fondos disponibles para préstamos, aportación de garantías y subsidios en favor de los donantes y del gobierno, operación de las instalaciones en garantía de los préstamos, suministro de garantías para las instituciones financieras que obtienen fondos en los mercados de capital, apoyo para la construcción de la institución a través de soporte técnico y/o capacitación del personal, servicios e insumos para las instituciones financieras, generación de bienes públicos (por ejemplo cabildeo, foro para intercambiar información) hasta el desempeño de alguna función en la regulación y la supervisión prudentes de las instituciones financieras (González-Vega, 1998). Debido a la gran cantidad de servicios que ofrecen las instituciones superiores, es difícil identificar con claridad su impacto regulador sobre las instituciones financieras.

Las instituciones superiores que combinan diferentes funciones y tipos de servicios pueden dar incentivos contradictorios a las instituciones financieras. Es posible que se presenten conflictos de interés entre actividades de promoción, como las de apoyo, las de soporte técnico y las de provisión de garantías y fuentes de recursos. Las decisiones de financiamiento que se basan en una perspectiva de promoción del crédito agrícola pueden traer consigo un control de la inversión muy intensivo y costoso, que pone mayor énfasis en el suministro del crédito a una clientela seleccionada específicamente, que en la rentabilidad. Una vez que los fondos de los donantes se convierten en fuentes de recursos para una institución superior, las presiones de desembolso pueden representar adicionalmente un incentivo para disminuir los estándares en el acceso al financiamiento. Las instituciones superiores que proveen fondos subsidiados para los prestamistas agrícolas están expuestas a los efectos de presión en el manejo de los depósitos y en el acceso a otros fondos comerciales por los prestamistas agrícolas.

Cuando se analizan los antecedentes de las intenciones expresadas por las instituciones financieras para llegar a ser parte del marco de regulación externa, en un país específico, es importante tener en cuenta que pueden existir agendas ocultas. En algunos países, la motivación fundamental para que instituciones financieras no convencionales (ONG, cooperativas de ahorro y crédito, etc.) puedan ser entidades reguladas y supervisadas, podría ser el acceso a los créditos de las instituciones financieras superiores y del estado. En el caso de los países centroameri-

Recuadro 16

Bolivia: las instituciones financieras mayoristas y la prisa por ser reguladas

Desde principios de 1999, el papel de las instituciones financieras mayoristas Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero (FONDESIF) y Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) ha sido definido por medio de decretos de ley. Estas instituciones son ahora las únicas instituciones de segundo nivel que canalizan fondos del gobierno y de los donantes al sector financiero. La NAFIBO se limita a trabajar sólo con instituciones reguladas y el FONDESIF tiene permitido financiar el portafolio de instituciones no reguladas, pero sólo una vez, antes de la transformación hipotética en una institución regulada. En la actualidad, las principales instituciones para recurrir a financiamientos son la NAFIBO y el FONDESIF. Esto provee un fuerte incentivo para que los proveedores de microcrédito se transformen en un FFP.

Como citaron Navajas y Schreiner (1998), *“la ironía es que si bien la supervisión permite a una organización recibir depósitos [E], la unión entre la supervisión y el acceso abierto a fondos baratos de una institución financiera superior puede liberar a una OMF de la necesidad de impulsarse a sí misma para realizar el esfuerzo de atraer con vigor depósitos en el mercado”*. Al mismo tiempo, mientras las disposiciones impuestas por la superintendencia permitan recibir depósitos, muchas de las instituciones no planean o al menos no toman en cuenta atraer a los ahorradores como fuente principal de fondos en el futuro.

Fuente: Fiebig (1999b), Navajas y Schreiner (1998).

canos, esto ha sido enfatizado, recientemente, como la motivación *sine qua non* en la aspiración por ser una institución autorizada (FOLADE, 1999). Intenciones que provienen de las restricciones de los organismos superiores para trabajar con instituciones financieras no reguladas. Permanece cuestionable si este interés, que proviene de las restricciones de las instituciones financieras superiores para trabajar con entidades financieras no reguladas, puede ser suficiente para impulsar el esfuerzo costoso de la regulación y la supervisión externas.

El Recuadro 16 ofrece un ejemplo de Bolivia, donde el marco global del sector financiero ha contribuido a un movimiento en gran escala de las ONG para convertirse en instituciones reguladas.

5.4 PROVEEDORES DE FONDOS COMERCIALES

Los proveedores de fondos comerciales utilizan el mecanismo más poderoso de refuerzo, el cual cuando es iniciado por algún proveedor, puede originar un efecto dominó en otros proveedores de fondos comerciales. Este es el mecanismo de refuerzo para retirar o reducir del acceso a nue-

vos fondos. Sin embargo, el grado de utilización de este mecanismo difiere entre los fondos comerciales con motivación social (por ejemplo los fondos de inversión social) y los fondos comerciales orientados por completo a la obtención de utilidades. En el sentido del poder de la fuerza reguladora existen proveedores de fondos fuertes (fuentes comerciales, ahorradores, buenas instituciones superiores) y otros débiles o distorsionados (donantes, gobiernos, malas instituciones superiores).

La regulación externa puede ser llamada para atenuar el proceso de recolección de la información necesaria para decisiones de inversión. Sin embargo, la principal consideración para la regulación externa es la protección de pequeños depósitos. Por lo general se espera que los proveedores de fondos comerciales evalúen sus propias oportunidades de inversión. Muchos de estos proveedores e instituciones financieras superiores requieren un estado formal de la institución financieras para financiar. *fsta* es una medida para asegurar la presencia de una regulación y supervisión externas que garanticen su inversión de alguna forma.

Los proveedores de fondos comerciales cuasi-privados son aquellos que buscan opciones de inversión viables mientras mantienen una misión social para las mismas. Ejemplos en el mundo de las microfinanzas en Latinoamérica son el fondo ACCIÓN's *Bridge* (de garantías) y el fondo *Gateway* (inversiones de capital). Ambos fondos requieren un conjunto específico de información, que en su mayoría obtienen por medio de una visita interna a la empresa. Debido a que los fondos de garantías se enfocan específicamente en las relaciones de una institución con los bancos comerciales locales, un fondo de capital pone especial énfasis en el desempeño proyectado y en las perspectivas de la participación del inversionista en la toma de decisiones estratégicas.³⁵

En general, la incapacidad de los ahorradores para monitorizar intensivamente el desempeño de la institución financiera a la que confiaron sus ahorros es el detonante más importante para la regulación externa como ya señalamos anteriormente. Sin embargo, la capacidad de los ahorra-

35 Saltzmann *et al.*, (1998) enfatiza, que el instrumento ACCIÓN's CAMEL provee información útil para las decisiones de inversión de los directores de los fondos ACCIÓN, carece de evaluaciones específicas a fondo que se requieren en el ámbito de inversiones de capital contable.

Recuadro 17

El proyecto de sistema de clasificación guatemalteco

La Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala (FENACCOAC) afilia 39 de las 130 cooperativas existentes. Estas son las instituciones que han optado por un proyecto del WOCCU/USAID en 1987 y, en la actualidad cumplen con la mayoría de los indicadores del sistema *PEARLS*. Por otro lado, se han seleccionado trece cooperativas para participar en un experimento regulador. Estas serán evaluadas regularmente por una agencia calificadora independiente. La información interna se espera que sea aportada por una adopción del sistema *PEARLS*, complementada con una inspección regular con un enfoque específico en la cartera de créditos. Los convenios contractuales entre la agencia calificadora y las cooperativas incluirán diversos mecanismos de sanción.

La información clave que será suministrada a los miembros de las cooperativas de ahorro y crédito será un sello o una calificación más diferenciada. Se espera que esto aporte una señal de solidez a los ahorradores, que hasta el momento demandan un premio por “inseguridad” adicional del 2 % sobre las tasas de depósitos comparadas con las tasas bancarias.

Fuente: CGAP Propuesta de Inversión.

dores para supervisar difiere de acuerdo a su tamaño, los de mayor tamaño así como los institucionales posiblemente estén mejor informados. La revelación pública de información financiera auditada y por lo tanto certificada, es una herramienta importante para permitir a los ahorradores tomar decisiones sobre la base de información segura. Las auditorías externas precisas, así como los requerimientos de revelación, forman una condición necesaria para un fuerte control del ahorrador.

Además pueden utilizarse agencias calificadoras para proveer a los ahorradores con información más detallada. Un ejemplo reciente de este concepto son los planes de Guatemala para introducir una agencia calificadora especializada para algunas cooperativas de ahorro y crédito seleccionadas. Describiremos este proyecto en el Recuadro 17.

5.5 RELACIONES ENTRE EL MERCADO Y LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN EXTERNA

De la misma forma que con la regulación interna, los reguladores externos pueden hacer uso de los efectos de los incentivos de ciertas fuentes de fondeo para asegurar que se lleva a cabo el control adecuado de la conducta de negocios de los prestamistas agrícolas. La revelación de

información juega un papel vital en la conexión entre la regulación realizada por las fuentes de recursos y la regulación externa. La revelación de información pública puede ayudar a los actores del mercado a fundamentar sus decisiones de provisión de fondos para las instituciones financieras. La publicación regular de los datos de desempeño claves, de las hojas de balance y de los estados financieros forma una buena base para lo anterior. Si bien muchos países proveen información actualizada del desempeño de las instituciones financieras, algunos no requieren todavía que se publiquen ni siquiera los balances de los bancos comerciales. Los requisitos de transparencia pueden elevar la carga de trabajo de los supervisores externos. Las agencias calificadoras pueden representar una herramienta adicional para proveer esta transparencia, aunque las experiencias son limitadas en el contexto de un país en desarrollo.

94

Además, en el seguimiento de la supervisión externa, se debe tomar en cuenta la evaluación de la extensión y la forma, en las que las fuentes de fondeo afectan el desempeño de las instituciones financieras. La supervisión externa debería monitorizar y analizar, en las diferentes fuentes de recursos de un prestamista agrícola, implicaciones de liquidez, sensibilidad del porcentaje de interés, impacto sobre la gobernabilidad de la institución, su rentabilidad así como las consecuencias de una posible concentración en pocos fondos. El acceso potencial a las fuentes de recursos, en casos de insuficiencia de liquidez, es un aspecto clave en el análisis del riesgo de liquidez y necesita tomar en cuenta la calificación de las instituciones en los mercados financieros relevantes.

6. CONCLUSIONES: UNA PERSPECTIVA DE LA REGULACIÓN Y LA SUPERVISIÓN DE LAS FINANZAS AGRÍCOLAS

Este estudio ha demostrado que no es fácil dar respuesta a la cuestión sobre la provisión de los servicios financieros a los pequeños productores rurales, la cual requiere de una estructura específica de regulación y supervisión para prosperar. Se ha introducido un marco analítico exhaustivo que no se enfoca únicamente en el papel de la regulación y supervisión externas, sino que también toma en cuenta los efectos de la regulación interna, de la autorregulación así como de la regulación que realizan las fuentes de recursos. Observar el complejo de ajustes necesarios desde cualquiera de sus ángulos necesita tomar en cuenta los demás.

¿Cuál de las fuentes reguladoras que hemos definido es la más importante en cuanto a la aportación de servicios financieros a los sectores rurales? Hemos llegado a la conclusión de que la principal fuente de influencia en el comportamiento de las instituciones financieras en este asunto, son los propietarios y la administración. Sólo si los propietarios y la administración tienen la voluntad y la capacidad de incursionar en las finanzas agrícolas, lo harán con una base continua. Esta recomendación está basada en el supuesto de que sólo las instituciones financieras orientadas al mercado estarán en posición de proveer un rango de servicios financieros, desde crédito hasta ahorro, desde sistemas de seguros hasta sistemas de pago para las familias rurales. El gobierno puede dar incentivos para apoyar las finanzas agrícolas, pero no debe estar involucrado en el otorgamiento real de los créditos, como fue el caso en el pasado de los bancos de desarrollo en diferentes países.³⁶

El estudio ha señalado claramente que el papel del gobierno a través de la regulación y supervisión prudentes, es proveer una estructura de mercado competitiva y justa, nada más ni nada menos. Esto significa que las especificaciones y ajustes de los requerimientos reguladores y supervisores no deben ir más allá de asegurar que los diferentes grupos de clientes, en diferentes sectores, sean tratados de manera diferente únicamente si llegan a tener un perfil de riesgos y costos diferente para la provisión del servicio financiero.

36 Los bancos de desarrollo eficientes y efectivos son una excepción a la regla, como por ejemplo (después de esfuerzos sustanciales de reforma) el BAAC Tailandia o el BRI *Unit Desa* Indonesia.

Los reguladores deben asegurar un nivel de juego de campo competitivo también en las áreas rurales. Esto significa que las regulaciones específicas que impidan el préstamo agrícola a los pequeños productores rurales, deben ser ajustadas de tal forma que la regulación no implique una discriminación indebida. Hemos enfatizado unas cuantas regulaciones específicas, las cuales con frecuencia son fuente de discriminación real en contra del crédito agrícola en particular. Esto se refiere, por ejemplo, a los requerimientos de préstamos con garantías a los que los pequeños productores no se pueden enfrentar, a los requerimientos demasiado estrictos para la provisión de “préstamos sin garantías” y a los sistemas también súper estrictos y enredados en cabildos de leyes para la provisión de préstamos agrícolas posiblemente a largo plazo. Las disposiciones legales sobre las sucursales y las exigencias de informes necesitan también ser reformadas para no sobrecargar de costos a las instituciones financieras rurales. Cada ley adicional de regulación implica costos para las instituciones financieras y las finanzas rurales ya son una tarea costosa.

Sin embargo, la regulación externa no debe ser menos estricta con las finanzas agrícolas que con otros sectores. Con demasiada frecuencia, cuando se plantea que un régimen regulador es inadecuado tiene como propósito relajar las disposiciones para permitir el flujo de recursos financieros al sector agrícola. En lugar de lo anterior, proponemos una mayor cobertura de capital para los portafolios de créditos agrícolas que para otro tipo de créditos. La razón de capital adecuado para estas partes del portafolio debe ser sustancialmente superior al ocho por ciento recomendado por el Comité de Basilea. Los requerimientos de administración de la liquidez también necesitan tomar en cuenta los riesgos de estacionalidad y de covarianza en la intermediación financiera rural. También éstos deben ser más estrictos.

Las finanzas agrícolas son un negocio arriesgado y costoso. Sin embargo, el problema no reside en los riesgos y costos que pueden ser evitados al no proveer acceso a los pequeños productores rurales, sino en la *administración* precisa de estos riesgos y costos. De acuerdo con esto, la supervisión externa debe enfocarse en si son o no apropiados los sistemas de administración del riesgo en las instituciones financieras rurales. Esto implica un gran énfasis en medidas no sólo cuantitativas sino también cualitativas, además implica centrarse en una visión de futuro más que en estandarizar herramientas de evaluación. También implica un

papel de supervisión en el interior de la institución más fuerte para los proveedores de finanzas agrícolas. En discusiones recientes se han resumido todos los requerimientos de ajuste para la supervisión bancaria en general, como enfoque de supervisión basada en el riesgo. Hemos señalado ejemplos de los ajustes necesarios en las herramientas de supervisión. Sin embargo, la implantación de estos enfoques ha tenido lugar sólo en algunos países.

Un enfoque de supervisión basado en el riesgo nuevamente implica mayores costos de supervisión por parte de la institución supervisora. No sólo una gran parte de los costos de seguimiento de la supervisión son fijos, sino que también la lejanía de las sucursales rurales contribuye a elevar los costos de una supervisión apropiada. Los requerimientos que se refieren a sistemas de control interno pueden ayudar a reducir estos costos.

Aparte los costos, la capacidad supervisora es un asunto primordial en muchos países en desarrollo. Está claro que un sistema de supervisión sofisticado para las finanzas agrícolas no funcionará dentro de un sistema de supervisión bancaria políticamente dependiente y técnicamente inadecuado. En muchos países, existe un entorno sustancial para que el gobierno y los donantes ayuden a resolver este problema.

La delegación de tareas de supervisión, a veces, se propone como alternativa para remediar a los problemas de capacidad y costos de supervisión. Sin embargo, es siempre cuestionable si estos acomodos suministran una mejor adecuación a la supervisión técnica, y si el proceso de delegación introduce un control adicional de costos de parte de la institución delegante.

La autorregulación puede complementar la regulación y supervisión externas. Debido a que por definición, la autorregulación se refiere a la imposición de reglas por parte de las instituciones mismas, prevalecerán conflictos de intereses de parte de la institución autosupervisora. Especialmente cuando está involucrada la recepción de depósitos de no miembros/socios de la institución financiera, la autorregulación no puede ser suficiente.

La regulación y la supervisión realizadas por los proveedores de fondos es una cuestión difícil en las finanzas agrícolas. Los proveedores de fondos

concesionarios, como los gobiernos y los donantes tienden a tener buenas intenciones al fondear portafolios de créditos agrícolas o la expansión de servicios de ahorro en áreas rurales remotas. Sin embargo, desde un punto de vista de largo plazo pueden desincentivar la construcción de instituciones financieras sostenibles. Recomendamos utilizar los recursos de subsidios para incrementar la capacidad administrativa de las instituciones financieras rurales más que para financiar créditos agrícolas.

Los proveedores de fondos comerciales, como los ahorradores, con frecuencia temen a las instituciones que invierten una parte sustancial del dinero de sus depósitos en el sector agrícola. El crédito agrícola es considerado de alto riesgo y costos elevados. La transparencia creada al asegurar una auditoría interna y externa adecuadas y los requisitos de información adicional, apoyarán el establecimiento de una relación de confianza entre el ahorrador y la institución.

El círculo se cierra con los ajustes de requerimientos específicos necesarios para la regulación y la supervisión externas. El estudio ha señalado que un reconocimiento apropiado de los riesgos y los costos forma las bases para una administración prudente de riesgos y costos en las finanzas agrícolas. Es necesaria la construcción de una capacidad técnica y una toma de decisiones basada en evaluaciones económicas y agronómicas del crédito agrícola. Los propietarios de las instituciones financieras necesitan equilibrar los objetivos sociales con los objetivos de utilidades. Necesitan también estar en una posición que les permita estar informados de manera adecuada sobre los riesgos y costos, así como, sobre los retos de liquidez que se presentan en las finanzas rurales.

La regulación y supervisión externa pueden apoyar el buen funcionamiento de estos mecanismos de control interno, mediante el requerimiento de revelación de información, la evaluación cualitativa de propietarios y gerentes y la prescripción de controles internos adecuados que deben ser realizados. Asegurar que sólo las instituciones financieras rurales “sanas” entren al mercado, a la cabeza, sigue siendo un reto para la regulación externa.³⁷

37 Es importante reiterar que esta recomendación se refiere únicamente a las instituciones que aceptan depósitos, que, la cual moviliza ahorros de no-miembros / no- propietarios y sobrepasa a un tamaño mínimo establecido.

En el Cuadro 14 ofrecemos una vista genérica de los roles y las interrelaciones de los diferentes niveles de regulación y supervisión en una agenda compleja reformada.

Los costos de oportunidad tendrán que ser revisados al determinar que instituciones merecen la principal atención dentro del diseño de un proceso de reforma. La coordinación de donantes y gobiernos en este campo de políticas se convierte, como en muchos otros, en un requisito fundamental para un programa de reforma exitoso.

Cuadro 14 Marco para la interacción entre los diferentes niveles de regulación y supervisión			
Actores clave	Responsabilidad en administración de riesgos	Importancia en el nivel político	Importancia en el nivel operativo
Regulación y supervisión			
externa Autoridades legales y reguladoras	Establecer un marco optimizado	Crítica	Ninguna
Supervisores bancarios	Monitor (revisión)	Indirecta	Indirecta
Regulación y supervisión internas			
Accionistas	señalar los actores clave	Indirecta	Indirecta
Consejo de dirección	Establecer políticas	Crítica	Indirecta
Administración ejecutiva	Implantar políticas	Crítica (implantación)	Crítica
Auditor interno	Cumplir con las pruebas	Indirecta (cumplimiento)	Crítica
Auditor externo	Evaluar y expresar opiniones	Indirecta (evaluación)	Indirecta
Autorregulación y autosupervisión			
Institución autosupervisora	Establecer de marco de políticas Monitorizar el cumplimiento	Indirecta	Indirecta

Regulación y supervisión externa

La regulación externa actúa mediante el poder legislativo y afecta, por lo general, las instituciones públicas especializadas tales como: bancos centrales, superintendencias y tribunales, en forma de supervisores externos para garantizar que las disposiciones legales sean practicadas por las instituciones financieras.

Regulación y supervisión interna

La regulación interna es el conjunto de normas instauradas por los propietarios de una institución financiera, quienes la llevan a cabo por sí mismos delegando a juntas especializadas, auditores internos y otros entes internos a la institución.

Regulación y supervisión prudentes

Es el proceso de estructuración de las funciones de una institución financiera en el cumplimiento de las normas y reglamentos que garantizan la protección del dinero de los depositantes, un sistema financiero confiable y seguro y una estructura de mercado competitiva.

Regulación

Es el conjunto de normas específicas que estructuran las actividades de los participantes en el mercado de acuerdo a principios determinados, bajo la existencia de un mecanismo de observancia forzosa.

La regulación por fuentes de recursos

Las diversas fuentes de financiamiento imponen algunos requerimientos a las instituciones financieras: los propietarios, por ejemplo, imponen las disposiciones que ya conocemos como regulación interna. Las normas, a las cuales se apega voluntariamente una institución financiera para tener acceso a los fondos, se conocen como “regulación por fuentes de recursos (o de financiamiento). Estas fuentes supervisan el cumplimiento por sí mismas o delegan parte del trabajo a otras instituciones de supervisión.

Regulador/ institución reguladora

Una institución reguladora emana las normas para instituciones financieras. Los órganos reguladores tradicionales son los gobiernos, los ministerios, los bancos centrales, las superintendencias de bancos, así

como los propietarios, los consejos de administración, los proveedores de fondos comerciales y subvencionados y los órganos autorreguladores.

Autorregulación y autosupervisión

La autorregulación se refiere a los reglamentos emanados, de forma voluntaria, por las instituciones financieras mismas. Son los propietarios y la alta dirección los responsables del compromiso de la institución en el cumplimiento de estas normas. La autorregulación puede ser llamada también regulación interna delegada, porque la fuente primaria de regulación son los propietarios. La autosupervisión se efectúa por medio de instituciones ajenas a la institución financiera para garantizar el cumplimiento de las normas emanadas por esta última.

Supervisión

Es el proceso de recolección de datos, su respectivo análisis y las actividades a realizar según los resultados para garantizar la aplicación de los reglamentos.

Supervisor / institución supervisora

La institución supervisora es un ente, facultado por el regulador, que realiza el proceso de supervisión del cumplimiento de las normas emanadas.

- Arrow, K.** 1974. *The limits of organization*. Nueva York, Estados Unidos. Westview Press.
- Arzbach, M. y Durán, A.** 1999. *Regulación y supervisión de cooperativas de ahorro y crédito en América Latina*. San José. Mimeo.
- Bank Indonesia/GTZ.** 1999. *Policies of regulating and supervising microfinance - The case of Indonesia*. En Conferencia “How to regulate and supervise microfinance in Kampala”. 22-26 de noviembre de 1999.
- Bank of Uganda.** 1999. *BOU: Policy statement on microfinance regulation*. Kampala.
- Bartrop, X. y McNaughton, X.** 1992. *Banking institutions in developing markets*, (2). Washington DC. Banco Mundial.
- Berenbach, S. y Churchill, C.** 1997. *Reglamentación y supervisión de instituciones de microfinanciamento: Experiencias de América Latina, Asia y África*. Informe Ocasional (1) Washington DC. The MicroFinance Network.
- Brownbridge, M. y Kirkpatrick, C.** 2000. *Financial regulation in developing countries*. Manchester, Reino Unido. Finance and Development Research. Working Papers Series, (12).
- Buchenau, J.** 1999. *The challenge of developing rural lending technologies*. En Tercer seminario anual sobre “New development finance”, 27 de septiembre - 1ro de octubre de 1999. Francoforte, Alemania.
- Campion, A. y White, V.** 1999. *Metamorfosis Institucional: La transformación de las ONGs de microfinanzas en instituciones financieras reguladas*. Informe Ocasional (4). Washington DC. The MicroFinance Nextwork.
- Caprio, G.** 1997. Safe and sound banking in developing countries: We're not in Kansas anymore. En *Research in financial services: public and private policy* (9). Chicago, Estados Unidos. G.G. Kaufman Ed.
- CGAP.** 1998. *External audits of microfinance institutions - A handbook*. Washington DC. Technical Tool Series (3).
- CGAP.** 1999. *Format for appraisal of microfinance institutions*. Washington DC. Technical Tool Series (4).
- Chaves, R. A. y González-Vega, C.** 1992. *Principles of regulation and prudential supervision: Should they be different from microenterprise finance organizations?* Economic and Social Ocasional Paper, (1979). Columbus, Estados Unidos. Ohio State University.

- Christen, R. P., Rhyne, E. y Vogel, R. 1994. *Successful financial institutions*. USAID, Washington DC. Mimeo.
- Christen, R. P. y Rosenberg, R. 2000. *The rush to regulate: Legal frameworks for microfinance*. Washington DC. CGAP.
- Churchill, C. 1997. *Reglamentación y supervisión de instituciones de microfinanciamento: Estudios de caso*. Informe Ocasional (29). Washington DC. The MicroFinance Network.
- Churchill, C. 1998. *Llevar la microfinanza hacia adelante: Propiedad, competencia y control*. Washington DC. The Microfinance Network.
- Churchill, C. 1999. *Client-focused lending – The art of individual lending*. Toronto. Canadá. Calmeadow.
- Coffey, E. 1998. *La financiación rural agrícola: Cómo formular las políticas acertadas*. Serie AFR (2). Roma. FAO/GTZ.
- Comité de supervisión bancaria de Basilea. 1997a. *Core principles of effective banking supervision*. Basilea, Suiza.
- Comité de supervisión bancaria de Basilea. 1997b. The relationships between bank supervisors and external auditors. En *Compendium of Documents*, (3): 74-89. Basilea, Suiza.
- Comité de supervisión bancaria de Basilea. 1998. *Framework for internal control systems in banking organizations*. Basilea, Suiza
- Comité de supervisión bancaria de Basilea. 1999b. *A new capital adequacy framework*. Documento Consultivo. Basilea, Suiza.
- Dewatripont, M. y Tirole, J. 1994. *The prudential regulation of banks*. Cambridge, Reino Unido. MIT Press.
- Diamond, D.W. 1984. Financial intermediation and delegated monitoring. En *Review of Economic Studies*, (52): 393-414. Londres.
- Donor's Working Group. 1995. *Reporting standards*.
- FOLADE. 1999. *Memoria de la reunión centroamericana de entidades de regulación y orientaciones financieras no convencionales en San José*. Septiembre de 1998. San José.
- Fiebig, M. 1999a. *Prudential regulation and supervision for agricultural finance: Lessons from Honduras*. Eschborn. Alemania. GTZ.
- Fiebig, M. 1999b. *Microfinance practice in Uganda: lessons from FINCA*. Kampala. Draft, Bank of Uganda/GTZ.
- Fiebig, M. 2000. *Regulación y supervisión prudenciales para la financiación agrícola en Bolivia – Recomendaciones para un concepto amplio*. La Paz. Draft, FONDESIF/GTZ.
- García. 1999. Comunicación personal por correo electrónico.
- Giehler, T. 1999. *Fuentes de recursos para crédito agrícola*. Serie AFR (4). Roma. FAO/GTZ.

- González-Vega, C.** 1998. *Microfinance apex mechanisms: Review of evidence and policy recommendations*. Columbus, Estados Unidos. Ohio State University.
- Hannig, A. y Braun, G.** 1999. *Regulation and supervision of microfinance business: Critical issues and conceptual framework*. En Conferencia sobre “How to regulate and supervise microfinance’ in Kampala”. 22-26 de noviembre de 1999.
- Hawkins, J. y Turner, P.** 1999. Bank restructuring in practice: An overview. En *Bank for International Settlements, Bank Restructuring in Practice*. Basilea, Suiza. BIS Policy Papers (6).
- Holway García, G.** 1998. Deposit insurance. En G. Caprio, Jr., W. Hunter, G. Kaufman y D. Leipziger *Preventing bank crises – Lessons from recent global bank failures*. Washington DC. Banco Mundial.
- Hübenthal, D. y Gattelet, R.** 1998. *La regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina y el Caribe*. DGRV/CEMLA, Köln/Buenos Aires.
- Jackelen, H.** 1998. Auditing. En *Llevar la microfinanza hacia adelante: Propiedad, competencia y control*. Washington DC. The Microfinance Network.
- Jansson, T.** 1997. *Financial regulation and its significance for microfinance in Latin America and the Caribbean*. Washington DC. BID.
- Kane, E.J.** 1998. How market forces influence the structure of financial regulation. En *Restructuring banking and financial services in America*. Washington DC. W.S. Haraf y R.M: Kushmeider Eds. American Enterprise Institute: 343-382.
- Ketcha, N.J.** 1999. Deposit insurance system design and considerations. En *Bank for international settlements. Strengthening the banking system in China*. Basilea, Suiza. Issues and Experience, Policy Paper (7).
- Klein, B., Hannig, A., Meyer, R., Burnett, J. y Fiebig, M.** 1999. *Mejores prácticas de financiamiento agrícola*. Serie AFR (3). Roma. FAO/GTZ.
- Ledgerwood, J.** 1999. *Microfinance handbook – An institutional and financial perspective*. Washington DC. Banco Mundial.
- Llewellyn, D.** 1999. Some lessons for regulation from recent bank crisis. En *Finance and Development Research Working Paper Series* (11). Manchester, Reino Unido. University of Manchester.
- Long, M.** 1999. Perspective on finance and development: World development reports 1989. En *Third Annual Seminar on Development Finance*”, 27 de septiembre - 1ro de octubre de 1999, Francoforte, Alemania.

- Maurer, K.** 1999. Bank Rakyat Indonesia (BRI) – Estudio de caso. En *Challenges of microsavings mobilization – Concepts and views from the field*. Eschborn, Alemania. A. Hannig, y S. Wisniewski, Eds., GTZ.
- Meagher, P. y Mwiinga, D.** 1999. *Zambian laws affecting microfinance: Review and recommendations for reform*. Maryland, Estados Unidos. IRIS Centre.
- Mehran, H., Ugolini, P., Briffaux, J.P., Iden, G., Lybeck, T., Swaray, S. y Hyward, P.** 1998. *Financial sector development in Sub-Saharan African countries*. Washington DC. FMI, Discussion Paper (169).
- Microbanking Bulletin.** 2000. *Focus on efficiency* (4). Toronto. Canadá. Calmeadow.
- Navajas, S. y Schreiner, M.** 1998. *Apex organizations and the growth of microfinance in Bolivia*. Economics and Sociology Occasional Paper (2 500). Columbus, Estados Unidos. Ohio State University.
- Ramírez, M. P.** 1999. Experiencias de la supervisión desde el punto de vista de una entidad supervisada. En *FUNDAPRO: El reto América Latina para el Siglo XXI: Servicios financieros en el área rural*. La Paz.
- Richardson, D.C.** 2000. PEARLS – *Financial stabilization monitoring and evaluation*. Research Monograph (4). Madison, Estados Unidos. WOCCU.
- Robinson, M.** 1994. Savings mobilization and microenterprise finance: The Indonesian experience. En *The New World of Microenterprise Finance*. West Hartford, Estados Unidos. Kumaran, M. Otero, M. Rhyne, Eds.
- Rock, R. y Otero, M.** 1997. *From margin to mainstream: The regulation and supervision of microfinance*. Somerville, Estados Unidos. ACCION International.
- Rosales, R.** 1999. Consideraciones sobre la supervisión y control de entidades microfinancieras que operan en el área rural. En *FUNDAPRO: El Reto América Latina para el Siglo XXI: Servicios Financieros en el Área Rural*. La Paz.
- Rosenberg, R.** 1998. *Independent review of UNCDF microfinance activities*. Nueva York, Estados Unidos. Special Unit for Microfinance.
- Saltzman, S.B., Rock, R. y Salinger, D.** 1998. *Performance and standards in microfinance: ACCION's experience with the CAMEL instrument*. Discussion Paper (7). Somerville, Estados Unidos. ACCION International.

- Schreiner, M. 1999. *Microfinance, regulation and uncollateralized loans to small producers in Argentina*. Centre for Social Development. St. Louis, Estados Unidos. Washington University.
- Sheng, A. 1990. *Bank Supervision: Principles and practice*. EDI Work Paper. Washington DC. Banco Mundial.
- Snoek, H. 1990. Problems of bank supervision in developing countries. En “*International conference on savings and credit for development, Denmark*”. Copenhagen. UN/Danish Savings Banks Association.
- Staschen, S. 1999. *Regulation and supervision of microfinance institutions: State of knowledge*. Eschborn, Alemania. GTZ.
- Steege, J. 1998. *The rise and fall of Corposol: Lessons learned from the challenges of managing growth*. Washington DC. USAID.
- Valenzuela, L. y Young, R. 1999. *Consultation on regulation and supervision of microfinance: A workshop report*. Washington DC. USAID.
- Van Greuning, H. y Brajovic Bratanovic, S. 2000. *Analysing banking risk*. Washington DC. Banco Mundial.
- Van Greuning, H., Gallardo, J. y Randhawa, B. 1998. *A framework for the regulation of microfinance institutions*. Washington DC. Banco Mundial.
- Vogel, R.C., Gómez, A. y Fitzgerald, T. 1999. *Microfinance regulation and supervision. Concept paper*. Draft. Washington DC. IMCC.
- Von Stauffenberg, D. 1999. Comunicación electrónica personal.
- Wehnert, U. 1999. Rural bank of Panabo (RBP) – Estudio de caso. En *Challenges of microsavings mobilization – Concepts and views from the field*. Eschborn, Alemania. A. Hannig y S. Wisniewski, ed., GTZ.
- Wiedmaier-Pfister, M. y Monje, G.F. 1999. *Policies of regulating and supervising microfinance – The case of Bolivia*. En Conferencia “How to regulate and supervise microfinance in Kampala, Uganda”, 22-26 noviembre 1999.
- Wisniwski, S. 1999a. Banco Caja Social, Colombia – Estudio de caso. En *Challenges of microsavings mobilization – Concepts and views from the field*. Eschborn, Alemania. A. Hannig y S. Wisniewski, eds., GTZ.
- Wisniwski, S. 1999b. *Microsavings compared to other source of funds*. En *Challenges of microsavings mobilization – Concepts and views from the field*. Eschborn, Alemania. Hannig y S. Wisniewski, eds. GTZ.
- WOCCU. 1993. *International digest of laws governing credit unions*. Madison, Estados Unidos. WOCCU.
- Yaron, J. *Successful rural financial institutions*. Discussion Paper (150). Washington DC. Banco Mundial.

