

LP-170

SISTEMA DE
AUTORREGULACIÓN
O SUPERVISIÓN PRIVADA
DE ONGs FINANCIERAS

Implementación en Bolivia

SISTEMA DE AUTORREGULACIÓN
O SUPERVISIÓN PRIVADA DE
ONG'S FINANCIERAS

Implementación en Bolivia

La Paz - Bolivia
2004

CONTENIDO

PRESENTACION

Por Fernando Mompó . Presidente de Directorio de FINRURAL7

De la propuesta de sistema de autorregulación al proceso de desarrollo del sistema supervisión privada - una síntesis del proceso de gestión - Reynaldo Marconi- FINRURAL11

PRIMERA ETAPA

AUTORREGULACIÓN: ONG'S Y COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO DE VÍNCULO CERRADO

1.1 Informe Primer Taller de Autorregulación - José Baldivia35

1.1.1 Presentaciones55

a) Resultados del Sondeo institucional realizado por FINRURAL

Reynaldo Marconi - FINRURAL

b) Consideraciones para la adopción de un esquema de autorregulación

Fernando Ruiz - Consultor

c) Planteamientos Gubernamentales sobre la Autorregulación

Lic. Armando Farfán - Vice Ministerio de Asuntos Financieros (VAF)

d) La Experiencia del Banco Mundial de la Mujer en Autorregulación

Sr. Hans Dellien - Banco Mundial

1.2 Documentos de Trabajo

Trabajo de consultoría "Consideraciones para la adopción de un Sistema de Autorregulación" - Fernando Ruiz81

SEGUNDA ETAPA

SISTEMA DE SUPERVISIÓN PRIVADA DE ONGs FINANCIERAS

2.1 Informe Segundo Taller de Autorregulación - Marcelo Zabalaga115

2.1.1 Presentaciones139

a) Situación actual de Sistema

Reynaldo Marconi - FINRURAL

Primera Edición

Textos: FINRURAL

Diseño y Diagramación: TRAMA s.r.l.

Impresión: TRAMA s.r.l.

Depósito legal: 4-I-1079-04

La Paz - Bolivia

2004

b)	Modalidades de Regulación de EFNF Ramiro Ortega - Consultor	
c)	Propuesta de Mecanismo Institucional Jorge Noda - Comité Operativo de Autorregulación	
d)	Propuesta de Supervisión Auxiliar para Cooperativas Cerradas Kay Rehfeldt - FEBOCAC	
e)	Visión del Gobierno sobre Normatividad y Supervisión Nadia Alcazar - Viceministerio de Asuntos Financieros	
2.2.	Informe Taller de Adopción de Normas - Gary Montaña	175
2.2.1.	Presentaciones	187
a)	Informe de situación Reynaldo Marconi - FINRURAL	
b)	La normativa de la SBEF como práctica referencial para la autorregulación Yolanda Delgado de Reyes - SBEF	
c)	Gobierno Corporativo y normas de control y fiscalización interna Carla Solares - SBEF	
d)	Normas contables Guillermo Collao - SBEF	
e)	Cartera de créditos Ivette Espinoza - SBEF	
f)	Tasas de interés Guillermo Romano - SBEF	
g)	Buró de Información Crediticia y Supervisión Privada Mauricio Zambrana - INFOCRED	
2.3.	Documentos de Trabajo	237
	Sondeo de opinión sobre definiciones estratégicas - FINRURAL	
	Trabajo de consultoría "Modalidades de Regulación para Entidades Financieras No Fiscalizadas" - Ramiro Ortega	257
	RESULTADOS DEL PROCESO	271
	SÍNTESIS Y RESULTADOS - Fabiola Céspedes	273
	ACTA DE ADHESIÓN	285

PRESENTACIÓN

Desde el inicio de sus actividades, a principios de la década de los ochenta, las ONG's Financieras contribuyeron significativamente a la masificación del microcrédito, sobre todo en áreas rurales, posibilitando el acceso a estos servicios a grupos poblacionales en el pasado desatendidos por las entidades convencionales.

Con la finalidad de formalizar el sector microfinanciero, en mayo de 1995, el Gobierno dictó el DS 24000 relativo a los Fondos Financieros Privados (FFP's), estableciendo una vía para que las ONG's Financieras se constituyan en sociedades anónimas y se sujeten a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia (SBEF).

La mayor parte de las ONGs financieras optaron por no acogerse a la regulación por los costos adicionales que implicaba dicho proceso, dados sus reducidos volúmenes de cartera y por las limitaciones tecnológicas, especialmente en intercomunicación telefónica, que imposibilitaban cumplir con los plazos de reportes que exige el ente fiscalizador. Además, esta alternativa se consideró impracticable por la mayoría de las ONG's Financieras por implicar una pérdida de la visión de servicio con la que operan y un alejamiento de su mercado meta.

Concientes que su competitividad dependía en gran medida de la manera como el entorno juzga su eficiencia, eficacia y ética, las instituciones socias de FINRURAL decidieron en 1999 impulsar un sistema de autorregulación para las entidades financieras no fiscalizadas que además de normar su funcionamiento y garantizar la transparencia de sus operaciones, respete la heterogeneidad del sector sin interferir con la misión social con la que fueron constituidas.

Es en este contexto, que el Sistema de Autorregulación o Supervisión Privada se concibe como un conjunto de mecanismos articulados orientados a normar el funcionamiento de las instituciones microfinancieras (IMF's) a través de la implementación de estándares de organización interna y conducta operacional.

En el proceso de gestión del Sistema se distinguen dos fases claramente definidas:

Una primera fase de diseño (2000-2002) que incluyó en su alcance tanto a ONGs como Cooperativas de Ahorro y Crédito e implicó la realización de un conjunto de sondeos institucionales, estudios de apoyo y la realización de eventos de concertación previos que permitieron definir las premisas para el funcionamiento del sistema y lograr un fuerte compromiso de las IMFs involucradas con el proceso. Los resultados de esta fase son presentados en la primera parte del documento incluyendo Informe del Taller, las presentaciones y los documentos que apoyaron este proceso.

Una segunda fase de pre-arranque (2003-2004) con la participación exclusiva de las ONGs Financieras, en la que se evolucionó de un concepto de autorregulación a supervisión privada insertando mecanismos orientados a asegurar la idoneidad del sistema. En el año 2003 se iniciaron las gestiones para la constitución la Asociación Supervisora de Instituciones Microfinancieras (ASIM) -instancia de supervisión del Sistema- sin embargo, este proceso fue postergado merced a los constantes cambios en el entorno político nacional y/o sectorial acontecidos en el segundo semestre de la gestión 2003. Durante esta fase se realizaron dos Talleres: El primero en Cochabamba en Octubre de 2002, donde se produce la separación del trabajo entre ONGs y Cooperativas y se definen las líneas futuras de acción. En el segundo Taller, realizado en Febrero de 2004, para avanzar en el proceso, las ONGs adheridas identificaron la necesidad de re-direccionar la estrategia de implementación considerando la situación actual poco propicia para la creación de ASIM. Como primera acción, se decidió promover la adopción inmediata de normas y estándares para lo cual en el Taller de Febrero, que contó con la participación de diferentes niveles jerárquicos de las 10 ONGs adheridas¹, se seleccionó la normativa a ser aplicada y se definieron las futuras acciones de implementación comprometiéndose las instituciones participantes a cumplir estos acuerdos. Asimismo, se adoptó la estrategia de difusión en base la generación de un Boletín Mensual estandarizado que refleje el comportamiento de las ONGs involucradas mostrando sus indicadores financieros y de desempeño social. Estas acciones se complementan con la realización de los trabajos de evaluación financiera en el marco de un sistema de rating. En esta parte de la publicación, se incluyen los informes de los dos Talleres, las presentaciones y los documentos de trabajo utilizados en esta etapa.

De esta manera, esta publicación además de los documentos referidos a las dos fases de evolución del proceso, incluye de manera inicial una síntesis que permite conocer en profundidad las características de su desarrollo. En la parte final, se presentan: a) Una síntesis y resultados del proceso de gestión; y, b) El

¹ Al presente, se cuenta con la adhesión formal y voluntaria de 10 ONGs financieras, sin embargo en el Taller de Adopción de Normas, cinco instituciones más demostraron su interés en formar parte del proceso.

lista de adhesión firmada por las instituciones en la que se detalla la normativa a ser adoptada de manera inmediata y otros acuerdos complementarios.

No cabe duda que debido a su naturaleza participativa, el proceso de definiciones ha sido largo y complejo, sin embargo como resultado de este esfuerzo se han obtenido productos valiosos y aplicables que se constituyen en una sólida base para la estandarización de operaciones y supervisión de las ONGs Financieras.

La presente publicación sistematiza esta valiosa experiencia, orientada desde sus principios a consolidar una imagen de transparencia y eficiencia de las ONGs Financieras que les permita continuar aportando al desarrollo de las áreas y grupos poblacionales más desatendidos en Bolivia. En este escenario el Sistema de Supervisión Privada adquiere vital importancia dependiendo el éxito de su implementación, no sólo de una actitud favorable de las instituciones microfinancieras involucradas sino también del apoyo constante y comprometido del Estado y la Cooperación Internacional.

Fernando Mompó
Presidente de Directorio FINRURAL

DE LA PROPUESTA DE SISTEMA
DE AUTORREGULACIÓN AL PROCESO
DE DESARROLLO DEL SISTEMA
SUPERVISIÓN PRIVADA
UNA SÍNTESIS DEL PROCESO
DE GESTIÓN

Por: Reynaldo Marconi (*)

ANTECEDENTES

1.1. IMPORTANCIA DEL ROL DE LAS ONG'S FINANCIERAS

En el mercado boliviano de las microfinanzas vinculado a la microempresa y la producción agropecuaria campesina¹, coexisten 16 Instituciones de Microfinanzas (IMF's), de las cuales 5 son fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) y 11 no. Las primeras están constituidas como sociedades comerciales al amparo del Código de Comercio y la Ley de Bancos y Entidades Financieras (LBEF) bajo la modalidad de Banco y Fondo Financiero Privado (FFP) cuyo objeto es el lucro, en cambio las segundas están constituidas al amparo del Código Civil como Asociaciones o Fundaciones Civiles sin fines de lucro, comúnmente denominadas ONG's Financieras.

Con excepción de la ONG ANED que se constituye en 1978, la mayor parte de las ONG's se organizan a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta. En 1992 se constituye Banco Sol, con la ONG PRODEM en calidad de accionista principal, como la primera IMF especializada en la microempresa y las restantes 4 IMF's obtienen de manera progresiva su licencia de funcionamiento de la SBEF como FFP's a partir de 1995, donde las ONG's originadoras de los FFP's se constituyeron también en los accionistas mayoritarios. Por su parte, en la actualidad las IMF's no fiscalizadas, representadas por asociaciones y fundaciones civiles sin fines de lucro, se concentran articulando el denominado "sistema de autorregulación" o también "sistema de supervisión financiera privada", merced a la ausencia de la voluntad estatal de fiscalizar a estas entidades respetando sus formas jurídicas originales de constitución y su visión y enfoque hacia la comunidad y, la limitada capacidad de la SBEF de fiscalizar a un mayor número de instituciones más diversificadas.

Después de más de 15 años de trabajo, las IMF's fiscalizadas y no fiscalizadas por la SBEF, atienden al 5.7% de la población económicamente activa del país y se han constituido en un instrumento que contribuye a la generación de empleo y producción, a nivel de la micro y pequeña empresa urbana y rural y, la pequeña producción agropecuaria. Con datos a Junio de 2003, el aporte de las IMF's al Sistema Financiero Nacional (SFN) integrado

¹ Entre las IMF fiscalizadas se considera a Banco Sol y los FFP's: Los Andes, PRODEM, FIE y EXCFUTURO. Entre las IMF's no fiscalizadas se considera a las ONG's Financieras: AGROCAPITAL, ANED, FADES, FONDECO, FUNBODEM, CIDRE, CRECER, DIACONIA, IDEPRO, PROMUJER y SARTANI.

por Bancos, Mutuales, Cooperativas de Ahorro y Crédito y las IMF's del sector microfinanciero, es como sigue: a) Representan el 8.55% de los Activos del SFN; b) Cuentan con 51% de las agencias y sucursales del SFN; c) Tienen una cartera colocada del \$us 370 millones de dólares y una clientela atendida que representa el 59% del total del SFN; e) Captan, aunque solo las IMF's fiscalizadas, el 6.68% de depósitos del público.

Las IMF's no fiscalizadas presentan específicamente los siguientes rasgos propios: a) Las ONG's son la entidades financieras que cuentan con mayor presencia rural, 133 agencias rurales, respecto 51 de agencias del total de los bancos privados y, 157.933 clientes atendidos, similar a los 157.038 clientes atendidos por el todo el sistema bancario privado nacional; b) PROMUJER y CRECER como entidades especializadas en el trabajo con clientes mujeres, cuyo trabajo crediticio se complementa con servicios en las áreas de salud reproductiva y educación; y, c) FADES, ANED, FONDECO, CIDRE, SARTAWI, DIACONIA e IDEPRO, como entidades especializadas en trabajo con pequeños productores agropecuarios, campesinos y microempresarios.

1.2. CARACTERÍSTICAS E IMPLICACIONES DEL PROCESO DE "FORMALIZACIÓN" BOLIVIANO

Hasta mediados de la década de los noventa, las ONG's en Bolivia tuvieron un desarrollo innovativo, expansivo, fuertemente vinculado a la dinámica social, constituyéndose en una opción de financiamiento a los clientes de menores ingresos económicos a nivel urbano y rural. Banco Solidario S.A. en base a la ONG PRODEM, se constituye en una entidad bancaria fiscalizada en 1992. A su vez, a partir de mayo de 1995, en base a la normativa puesta en vigencia, se inicia el proceso denominado de "formalización" de las microfinanzas, promoviendo la mutación de las antiguas ONG's a FFP's, induciendo a que ellas se organicen como sociedades anónimas lucrativas. La estrategia de formalización de microfinanzas adoptada en el país, se basa en una mutación institucional de entidad civil sin fines de lucro a una sociedad comercial que busca el lucro. Este enfoque tiene el fundamento de que solo las sociedades comerciales, que cuentan con la participación de inversionistas individuales, tienen la esencia para garantizar la sostenibilidad financiera, responder con su capital ante eventuales siniestros y, aumentar el capital en caso necesario. Sin embargo, en la experiencia internacional, principalmente europea, existen los casos en que el desarrollo de la intermediación financiera y la fiscalización de las entidades financieras incluyen también a fundaciones civiles sin fines de lucro e instituciones mutuales no lucrativas, con resultados sociales y financieros exitosos.

La adopción de estrategias de mutación hacia FFP's, inducida por el proceso de formalización, ha incidido en el alejamiento de las ONG's convertidas en FFP's, de su mandato de trabajar con un enfoque de servicio a la comunidad, de llegar a clientes pobres y, por el contrario en el caso de los FFP's ha inducido a que privilegien la obtención del lucro en detrimento del servicio a la comunidad y los clientes pobres. Asimismo, bajo este proceso la capacidad expansiva e innovativa característica de las ONG's que dieron origen a los FFP's fue adormecida, puesto que los FFP's permanecen en los lugares donde se organizaron e inclusive se han ido retirando del área rural.

En este contexto, en función de la normativa vigente y respondiendo a sus estrategias de marketing, los FFP's han privilegiado su sostenibilidad financiera habiendo obtenido resultados satisfactorios. El enfoque privilegiado ha originado que las FFP's en estos últimos años de crisis en el sector microfinanciero hayan optado por: a) Frenar su expansión potencial hacia áreas rurales más pobres y/o retirarse de áreas pobres en las cuales como ONG's desarrollaban sus actividades, cerrando las agencias respectivas o transfiriéndolas a las ONG's; b) Adicionar y/o sustituir a clientes de mayor capacidad de pago y con garantías reales susceptibles de realización en caso de incumplimiento de pago, en detrimento de la priorización de sus clientes habituales más pobres; y, c) Privilegiar el uso de tecnologías crediticias de carácter individual en detrimento de las tecnologías grupales solidarias, con los consiguientes efectos en la conducta de solidaridad y de grupo que fue cultivada en la fase de trabajo como ONG's.

Por otro lado, las IMF's no fiscalizadas han privilegiado su enfoque de desarrollo del cliente y una visión de servicio hacia la comunidad. Esta actitud ha permitido a estas instituciones: a) Crecer conjuntamente a sus clientes aún en épocas de crisis presentando niveles de morosidad muy bajos como es el caso de las ONG's PROMUJER y CRECER que trabajan principalmente bajo la tecnología denominada "bancos comunales" sobre la base de vínculos sólidos de solidaridad y participación, sin desmerecer ni inhibir las capacidades individuales; b) Expandir el mercado hacia zonas más pobres en el área rural, con acciones innovativas como el trabajo con municipios individualizados o mancomunados como es el caso de FADES y, en base recursos estatales, puesto que estas entidades no captan depósitos del público; y, c) Proporcionar servicios complementarios en materia de desarrollo empresarial, mejoramiento de la salud y acciones educativas. Adicionalmente, las ONG's principalmente aquellas agrupadas en FINRURAL, han alcanzado niveles de sostenibilidad financiera satisfactorios, generando excedentes financieros anuales, que en lugar de redistribuirlos como utilidades en el caso de las sociedades comerciales son capitalizados para incrementar sus operaciones. Así, en las ONG's, a efectos de patrimonialización, los rendimientos son reinvertidos en mayores servicios financieros para sus clientes y la comunidad.

1.3. INCIDENCIA DEL PROYECTO DE LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

A principios de la gestión de 1999, el Viceministerio de Servicios Financieros circuló de manera muy restringida el "Proyecto de Ley de Fortalecimiento del Sistema de Intermediación Financiera" (PLFSIF), que contenía dos partes: la primera planteaba regular el Procedimiento de Solución de las entidades de intermediación financiera y normar el funcionamiento del Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) y, la segunda introducía modificaciones diversas a la LBEF vigente, particularmente sobre los intermediarios financieros. Las modificaciones referidas a la LBEF buscaban precisar los alcances y las limitaciones de la normativa aplicable a las entidades que efectuarían intermediación financiera y que recibirían la licencia de funcionamiento de la SBEF y como tales serían objeto de fiscalización y aplicarían al FGD. En esencia se reconocían como intermediarios financieros a los Bancos, Mutuales, FFP's y las CAC's denominadas "abiertas". Estas modificaciones implicaban la exclusión del ámbito de la LBEF de las Cooperativas de Ahorro y Crédito de vínculo cerrado y las ONG's Financieras. En ese entorno, FINRURAL cuestionó este planteamiento, arguyendo que la medida disminuiría las posibilidades de prestación de servicios financieros en zonas alejadas, puesto que las otras entidades financieras no mostraron interés ni vocación de cubrir y atender estos mercados.

En ese contexto, como reacción a las políticas de exclusión, las ONG's Financieras en el marco a su asociación FINRURAL, decidieron adoptar principios de autorregulación y autosupervisión al estar marginadas del ámbito de fiscalización de la SBEF; puesto que no todas ellas adoptaron la decisión de constituirse en FFP por el temor de perder su visión de servicio a la comunidad y seguir contribuyendo a la democratización en el acceso a servicios financieros y particularmente mejorar la cobertura de zonas más excluidas y apoyo del sistema al sector productivo campesino. Así, las socias de FINRURAL concientes que su competitividad depende en gran medida de la manera como el entorno juzga su eficiencia, eficacia y ética decidieron en 1999 impulsar en Bolivia un sistema de control y supervisión propio para las entidades financieras no fiscalizadas que además de normar su funcionamiento y garantizar su transparencia respete la heterogeneidad del sector, permitiéndoles conservar la misión social con la que fueron concebidas².

2. Esta iniciativa fue apoyada desde sus inicios por el Programa de Apoyo al Sector Financiero (PROFIN) de la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (COSUDE) adhiriéndose posteriormente a este esfuerzo el apoyo financiero del Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF) con recursos de Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) de la Comisión Europea - Componente Microfinanzas Rurales.

En suma, la gestación y el desarrollo del sistema supervisión privada de las ONG's tiene su origen en una acción reactiva a la política de exclusión promovida por el "PLFSIF" de 1999³. Así, las ONG's desde FINRURAL, impulsan desde 1999 el desarrollo de un sistema propio de control y supervisión, con acciones de estandarización y promoción de la transparencia.

3. La Asamblea de Socios de FINRURAL de 00 de febrero de 1999 determinó promover el "Sistema de autorregulación".

PROBLEMÁTICA

2.1. RESULTADOS PRELIMINARES DEL PROCESO DE "FORMALIZACIÓN"

Los cambios esperados con la "formalización" fueron: participación accionaria creciente de inversionistas privados, quienes velarían por la eficiencia y rentabilidad del negocio; desarrollo del ahorro popular, a fin de diversificar las fuentes de fondeo y disminuir los costos de los mismas; y, mejor atención del cliente. Luego de más de siete años de iniciado el proceso de "formalización", los cambios inducidos con la mutación, tienen los siguientes resultados preliminares:

- La participación accionaria creciente de inversionistas privados, denominados "inversionistas dolientes", no se produjo. El 2001, la composición accionaria de los 4 FFP's era: ONG's 67%, Inversionistas Corporativos 23% e, Inversionistas Privados 10%. Dicha composición en el momento de su constitución era: ONG's 69%, Inversionistas Corporativos 13% e, Inversionistas Privados 18%. Los cambios producidos reflejan un decremento relativo de la participación de los inversionistas dolientes de 18 a 10% y un incremento de los inversionistas corporativos de 13 al 23%. Asimismo, la participación relativa de las ONG's fue y es aún importante, 69% a 67%. Una conclusión posible es que la incorporación de inversionistas privados dispuestos a "arriesgar" en los nuevos negocios, fue inducida por las altas tasas de retorno de las IMF que presentaban años atrás. Como es sabido, en los últimos tres años, la morosidad ha aumentado sostenidamente, pasando de una tasa histórica de menos del 3% anual a 15% en la actualidad y, los niveles de rentabilidad del negocio han caído significativamente. Es entendible que los cambios en la morosidad y la rentabilidad pudieron haber desmotivado a los inversionistas privados a seguir invirtiendo. Por su parte, la mayor participación de inversionistas corporativos podría explicarse porque mantienen la "ilusión" de que estas instituciones pueden conservar su visión social;
- Considerando como microahorro los depósitos menores de \$us 1.000⁴, el ahorro popular cuya promoción fue un objetivo para los FFP's se mantiene muy poco desarrollado. Aunque los depósitos totales de las IMF's financian un 73% de sus carteras de préstamos respectivas, el

4. Se asume este monto considerando que el PIB per cápita de Bolivia está alrededor de \$us 1000.

microahorro, depósitos hasta \$us 1.000, financia solo el 3% de dichas carteras. Por su parte, las captaciones de las IMF's se encuentran fuertemente concentradas, puesto que en el rango de depósitos menores a \$us 1.000, existen unas 80.000 cuentas que constituyen el 90% del total de cuentas y representan solo el 5% del total depósitos. De una manera general, la mayor parte de los depósitos administrados por las IMF se originan en captaciones corporativas provenientes de instituciones y personas naturales deseosas de tener buenos rendimientos para sus recursos; y,

- Respecto a la atención del cliente, el efecto directo del proceso de formalización es que ha inducido a las IMF's a asumir conductas diferenciadas de relacionamiento con sus clientes. Estas conductas, como dice Pilar Ramírez⁵ del FFP FIE, claramente han incidido en un posicionamiento de las IMF's respecto el viejo debate, si el microcrédito es un instrumento de desarrollo de lucha contra la pobreza o es un negocio financiero destinado a generar lucro. Por una parte, las ONG's que se alinearon en la lucha contra la exclusión, su conducta de relacionamiento consistió en preservar e incrementar sus vínculos con sus clientes, por medio del suministro de servicios financieros complementados con intervenciones tendentes al desarrollo de la persona y al agente económico. Bajo esta conducta, como afirma Carmen Velasco⁶, el principio básico es "como oyes al cliente para darle el servicio". Para las ONG's que operan con "bancos comunales" en el área urbana y rural, "el crédito es un medio y no un fin en si mismo", puesto que su otorgación asociada a las acciones en las áreas de salud y educación, como es el caso de PROMJUEJ y CRECER, genera impactos en sus clientes, que mayoritariamente son mujeres excluidas, traducidos en un mejor conocimiento de sus derechos, planificación familiar, participación ciudadana, y, en general redundan en el empoderamiento del cliente y su desarrollo humano. Las clientes de estas dos IMF's superan 60 mil y, representan el 10% del total de clientes atendidos por el SFN. Es importante ponderar la magnitud de este impacto en una sociedad fuertemente dominada por la cultura "machista" y excluyente con las mujeres. Por su parte, para las IMF's que operan con el sector microempresarial a nivel urbano, el microcrédito será exitoso en la medida en que este se encuentre asociado a servicios de desarrollo empresarial, y

5. Pilar Ramírez es la Presidenta en ejercicio del FFP FIE, que como ONG fue fundada en 1988, recibiendo su licencia de funcionamiento como FFP en 1998. De esta ONG se desprende la ONG PROCREDITO, que luego pasó a ser el FFP Caja Las Andes. Entrevista personal.

6. Carmen Velasco es Directora Ejecutiva de la ONG PROMJUEJ y, Presidenta de FINRURAL. Entrevista personal.

su impacto en el incremento de su patrimonio, sus ventas, su ingreso o mejoras en su empleo y productividad, será positivo, si se consigue la complementariedad entre ambos servicios y si los mismos son permanentes. En suma, como afirma contundentemente Carmen Velasco, "los clientes necesitan ambos servicios, puesto que solo los servicios financieros son solución insuficiente para el combate contra la exclusión". Luego, complementa, la separación de los servicios financieros de los otros servicios de desarrollo humano y empresarial, es contraproducente, al impedir un mayor contacto con el cliente en sus diferentes facetas, como persona y como agente económico, etc. Por otro lado, las IMF's que apostaron el negocio financiero, obtuvieron resultados positivos en cuanto sostenibilidad financiera y a la obtención de utilidades. La conducta de estas IMF's, originariamente ONG's, que dieron lugar a sociedades comerciales, se tradujo en el "tránsito de entidad de apoyo al desarrollo a una institución de excelencia regulada", cuyo resultado produjo "el abandono del cliente". La búsqueda racionalmente justificable de la excelencia, eficiencia y rentabilidad, exigida por el ente fiscalizador y principalmente los "inversionistas dolientes" que arriesgaron su dinero, generó una conducta fría e impersonal respecto su clientela. Bajo este enfoque, la situación del cliente como persona e inclusive como agente económico es indiferente, lo importante es su comportamiento como deudor responsable y cumplidor. Importa que la familia y el negocio vayan bien, pero importa más que el pago de las obligaciones financieras contraídas, sea oportuno y en la cuantía establecida, puesto que de su cumplimiento depende la obtención de los resultados esperados por sus accionistas, el visto bueno del ente de fiscalización y, la sostenibilidad financiera del negocio. En el caso de la IMF no fiscalizadas no es que ellas estuviesen reñidas con la cobranza, pero su amplitud y tolerancia fue mayor, mientras que ciertas IMF fiscalizadas recurrían inclusive a técnicas de "cobranza dura". En suma, la adopción de esta conducta a nivel extremo, tarde o temprano produce un divorcio entre la IMF y su clientela. Así, la mutación inducida por una política pública, se tradujo en una crisis de identidad de las antiguas ONG's, puesto que su razón de ser como ONG fue el suministro de un servicio a un cliente excluido con la misión generarle una "oportunidad", actitud que progresivamente fue enmendada, donde el cliente atendido fue aquel que se acomodaba más a la nueva situación de la sociedad comercial. Esta situación fue agudizada por la crisis económica de Bolivia de los últimos tres años, produciendo un alejamiento de sus clientes. Adicionalmente, las desmejoras en los resultados financieros y los efectos de la crisis económica, obligó a las IMF's a cambiar sus estrategias de mercadeo, su posicionamiento en los nichos de mercado, buscando clientes menos riesgosos y que tengan garantías reales, a fin de preservar los niveles de retorno esperados por los

inversionistas privados, descuidando o abandonando a sus antiguos clientes.

En conclusión, la mutación como consecuencia de la adhesión de algunas IMF's a las corrientes de "formalización", no ha conseguido una participación accionaria de "inversionistas dolientes" creciente, ni se ha producido el desarrollo del ahorro popular y, por el contrario, ha incidido en una conducta de la IMF que la ha distanciado de su clientela aplicando un trato impersonal.

2.2. PROBLEMÁTICA Y TAREAS PENDIENTES

Considerando los antecedentes expuestos, el surgimiento del planteamiento del Sistema de Autorregulación consideró la siguiente problemática: a) La composición del SFN comprende una diversidad de instituciones constituidas bajo cuerpos jurídicos diferenciados, Código de Comercio, Código Civil y Ley de Cooperativas, donde unas son fiscalizadas por la SBEF y otras no lo son; b) La evolución del marco legal y regulatorio consolidó la normatividad financiera y la fiscalización estatal, con el sesgo de normar y regular el sector microfinanciero, en base a la constitución de FFP's organizados como sociedades anónimas y el reconocimiento de las CAC's "abiertas", excluyendo a las AFC SFL, denominadas ONG's Financieras y las CAC's de vínculo cerrado; c) Las FFP's se posicionaron en los municipios menos pobres (principalmente urbanos) y las ONG's en aquellos municipios que son más pobres (principalmente rurales); y, d) Esta situación implica que las ONG's Financieras, al ser objeto de exclusión del ámbito de la LBEF, no obstante su importante rol, prestan servicios restringidos en el área rural.

En base a esta situación, la fiscalización de las FFP's por la SBEF y la ausencia de fiscalización para las ONG's ha dejado sin solución los siguientes problemas:

- Promoción y desarrollo del microahorro o ahorro popular de carácter rural, puesto que las ONG's que son las que tienen mayor presencia rural no pueden captar depósitos de sus clientes;
- Expansión de la Cobertura de Servicios Financieros Rurales, puesto que los FFP's que disponen de más recursos centran poco interés en el área rural;
- Atención limitada al sector productivo en particular de Pequeños Productores Agropecuarios, puesto que estos agentes económicos son desatendidos por los FFP's y son parcialmente atendidos por las ONG's al no contar con los recursos financieros suficientes.

Esta problemática la denominamos "asimetría normativa", puesto que devela un problema de falta de democracia en la normativa financiera al disponer un tratamiento de derechos y responsabilidades inequitativos para los FFP's y las ONG's financieras. La implicación es que los clientes de las ONG's, principalmente rurales, están limitados a servicios crediticios, cuando sus requerimientos corresponden al conjunto de servicios financieros a los cuales acceden los clientes de los FFP's, principalmente urbanos; este fenómeno lo denominamos falta de democracia en el acceso a servicios financieros diversificados. Bajo esta situación, la pregunta pertinente es: ¿será posible en los años siguientes, que las políticas de formalización de las microfinanzas, conserven el enfoque asimétrico en la normativa financiera, faciliten el acceso más democrático de clientes urbanos y rurales a los servicios financieros diversificados y, admitan otras alternativas para la formalización que no sean necesariamente como sociedades comerciales?. La respuesta a esta interrogante, en la perspectiva de esta nota, se justifica a fin de resguardar que las instituciones microfinancieras sobrevivientes a las actuales políticas de formalización, tengan otro sendero, para que su trabajo preserve su visión de servicio a la comunidad y priorice el desarrollo del cliente pobre.

En este contexto, el surgimiento de la propuesta de Sistema de Autorregulación ha buscado generar el desarrollo institucionalizado y generalizado de las ONG's, con el objetivo de que con su concreción se incremente su credibilidad, se mejore su gestión institucional, cuya implicación posterior se traduzca en la diversificación de sus servicios ofertados, que se traduzca posteriormente en institucionalidad capaz e idónea para encarar soluciones a las tareas pendientes.

Considerando el contexto descrito, la presente nota describe el proceso de gestación y desarrollo del planteamiento de Sistema de Autorregulación y el objetivo de constituir un Sistema de Supervisión Propio de las ONG's Financieras. En este proceso se pueden distinguir dos etapas claramente definidas: a) Fase de construcción del enfoque de Sistema de Autorregulación involucrando a las ONG's y Cooperativas de Ahorro y Crédito de Vínculo Cerrado; y, b) Fase de surgimiento de la propuesta de Sistema de Supervisión Privada con la participación exclusiva de las ONG's Financieras.

La adopción de definiciones ha requerido un largo y complejo proceso debido a su naturaleza participativa, sin embargo como resultado de este esfuerzo se han obtenido productos valiosos y aplicables que aunque seguramente serán sujetos a re-ajustes una vez implementado el Sistema, se constituyen en una sólida base para la estandarización de operaciones y supervisión de las ONG's Financieras. Es en este escenario que el Sistema de Supervisión Privada adquiere vital importancia dependiendo el

éxito de su implementación, no solo de una actitud favorable por parte de las instituciones microfinancieras involucradas sino también del apoyo o del Estado y la Cooperación Internacional.

LA PROPUESTA DE SISTEMA DE AUTORREGULACIÓN

El Sistema de Autorregulación surgió como un planteamiento reactivo a una política pública de exclusión en la normativa financiera, en la que los "excluidos", ONG's Financieras y Cooperativas de Ahorro y Crédito de Vínculo Cerrado, buscaban alternativas de sobrevivencia en materia de supervisión y control. Este proceso fue muy dinámico y como tal registró hitos los cuales se describen seguidamente.

3.1. SONDEO INSTITUCIONAL

Como primera acción para poner en marcha el Sistema de Autorregulación, en enero de 2001 se realizó el "Sondeo Institucional" el cual tenía como objetivo determinar el interés institucional de ONG's Financieras y Cooperativas de Ahorro y Crédito no fiscalizadas en adherirse al Sistema, y definir las características generales que debería tener el Sistema.

Como resultado de este proceso, el 100% de las instituciones consultadas demostraron interés en participar en un proceso de ordenamiento del sector, sin embargo las características y alcance de la regulación no estaban claramente definidos, razón por la se impulsó el desarrollo del primer trabajo de consultoría denominado "Conceptualización del Sistema de Autorregulación"⁷ con el objetivo de profundizar en el conocimiento de este nuevo tema y contar con un elemento de análisis que sirva como insumo para el Taller de Autorregulación de marzo de 2001⁸, en el que todas las instancias involucradas aporten y establezcan las premisas para el funcionamiento del Sistema.

7 Documento de Trabajo elaborado por Dr. Ferrando Ruiz y el Lic. Aguilar, consultoría apoyada por PROFIN/COSUDE. Para este efecto se contrató los servicios de KPMG Peat Marwick S.R.L. para la realización de dicho trabajo, el cual tuvo como objetivos: a) Definir la Autorregulación; b) Establecer en que contexto se justifica la existencia de la Autorregulación; y, Identificar las piezas claves para su funcionamiento.

8 Taller "Desarrollo del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras No Fiscalizadas" (16 y 17 de Marzo de 2001). En el Taller participaron: ONG's Financieras; Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas; Agencias de Cooperación Externa; Entidades públicas; Instituciones internacionales con experiencia en autorregulación.

3.1. DEL PLANTEAMIENTO DE AUTOSUPERVISIÓN INDIVIDUAL A LA PROPUESTA DE AUTORREGULACIÓN COMO SISTEMA

La Autorregulación como Sistema se constituyó en una propuesta proactiva que buscaba superar los viejos principios de autosupervisión individual prevaleciente en las entidades financieras. De una manera u otra, la experiencia reciente de las ONG's había permitido afianzar las prácticas de supervisión individual, cuyos alcances se mostraban insuficientes en un entorno competitivo y dinámico, y la propuesta de la Autorregulación como Sistema, se convertía en una alternativa de sobrevivencia de las IMF's excluidas por las políticas públicas de formalización. Esta situación no impedía que el planteamiento de Sistema de Autorregulación se constituyera en una propuesta reactiva y defensiva respecto los objetivos de exclusión impulsados por las políticas públicas de formalización y sus implicaciones de preservar entidades financieras con visión de servicio a la comunidad, e, impulsar principios de democracia en la normativa financiera.

De esta manera, las ONG's Financieras y CAC's de Vínculo Cerrado definieron de manera voluntaria y en base a gestiones previas, estructurar el denominado "Sistema de Autorregulación", en base a principios adhesión voluntaria. Los principios rectores fijados para este Sistema fueron: (a) ajustarse a un marco normativo homogéneo y estandarizado; (b) ser objeto de seguimiento por un rating único; (c) contar con una instancia privada para su control y supervisión; (d) disponer de un dispositivo de servicios comunes; y, (e) transparentar sus operaciones y actividades por medio de boletines públicos.

3.1. COMITÉ TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL ONG'S Y COOPERATIVAS

Como resultado del Taller de Marzo de 2001, se definió una Agenda Trabajo y se designó un Comité Técnico Interinstitucional para efectuar el seguimiento del trabajo de diseño del Sistema a ser monitoreado por PROFIN y FINRURAL. En el Taller de Cochabamba se acordó de manera conjunta que las tareas preliminares de coordinación del diseño del sistema debían estar a cargo de un Comité Técnico Interinstitucional, el mismo que tendría ocho miembros, según la siguiente composición: a) Un representante de FINRURAL; b) Un representante de la Federación Nacional de Cooperativas (FEBOCAC); c) Tres representantes de ONG's: ANED (La Paz), ABOCAPITAL (Cochabamba) y FUNBODEM (Santa Cruz); y, d) Tres representantes de las cooperativas: El Churqui (Tarija), Hogar (Cochabamba) y Paulo VI (Oruro). Además se considero necesario que en esta

fase, el Comité Técnico cuenta con el apoyo de la cooperación internacional. Es en este sentido que posteriormente se estableció el Comité Operativo del Sistema de Autorregulación encomendándole como responsabilidad principal la gestión del proceso de diseño del Sistema de Autorregulación. Este Comité estuvo conformado por representantes de FINRURAL, PROFIN, FONDESIF-PASA y las ONG's y Cooperativas designadas en el Taller de Autorregulación. En el Taller, uno de los productos más importantes fue la Declaración de Intenciones en la que las entidades expresaron su compromiso y predisposición a formar parte del Sistema de Autorregulación.

En esta etapa, la autorregulación es concebida como un proceso de auto-ordenamiento que consiste básicamente en la implementación de estándares de organización interna y conducta operacional en las IMF's. Como consecuencia, se entiende el Sistema de Autorregulación como un conjunto de mecanismos articulados orientados a normar el funcionamiento de las instituciones financieras no fiscalizadas, en el marco de disciplinas administrativas y financieras que éstas se autoimponen.

3.4. DISEÑO DEL SISTEMA DE AUTORREGULACIÓN

A mediados de 2001, el Comité Técnico Interinstitucional había decidido recurrir a la Confederación Española de Cajas de Ahorro, CECA, para el proceso de diseño del mecanismo institucional del Sistema de Autorregulación y la generación del conjunto normas y estándares a los cuales debía sujetarse el mismo⁹. Sin embargo merced a factores de costo y las complejidades en conciliar agendas entre los funcionarios del CECA y las prioridades del país, se determinó dejar sin efecto estas negociaciones. Después, luego de un proceso de discusión y trabajo conjunto de todas las entidades miembros de los Comités Técnico y Operativo se determinó realizar el trabajo de diseño del Sistema de Autorregulación recurriendo a consultores bolivianos¹⁰.

Bajo esta línea, el trabajo fue encarado y tuvo como principal objetivo diseñar normas administrativas y financieras adecuadas a la naturaleza y características de las IMF's que conduzcan a una mayor transparencia y eficiencia en sus operaciones permitiéndoles diversificar su portafolio de productos financieros, asegurar su sostenibilidad y cumplir con los fines para los cuales fueron constituidas.

⁹ En julio de 2001, representantes de FINRURAL, sostuvieron negociaciones preliminares para involucrar a CECA en el proceso de diseño.

¹⁰ Se contrató a la Lic. Katya Collao para la consultoría "Diseño del Sistema de Autorregulación de Entidades Financieras No Fiscalizadas".

El proceso de evaluación del trabajo de diseño del sistema se caracterizó por ser ampliamente participativo involucrándose no solo al Comité Operativo sino también a 16 entidades microfinancieras (9 ONG's y 7 CAC's) que a través de sus distintos niveles funcionales emitieron sus criterios técnicos y sugerencias a la versión preliminar de este estudio. Después de varias revisiones y un largo proceso de concertación, en el mes de junio de 2002 se presentó el Documento Final del trabajo de Diseño del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras No Fiscalizadas que incluyó como productos principales: 1) Una propuesta de normas y estándares (administrativos, operativos y financieros), y 2) Un Manual de Cuentas especializado para el sector microfinanciero.

Durante la ejecución del trabajo de diseño y como complemento al mismo se impulsó el desarrollo del estudio "Evaluación de metodologías de Rating" que tuvo como objetivo realizar un análisis comparativo de los diferentes servicios de rating existentes en el mercado y definir la metodología que represente más beneficios y mayor grado de aplicabilidad en las IMF's bolivianas. Este trabajo permite conocer claramente las metodologías, condiciones de acceso y experiencia de las empresas que brindan este servicio utilizando un enfoque comparativo en el análisis de cada uno de estos aspectos, garantizándose de esta manera la pertinencia de la propuesta de implementación así como de las conclusiones y recomendaciones emitidas.

Asimismo, FINRURAL asumió la responsabilidad de realizar un sondeo de definiciones estratégicas dirigido a los niveles directivos de las instituciones con la finalidad de conocer su percepción respecto a temas relacionados con la institucionalidad del Sistema de Autorregulación enfatizando el análisis de los escenarios posibles para el componente de supervisión y fiscalización del Sistema. Este trabajo fue complementado posteriormente -por decisión del Comité Operativo- con una Propuesta sobre el Mecanismo Institucional del Sistema en la que se definieron la naturaleza, misión, visión, objetivos, estructura funcional, posibles mecanismos de sostenibilidad y otras características de esta instancia de supervisión.

De manera inicial, la elaboración de la Propuesta del Mecanismo Institucional fue asumida por miembros del Comité Operativo (representantes de FINRURAL, AGROCAPITAL y Cooperativa El Churqui), sin embargo posteriormente se realizaron varias modificaciones según decisiones adoptadas por los directos involucrados.

La visión del Sistema planteada fue: "Constituirse en un Sistema Financiero Autorregulado que se caracterice por su credibilidad ante el público, y la constante promoción de prácticas de cooperación y competencia leal entre las instituciones microfinancieras". A su vez, su misión fue planteada como:

"Aumentar la credibilidad del sector financiero no regulado buscando lograr un mercado financiero justo y transparente, en el que no solo se garantice la integridad de la negociación y/o se minimice el riesgo sistémico, sino se genere un escenario propicio en el que las entidades puedan fortalecer sus capacidades internas (eficiencia, eficacia y efectividad) facilitándoles un mayor acceso a recursos, constituir asociaciones estratégicas, diversificar servicios financieros en áreas rurales y otro tipo de beneficios que permitan continuar favoreciendo a los sectores marginados por el sector financiero formal"

De esta manera se completó una fase del proceso en la que se buscó diseñar el Sistema de Autorregulación involucrando a Cooperativas de Ahorro y Crédito de Vínculo Cerrado y las ONG's Financieras. Sin embargo esta fase fué superada a medid a cambios en la política gubernamental e inclusive en algunas agencias de cooperación externa. Finalmente, se impulsó el trabajo de consultoría "Modalidades de Regulación para Entidades Financieras No Fiscalizadas¹¹" con el objetivo de profundizar en el conocimiento de modalidades de regulación existentes. Este trabajo incluyó una descripción del contexto actual considerando diferentes opciones de marcos regulatorios y modelos de supervisión para posteriormente reforzar este análisis con casos reales de experiencias externas que permitieron a través de una comparación con la problemática nacional generar conclusiones y recomendaciones orientadas a minimizar riesgos en el proceso de implementación del Sistema.

11 Este trabajo fue desarrollado por el Lic. Ramiro Ortega

EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE SUPERVISIÓN PRIVADA

4.1 DILEMA ENTRE SISTEMA DE AUTORREGULACIÓN Y SUPERVISIÓN AUXILIAR

En fecha 31 de octubre y 1 de noviembre de 2002 se llevó a cabo, con la participación de representantes de 32 instituciones, el Segundo Taller del Sistema de Autorregulación que tuvo como objetivo principal discutir los resultados obtenidos en la fase de Diseño, buscando a través de su análisis, la definición de las líneas de acción que permitan iniciar la fase de ajuste e implementación. El Taller¹² incluyó una serie de exposiciones y presentaciones de los estudios y consultorías realizados en la fase de diseño del Sistema y en una reflexión en grupos de trabajo sobre los temas más importantes del Taller con su respectiva presentación en plenaria.

El Taller fue convocado y realizado bajo el dilema de continuar con el objetivo de erigir un Sistema de Autorregulación aplicable a las ONG's y las Cooperativas de Ahorro y Crédito de Vínculo Cerrado o, inducir a la separación de los dos tipos de instituciones, promoviendo la adopción del Sistema de Autorregulación para la ONG's y la Supervisión Auxiliar para las cooperativas. Durante la gestión 2002, y en su presentación en el Taller, la posición del Viceministerio de Servicios Financieros fue de apoyar esquemas separados para los dos tipos de instituciones, posición que fue apoyada por agencias de cooperación externa. Durante el Taller se presentaron las propuestas de Mecanismo Institucional para el Sistema de Autorregulación¹³ y Supervisión Auxiliar para las Cooperativas¹⁴, y, en función de las deliberaciones, una de las definiciones más importantes adoptadas en el Taller fue que el Sistema de Autorregulación no incluiría en su alcance a las Cooperativas de Ahorro y Crédito de Vínculo Cerrado, en razón de las definiciones adoptadas por el Gobierno en sentido de promover para ellas el sistema de supervisión auxiliar con el concurso de INALCO.

12 Los objetivos específicos del Taller fueron: a) Informar a los participantes sobre los avances en el proceso de gestión del Sistema de Autorregulación; b) Conocer la percepción de Gobierno en relación al tema de normatividad y supervisión de entidades microfinancieras no fiscalizadas por la SBEF; c) Presentar el trabajo de Diseño del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras No Fiscalizadas; d) Evaluar la propuesta de Mecanismo Institucional; e) Presentar los resultados del trabajo de consultoría "Modalidades de Regulación para Entidades Financieras No Fiscalizadas"; f) Coordinar acciones futuras y definir líneas de acción para la implementación

13 Presentación efectuada por el Lic. Jorge Noda de AGROCAPITAL

14 Presentación Efectuada por el Dr. Kar Refilit en representación de FEBOCAC

4.2. GESTACIÓN DEL PLANTEAMIENTO DEL SISTEMA DE SUPERVISIÓN PRIVADA

En el Taller mencionado previamente, se establecieron las siguientes conclusiones relevantes: a) Las cooperativas se excluyeron del Sistema de Autorregulación, aceptando acatar en el futuro las definiciones del Ministerio de Asuntos Financieros; b) Las ONG's establecerán una instancia especializada para que ejecute el trabajo de supervisión del Sistema, que consistirá en la adopción y aplicación de normas, y la supervisión de su cumplimiento; c) Se creará un Consejo de normas, conformado por las ONG's y agentes independientes; d) La instancia especializada estará conformada por una Unidad de Autorregulación y por una Junta de Vigilancia que se encargará de validar el trabajo de supervisión, de reconducir a las ONG's que se desvíen o se retrasen y de difundir los resultados siempre que sea pertinente. Finalmente, en el Taller se estableció una agenda-trabajo¹⁵ para la implementación del Sistema y se designó un nuevo Comité Impulsor.

En el marco de la implementación de la agenda concertada en el Taller, a fines de la gestión 2002 se iniciaron las gestiones para constituir la Asociación Civil encargada de la supervisión del Sistema incluyendo acciones como la readecuación de la propuesta del mecanismo institucional, conformación de las instancias de gobierno, definición de mecanismos de sostenibilidad y la revisión participativa de los documentos legales de constitución. En este camino, se produjo un proceso ampliamente participativo y reflexivo, realizándose varias reuniones para coordinar acciones y adoptar decisiones relacionadas con la puesta en marcha del Sistema de Autorregulación. Particularmente, en el mes de enero¹⁶ se desarrolló una reunión con todas las entidades involucradas con el objetivo revisar la propuesta de mecanismo institucional y los documentos legales de constitución de la nueva instancia, donde se adoptó formalmente un cambio en la denominación del Sistema de Autorregulación a Sistema de Supervisión Privada.

Este cambio fue argumentado con las siguientes consideraciones: a) la autorregulación se encuentra fuertemente asociada a la conducta individual de

15. La Agenda-trabajo incluyó el desarrollo de las siguientes actividades: a) Poner en conocimiento de los Directores de las ONG's las conclusiones del Taller, para obtener las respectivas aprobaciones institucionales para constituir la Asociación; b) Gestionar la fundación y constitución de la Asociación Civil; c) Preparación de las propuestas de apoyo financiero; d) Constituir el Consejo de Normas; e) Creación de la Unidad de Autorregulación y de la Junta Disciplinaria; f) Constitución de un equipo de asistencia técnica en FINRURAL. Comité Impulsor estaría conformado por: FINRURAL, ANED, CRECER, FADES, SARTAWI, PROFIN-COSUDE, y PASA - FONDESIF.

16. Reunión de 17 de enero de 2003.

las entidades financieras y el proceso generado buscaba generar una respuesta institucionalizada de un conjunto homogéneo de instituciones; b) los procesos de regulación están fuertemente asociados a la intervención estatal y, el proceso impulsado tiene una esencia netamente privada; c) la regulación tiene mayor preponderancia en aspectos normativos, supervisión y sanción y no considera per se el fortalecimiento de las IMF's, que es uno de los objetivos del sistema de la autorregulación; y, d) la autorregulación como sistema no implica acciones de fiscalización, puesto que esta es una facultad privativa de carácter público y, el sistema de autorregulación, plantea la necesidad de supervisión en la medida que permite identificar áreas de fortalecimiento de las IMF's involucradas. En ese contexto, se consideró más apropiado referirse al proceso impulsado por las ONG's, como un Sistema de Supervisión Privada, aunque en la realidad se continuó llamándolo indistintamente Sistema de Autorregulación. Adicionalmente a estas consideraciones, otros aspectos concomitantes para este cambio fueron el carácter transitorio del proceso generado por la ONG's y el enfoque preparatorio de las actividades a ejecutarse que tienen como objetivo facilitar el proceso de incorporación futura de las ONG's Financieras a la fiscalización y regulación convencional de carácter público. En suma estos factores y otros dieron origen al planteamiento del denominativo de Sistema de Supervisión Privada. Posteriormente, el reto fue definir el nombre de la nueva entidad y por decisión de las 10 ONG's en una reunión del mes de abril¹⁷ seleccionaron y adoptaron el denominativo de Asociación Supervisora de Instituciones Microfinancieras (ASIM).

4.3. EL DESAFÍO DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA DE SUPERVISIÓN PRIVADA

No obstante los avances en la articulación del Sistema de Supervisión Privada, la constitución de ASIM se encuentra en statu quo y la razón central es el cuestionamiento sobre su sostenibilidad financiera. Esta razón y la falta de correspondencia entre el hecho de constituir una nueva institución, ASIM, cuando las actividades impulsadas y en ejecución tienen claramente un carácter transitorio y preparatorio, han inducido a dejar pendiente la creación de ASIM.

Sin embargo, el proceso continúa de manera acelerada, independientemente de su denominación Sistema de Autorregulación o Sistema de Supervisión Privada, y, aunque los trámites legales y administrativos de constitución de ASIM fueron iniciados en la gestión 2003, a nivel de FINRURAL se adoptó la decisión de proseguir con el proceso de adopción de normas y estándares homogéneos y, la creación de la Unidad de

17. Reunión de 29 de abril de 2003.

Supervisión, bajo el paraguas legal de FINRURAL. Esta definición podría implicar en la gestión de 2004, cancelar la decisión de constituir ASIM, empero se proseguirá con todos los otros mecanismos diseñados hasta ponerlos en funcionamiento y aprovechar en el plano legal, el paraguas de FINRURAL.

4.4. ADOPCIÓN DE NORMAS

En la gestión 2004, las ONG's involucradas en el desarrollo del Sistema de Supervisión Privada decidieron promover la adopción inmediata de normas y estándares para lo cual en el mes de marzo se desarrolló un Taller con la participación de diferentes niveles jerárquicos de ONG's financieras (socias y no socias), instancias estatales y organismos de cooperación internacional¹⁸, llegando a suscribir un Acta de Adhesión entre las ONG's participantes. Como resultado del evento se seleccionó la normativa a ser aplicada y se definieron futuras acciones de implementación comprometiéndose las instituciones participantes a cumplir todos los acuerdos.

4.5. ADOPCIÓN DE RATING

En complemento a los avances en el campo de las normas, el 17 de noviembre de 2003, se realizó un Taller Internacional con el objetivo de dar a conocer las principales características de los servicios de rating y calificación de riesgo ofertados en el mercado con la finalidad de identificar la metodología con mayor aplicabilidad a las ONG's involucradas en el desarrollo del Sistema de Supervisión Privada. Posteriormente, en febrero de 2004 se seleccionó a Microrate y Planet Finance, para la ejecución de los trabajos de evaluación, habiendo comprometido el financiamiento parcial de un programa del BID/CGAP.

(*) Reynaldo Marconi es Gerente de FINRURAL de Bolivia

¹⁸ En la tercera parte de esta publicación, en el punto Productos Especiales, se incorpora el Acta de Adhesión al Sistema de Autorregulación o Sistema de Supervisión Privada suscrito entre 15 ONG's bolivianas.

PRIMERA ETAPA

AUTORREGULACIÓN: ONG'S Y COOPERATIVAS
DE AHORRO Y CREDITO DE VÍNCULO CERRADO

PRIMERA ETAPA

I.I. Informe Primer Taller de Autorregulación
(16 y 17 de marzo de 2001)

José Baldivia
MODERADOR DEL TALLER

1. Antecedentes

El Taller "Desarrollo del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras No Fiscalizadas" fue la culminación de una primera etapa de la iniciativa asumida por FINRURAL y PROFIN orientada a que las mencionadas instituciones se doten de un mecanismo de autorregulación que garantice y demuestre su eficiencia y sostenibilidad.

Esta primera etapa arrancó en Diciembre de 2000 con circulares informativas y de consulta, remitidas a manera de sondeo a las principales OINC's financieras y cooperativas de ahorro y crédito no fiscalizadas existentes en el país. Luego de ello se realizaron talleres y reuniones de trabajo regionales en Santa Cruz, Sucre, Cochabamba, La Paz, Tarija y Oruro, en los que se profundizó sobre la opinión de las instituciones en torno a la autorregulación.

Las orientaciones generales y permanentes del trabajo para la conformación del sistema de autorregulación fueron tres: que el mismo sea producto de la participación más amplia posible de las instituciones financieras no fiscalizadas, que se constituya en un esfuerzo privado voluntario y que se coordine con los esfuerzos e iniciativas gubernamentales en esta materia.

1 El resultado de este sondeo fue conocido durante el taller y se anexa en la memoria del mismo.

2. Metodología del Taller

El taller se estructuró en tres cuerpos, cada uno de ellos con objetivos claramente definidos:

a) Una primera parte, consistente en cinco presentaciones tenía el objetivo de proporcionar insumos informativos y técnicos sobre el tema de la autorregulación a los participantes. Estas presentaciones fueron:

- Los Planteamientos Gubernamentales sobre la Autorregulación, expuesta por el Lic. Armando Farfán en representación del Vice Ministerio de Asuntos Financieros (VAF).
- La Experiencia del Banco Mundial de la Mujer en Autorregulación, expuesta por el Sr. Hans Dellien, Gerente de Relaciones para América Latina de esa institución.
- Resultados del Sondeo institucional realizado por FINRURAL y PROFIN entre Diciembre de 2000 y Enero de 2001, presentados por el Sr. Reynaldo Marconi, Gerente de FINRURAL.
- La Visión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas sobre Autorregulación, expuesta por el Sr. José Fuentes, Presidente de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Cochabamba.
- La Conceptualización de la Autorregulación, trabajo técnico encargado por FINRURAL y PROFIN a la Consultora KPMG y expuesto por el Dr. Fernando Ruiz.

b) Una segunda parte consistente en trabajo de Comisiones bajo la modalidad de lluvia de ideas para que, con los insumos técnicos e informativos recibidos se consideren los siguientes puntos:²

- Grupo 1: a) Conceptualización y Mecanismos de la Autorregulación deseada b) Alcances que debe tener el Sistema de Autorregulación
- Grupo 2: c) Programas y Servicios que debe tener el sistema d) Agenda General de trabajo

c) La Tercera parte consistió en la presentación en Plenaria de los resultados del trabajo de los grupos, la discusión de los mismos y la elaboración de conclusiones. Las presentaciones de los grupos se realizaron en paneles de tarjetas.

d) Finalmente se procedió a la toma de las decisiones preliminares, como la suscripción de una Declaración de Intenciones y a las primeras medidas organizativas.

² Las 5 presentaciones se anexan en la memoria del taller.

3. Resultados del Taller

3.1 SISTEMATIZACIÓN DEL INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO N° 1

Conceptualización de la Autorregulación Deseada

- La autorregulación consiste en un sistema de normas, compromisos, mecanismos y metodologías para la aplicación voluntaria de disciplinas de prudencia financiera que permiten una eficiente administración de las instituciones. Constituye también un organismo independiente de adhesión voluntaria, que cuenta con normas propias para la aplicación de dichas disciplinas y puede desarrollar servicios e incentivos para sus afiliados.
- Para el caso que interesa, la autorregulación puede por tanto concebirse como el establecimiento de un conjunto de normas disciplinarias administrativas, financieras y contables tendientes a regular las actividades y operaciones de las instituciones micro financieras (ONG's financieras y cooperativas no fiscalizadas) bajo una supervisión institucional superior y autónoma.
- Las normas autoimpuestas y consensuadas deben facilitar la operación de las entidades financieras en condiciones competitivas, de solidez, transparencia y crecimiento sostenido, con el objetivo de impulsar la estabilidad del sistema a largo plazo.
- Se trata por tanto de un proceso de adecuación a las normas de regulación existentes, considerando la realidad de un mercado heterogéneo que, en el caso de las instituciones involucradas, está compuesto por clientes sin posibilidades de acceso al sistema financiero regulado por la SBEF.
- Como parte de sus funciones, este sistema intranormativo debe emitir señales de transparencia, eficiencia y eficacia al público, el Estado y los entes financiadores, mediante mecanismos de información confiables.
- Para el logro de su cometido, este sistema requiere estándares consensuados, con compromiso de cumplimiento y adecuados al riesgo asumido. Requiere además generar información estandarizada en base a parámetros previamente seleccionados.

- A pesar de la disciplina, debe tratarse de un sistema flexible que tome en cuenta la heterogeneidad institucional, las áreas de trabajo y el riesgo y se oriente por lo tanto a la gradualidad en el sentido de que permite una clasificación de diferentes niveles de instituciones.

Mecanismos que debe tener el Sistema

- En primer lugar el sistema requiere un mecanismo de convalidación de las normas que regulan la actividad financiera, el mismo que debe ser diseñado estableciendo categorías en función del tamaño de las instituciones.
- El trabajo técnico aludido debe consistir en la recopilación, análisis, evaluación y proposición de normas de prudencia financiera y de sistemas de gestión. Este trabajo debe sistematizar además las diferentes visiones y experiencias de las instituciones micro financieras.
- El resultado de este trabajo debe ser la definición – a partir de un diseño técnico– de un conjunto de procedimientos que permitan evaluar, calificar, convalidar y difundir normas consensuadas con las instituciones adheridas voluntariamente. Esta instancia debería definir también sanciones por incumplimiento.
- Un segundo mecanismo del sistema debería ser el de Monitoreo, el mismo que debe consistir en una opinión independiente y confiable, privada y supra institucional que supervise a las entidades. Podría ser un cuerpo colegiado de control o un sistema de inspección delegado a una consultora contratada para el efecto a un costo razonable y distribuido. Con objeto de atender la realidad institucional y los costos, el modelo ideal parecería ser uno que combine los sistemas de control interno con un monitoreo adecuado a las necesidades o con inspecciones técnicas especializadas de carácter evaluativo. Finalmente el monitoreo debería ser diferenciado para ONG's y cooperativas.
- El tercer mecanismo necesario es el "rating" o sistema de evaluación de indicadores a partir de la estandarización de cuentas, el mismo que debe ser separado para ONG's y cooperativas debido a las diferencias existentes entre unas y otras. Este mecanismo debería valorar además la cobertura y el impacto social y tener una amplia difusión.
- Finalmente se debe contar con un sistema de difusión o información, el mismo que por una parte debe emitir reportes periódicos sobre los

indicadores del "rating" y los avances en la gradualidad de la implementación de las normas.

- Por otra parte, se debe gestionar la creación de burós de información crediticia para el mejor servicio a las instituciones.

El Diseño del Sistema de Autorregulación

- El diseño del sistema debe consistir en la identificación a detalle de los estándares y mecanismos aplicables, buscando una uniformidad que haga posible la comparación en la evaluación. Como trabajos básicos debe buscar la aplicación del manual de cuentas de la SBEF; establecer estándares de disciplinas administrativas y financieras, buscar la transparencia institucional, adoptar estándares de reporte, mecanismos de sanciones por incumplimiento y sistemas de difusión.
- El diseño debe comprender además incentivos tales como acceso a servicios de asistencia técnica, a posibilidades de fondeo, a financiamientos de fortalecimiento institucional y a sistemas de información tales como la central de riesgos.
- Por otra parte se debe diseñar un sistema administrado por entidades privadas, que compatibilice normas comunes para ONG's y Cooperativas, pero al mismo tiempo diferencie estándares y parámetros para el monitoreo y el "rating". Es decir, el diseño debe contener formatos que reflejen las características y peculiaridades de cada realidad institucional.
- La responsabilidad del diseño recaerá en principio en un Comité Técnico integrado por representantes de los gremios de ONG's y cooperativas y por representantes de ambos tipos de instituciones. Este comité deberá tener una interlocución con las instituciones.
- El diseño debe contener un plan de implementación gradual.

CONCEPTO DE AUTOREGULACION

QUÉ INVOLUCRA	CARACTERÍSTICAS NORMAS	QUE HACE	QUE REQUIERE
<ul style="list-style-type: none"> Es un sistema de metodologías para la aplicación de normas regulatorias del sistema financiero en forma voluntaria. Son normas disciplinarias de prudencia que permiten una eficiente administración Es un organismo de control independiente con normas propias para la aplicación en las disciplinas financieras. Adhesión voluntaria. Establecimiento de normas y disciplinas tendientes a regular las actividades y operaciones financieras de las IMF Conjunto de normas administrativas, financieras y contables aplicables en entidades cooperativas cerradas y ONG's, bajo una supervisión institucional superior. Es el marco regulatorio a través de normas de control y fiscalización para un estricto cumplimiento en las operaciones de intermediación financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> Normas para la operación en condiciones competitivas y de crecimiento sostenido autoimpuestas. Normas consensuadas que impulsen la estabilidad del sistema a largo plazo y la ampliación de las coberturas con instituciones sólidas. Disciplinas administrativas y financieras que las entidades se autocomponen Es la determinación de normas y disciplinas financieras que son autoimpuestas para transparentar operaciones financieras Adecuación de normas de regulación financiera existentes. Que se adecuen a una lectura de la realidad nacional. Normas establecidas en base a un mercado heterogéneo que en este caso está compuesto por clientes sin posibilidades de acceso al sistema financiero regulado por la SBEE 	<ul style="list-style-type: none"> Señal ante el Estado, público y financiadores que somos transparentes. Es un sistema intranormativo cuyo esfuerzo debe reflejar la eficiencia financiera y administrativa. Que refleje transparencia, eficiencia y eficacia institucional. Provee información (mercado, financiamientos, otros) Normas, disciplinas propias acordes al mercado objetivo y actividades para la autosostenibilidad y transparencia Es un conjunto de normas autoimpuestas que deberán transparentar al público la solidez, solvencia de la entidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Generación de información estandarizada, selección de parámetros y estándares Disciplinas de madurez para ser sostenibles Requiere capacidad de supervisión Estándares consensuados con compromiso de cumplimiento adecuado al riesgo asumido Sistemas flexibles orientados a una gradualidad, con espíritu innovador, que tome en cuenta el área de trabajo y el riesgo.

MECANISMOS DEL SISTEMA DE AUTORREGULACIÓN

REVALIDACIÓN DE NORMAS	MONITOREO	RATING	DIFUSIÓN
<ul style="list-style-type: none"> Alfaro institucional que regule actividad fin. categorizando en función del tamaño para buen manejo administrativo Confirmación de Comité Técnico Multidisciplinario Crear comités técnicos (cooperativas-ONG's) para establecer mutuo acuerdo instituyentes y donantes. Equipo técnico que recopile, analice, evalúe y proponga normas de prudencia financiera y sistemas de gestión que organice las diferentes lecturas o experiencias de las IMF's con el objetivo de estandarizar. Instrumentos estándares para una adecuada ejecución del sistema, de acuerdo al tipo de organización a evaluar Conjunto de procedimientos que permitan evaluar, calificar, convalidar y difundir normas consensuadas a través de comité técnico a instituciones adheridas voluntariamente Consenso institucional Normas Sanciones 	<ul style="list-style-type: none"> Opinión independiente y confiable Este suprainstitucional privado (monitor) Supervisión de actividad financiera, una sola entidad u organismo. Este fiscalizador delegado a consultora contratada por los asociados para el monitoreo y regulación. Medios de control a través de auditorías internas, inspecciones técnicas especializadas de carácter evaluativo. Cuerpo colegado de control/instituciones confiables Crear mecanismos de monitoreo privados: 1) ONG's 2) Cooperativas Inspección delegada Conjunto de auditores especializados que validen gestión de IMF a costo razonable y distribuido. Convalidación a través de sistemas de control interno y gerencial. Supervisión y monitoreo según necesidades mediante mecanismo. 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de evaluación separado para ONG's y cooperativas Estandarización de sistemas contables Sistema de evaluación: CAMEL, Acción Internacional o PERLAS. Creación de un organismo interinstitucional (Estado-sociedad) idóneamente organizado, capaz de obtener información, elaborar rating, para mostrar mediante difusión. Sistemas que además impliquen la valoración y medición de los resultados de cobertura e impacto social institucional o mecanismo de mercado Establecerá el rating y difusión de estadísticas 	<ul style="list-style-type: none"> Información Periodicidad de reportes de información ligados a la gradualidad de la rigurosidad de implementación de normas (semestral, trimestral, mensual) Gestionar la creación de burós de información crediticia.

DISEÑO DEL SISTEMA DE AUTORREGULACIÓN

QUE	QUIEN	COMO	CUANDO
<ul style="list-style-type: none"> Identificar definiciones necesarias Identificar metodologías aplicables Uniformidad del sistema de autorregulación para ser comparable en la evaluación. Adoptar manuales de cuentas de la SBEF Adoptar estándares de reporte Estándares: disciplinas administrativas y disciplinas financieras Mecanismo de sanciones Buscar transparencia institucional, difusión de información comparable Diseño y búsqueda de mecanismos de incentivos (ej: tasas fijas, apoyo institucional, entrar a sistema de seguros, ahorro, central de riesgos, etc) Incentivos: asistencia técnica 	<ul style="list-style-type: none"> Comité técnico multidisciplinario sea el interlocutor válido para todas las instituciones. Con capacidad de análisis y confiable. Comité técnico FINRURAL – FEBOCAC y Cooperativas y ONG's 	<ul style="list-style-type: none"> El diseño debe ser mediante estrategias técnicas y logísticas en base a formatos estandarizados y que reflejen las características y peculiaridades de cada realidad institucional. Compatibilización de normas para ONG's y cooperativas. Administrado por entidades privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> Proceso gradual, plan de implementación

3.3. SISTEMATIZACIÓN DEL INFORME DEL GRUPO 2

Programas y Servicios del Sistema

- El sistema debe consistir en realidad en una red, la misma que en primer lugar registre la membresía, señale los estándares operativos en lo contable, lo administrativo, la gobernabilidad y los modelos de reporte.
- El punto de partida debe ser una línea de base que establezca la realidad institucional, permita definir los estándares mínimos de desempeño y los niveles de gradualidad, posibilitando por tanto la operación del programa de monitoreo. Este programa no solamente debe ser de una supervisión en el sentido tradicional, sino también debería contener recomendaciones para superar deficiencias. Es decir, se debería identificar los problemas para que a su vez las instituciones accedan a programas de fortalecimiento institucional referidos a capacitación, orientación y asistencia técnica.
- Otro servicio, debería ser el de difusión entre los miembros de la Red, a través de boletines y de información a través de un buró de crédito. Se debería difundir asimismo un "ranking" con la calificación alcanzada por las instituciones, el mismo que debería servir para que las mejores accedan, por ejemplo a contratos de corresponsalia.
- La red debería ser el nexo con programas de fortalecimiento institucional y para fondeo de recursos
- La red debería tener una participación accionaria colectiva, para lo cual es necesario tener un precio referencial
- Finalmente debe haber un mecanismo de sanciones que pase no necesariamente por multas sino por la pérdida de acceso a servicios e incluso por la pérdida de la membresía en casos extremos, cuando por ejemplo no se cumplan con los reportes y estándares mínimos.

Agenda y Plazos

Las actividades que deben cumplirse secuencialmente son las siguientes:

- Creación de la red y elaboración de sus bases institucionales: objetivos, estatutos, membresía y conformación de un Directorio.

2. El proceso de diseño técnico de la red, seguido del de fijación de parámetros y de estandarización de las instituciones, incluyendo los conceptos contables y de cartela, así como el diseño de reportes y el establecimiento de indicadores debería durar entre 4 a 6 meses.
3. Talleres de discusión del diseño propuesto y realización de una plenaria cumbre de aprobación del mismo. Este proceso debería durar 2 meses.
4. Proceso de implementación en las instituciones debe comprender a su vez el establecimiento de una línea de base o punto mínimo de partida, la definición de categorías según nivel de desarrollo institucional y la fijación de plazos de adecuación. Este proceso debería durar 6 meses, con un plazo máximo de 1 años para las instituciones que deban realizar procesos de adecuación más complejos.
5. Otorgación de la membresía. Sin embargo, la red no debería estar definitivamente cerrada, sino que debe permitir la incorporación de otras que lo deseen y cumplan los estándares mínimos.

Financiamiento

La red o sistema de autorregulación, debería ser financiado de la siguiente manera:

- Aportes propios de los miembros para cubrir gran parte de los costos fijos.
- Aportes de agencias de Cooperación Internacional para el arranque; es decir, para el desarrollo del sistema y la estandarización.
- Venta de servicios a los socios, al Estado y a las agencias de cooperación.
- Aportes del estado como parte del costo financiero a través de FONDESIF.
- Aportes de instituciones de segundo piso también como parte del costo financieros (FUNDAPRO).
- Otros, como eventualmente los municipios que requieran la presencia de instituciones en sus ámbitos territoriales.

1.1 CUADROS CON LOS INFORMES LITERALES DEL GRUPO DE TRABAJO N° 2

PROGRAMAS Y SERVICIOS DEL SISTEMA DE AUTORREGULACIÓN

<ul style="list-style-type: none"> • Pertenencia, membresía a RED, • Estándares operativos: contables, administrativos, gobernabilidad, reporte. • Línea de base • Monitoreo. • Apoyo Fortalecimiento Institucional: capacitación, orientación y asistencia técnica. • Difusión (boletines) • Calificación (ranking) Nexos a: • Facilita información, buró de crédito • Nexos para fondeo • Participación accionaria colectiva, búsqueda de precio preferencial. • Sanciones (a definir) 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de problemas • Recomendaciones a sus miembros (supervisión propositiva) • Contratos de corresponsalia. • Fondeo • Programas de fortalecimiento • Cumplir con reportes, estándares mínimos • Pérdida de membresía, pérdida de acceso a servicios
---	--

ACTORES	ACTIVIDADES	PLAZOS
<ul style="list-style-type: none"> • ONG's financieras • Cooperativas de ahorro y crédito no fiscalizadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Red • Estatutos, objetivos, miembros, Directorio. • Proceso de diseño • Estandarización y fijación de parámetros • Indicadores, reportes, conceptos contables, cartera. • Talleres de discusión • Plenaria • Implementación institucional • Establecimiento de línea de base • Definición categorías • Plazos de adecuación • Otorgación de membresía 	<p>4-6 meses</p> <p>2 meses</p> <p>6 meses Máximo 1 año</p> <p>Normal</p>

- Una primera conclusión es que tanto el sondeo institucional como las reuniones regionales de trabajo sirvieron para preparar adecuadamente este taller-cumbre, pues se observaron sorprendentes coincidencias tanto en el informe de los grupos, como en las intervenciones individuales y en las propias plenarios.
- Se constata, asimismo, el deseo de lograr consensos con las propuestas del Estado en materia de autorregulación.
- Concepto: Se desarrollará un sistema o red de autorregulación voluntaria y consensado, manejado por privados, el mismo que tiene como objetivo brindar una mejor respuesta al mercado; es decir, el objetivo primordial no es acceder a recursos, sino atender de manera más eficiente, eficaz y transparente a la clientela.
- Mecanismos: el principal mecanismo en la fase de arranque del sistema, que consiste en lo fundamental en el diseño del mismo, será el Comité Técnico. Los otros serán: instrumentos estandarizados, mecanismos de monitoreo confiable y diferenciado para ONG's y cooperativas, un ranking también diferenciado y los mecanismos que el diseño aprobado establezca.
- Diseño del Sistema: debe ser realizado bajo la coordinación del Comité Técnico a partir de las necesidades y realidades de las instituciones y por tanto en consulta permanente con ellas. Este comité técnico estará conformado por FINRURAL, La Federación de Cooperativas y representantes de tres ONG's y tres cooperativas.
- Programas y servicios a ser desarrollados paulatinamente: a) línea de base que sirva de punto de partida, pero que también detecte problemas y necesidades de fortalecimiento institucional b) un mecanismo de monitoreo con recomendaciones correctivas c) servicio de comunicación que difunda la calificación y logre un buró de información crediticia d) acceso a recursos de fondeo y de fortalecimiento e) interlocución y lobby.
- Financiamiento: aportes propios, venta de servicios y de agencias gubernamentales y de cooperación.
- Plazos: 8 meses hasta la aprobación del diseño y luego entre 6 meses y un año para la implementación.

3.6. ORGANIZACIÓN PROVISIONAL

Las tareas preliminares, consistentes en lo fundamental en la coordinación del diseño del sistema deben estar a cargo del Comité Técnico, el mismo que tendrá 8 miembros, según la siguiente composición:

- Un representante de FINRURAL.
- Tres representantes de ONG's: ANED de La Paz, FUMBODEM de Santa Cruz y AGROCAPITAL de Cochabamba.
- Un representante de la Federación Nacional de Cooperativas.
- Tres representantes de las cooperativas: Churqui de Tarija, Paulo VI de Oruro y Hospicio de Cochabamba.

Finalmente, se consideró que al menos en esta fase el Comité Técnico contaría con el apoyo y la asesoría de PROFIN-COSUDE, el Banco Mundial de la Mujer, FONDESIF y de la DGRV de Alemania.

3.7. DECLARACIÓN DE INTENCIONES

A la finalización del evento, los participantes de ONG's y cooperativas, firmaron una Declaración de Intenciones, cuyo texto dice:

Los abajo firmantes, representantes y/o miembros de instituciones que prestan servicios financieros a sectores sociales normalmente no atendidos por el sistema financiero fiscalizado, y participantes en el Taller sobre el Desarrollo de Autorregulación para Entidades Financieras no Fiscalizadas,

DECLARAMOS:

1. Nuestro interés institucional en continuar brindando estos servicios e incluso ampliarlos y diversificarlos, con objeto de hacerlos más eficientes y confiables para la población beneficiaria.
2. Nuestra intención de impulsar el desarrollo y posterior operación de un sistema de autorregulación que cuente con un conjunto de estándares de desempeño acordados por consenso a partir de un diseño técnico.
3. Nuestra voluntad de consensuar con las autoridades de gobierno las iniciativas referidas a la autorregulación y aquellas tendientes a normar el acceso a recursos públicos, tanto por parte de ONG's como de cooperativas. En este sentido, sugerimos al gobierno un compás de

espera en la dictación de los decretos que están en proyecto sobre el tema.

4. La presente declaración de intenciones está sujeta a la ulterior aprobación y ratificación de los órganos de decisión y gobernanza de nuestras instituciones

Se suscribe la presente Declaración de Intenciones en la Ciudad de Cochabamba, a los 17 días del mes de Marzo de 2001.

Firman 26 personas miembros y/o representantes de las siguientes 19 instituciones financieras:

FEDECACC
Diaconía-FRIF
EMPETROL
Hospicio Ltda.
FONDECO
Coop Tukuypaj Ltda.
FADES
ANED
Coop. San Francisco
PROBIOMA
Coop. Madre y Maestra
Coop. Agua de Castilla
Coop. San Gerardo
Coop. Paulo VI
FUMBODEM
Coop. Vinto
PROMUJER
Coop El Churqui
AGROCAPITAL

LISTA DE PARTICIPANTES
TALLER: "DESARROLLO DEL SISTEMA DE AUTORREGULACIÓN PARA ENTIDADES FINANCIERAS NO FISCALIZADAS"

DEPARTAMENTO: COCHABAMBA

INSTITUCIÓN	RESPONSABLES
AGROCAPITAL	Lic. Jorge Noda
COOPERATIVA EMPETROL	Lic. José Antonio Arze Lic. Carlos Antezana
COOPERATIVA TUKUYPAJ	Lic. Willy Rivera Carpio Lic. Benigno Mena Sicaera
COOPERATIVA HOSPICIO	Lic. Julio Torrico Lic. Marcelo Quiroga

DEPARTAMENTO: SANTA CRUZ

INSTITUCIONES	RESPONSABLE
PONDECO	Lic. Milton López
PROBIOMA	Lic. Miguel Ángel Crespo Lic. Edson Lora
FUMBODEM	Arq. Cinthya Roda Lic. Jessica Canedo Lic. Jessica Morón
COOP NTRA SRA. DE COTOCA	Lic. Victor H. Guevara

DEPARTAMENTO: TARIJA

INSTITUCIÓN	RESPONSABLE
COOP MADRE Y MAESTRA LTDA.	Lic. Mariel Baldivieso Lic. Grover Sandoval
COOP EL CHURQUI LTDA.	Lic. Jaime Vaca Morales Lic. Jorge Tejerán Offer
COOP SAN FRANCISCO SOLANO	Lic. Eduardo Gonzáles Lic. Alfredo Calvimontes

DEPARTAMENTO: ORURO

INSTITUCIÓN	RESPONSABLE
COOP SAN GERARDO LTDA.	Lic. Rodolfo Aranbar Lic. Gregor Coca
COOP VINTO LTDA.	Lic. Wilfredo Vargas Lic. Guillermo Rioja Fuentes
COOP AGUA DE CASTILLA	Lic. Nestor Bartha Mújica
COOP PAULO VI	Lic. Angel Chínche Loayza Lic. Juan Rivero T.

DEPARTAMENTO: LA PAZ

INSTITUCIONES	RESPONSABLE
ANED	Lic. Mauricio Dupleich Lic. Edwin Vargas
CRECER	Lic. Carlos Soliz
FADES	Lic. José Aued L.
PRO MUJER	Lic. Wilson Arguedas
DIACONIA - FRIF	Lic. Carlos Ross Lic. Alfredo Gonzáles
FONCRESOL	Lic. Isaac Alvarez

PRIMERA ETAPA

I.I.I. PRESENTACIONES PRIMER TALLER DE AUTORREGULACION

- a) Resultados del sondeo institucional realizado por FINRURAL
- b) Consideraciones para la adopción de un esquema de autorregulación
- c) Planteamientos gubernamentales sobre la autorregulación
- d) La Experiencia del Banco Mundial de la Mujer en autorregulación

RESULTADOS DEL SONDEO INSTITUCIONAL

REYNALDO MARCONI O.
GERENTE FINRURAL

TALLER: "Desarrollo del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras no Bancarias"
Cochabamba - Bolivia del 16 y 17 de marzo de 2005

OBJETO DEL SONDEO

- ❖ Predisposición para adhesión
- ❖ Nivel de sujeción a normas prudenciales de la SBEF
- ❖ Características del Sistema de Autorregulación deseado
- ❖ Requerimientos para facilitar la adhesión

TALLER: "Desarrollo del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras no Bancarias"
Cochabamba - Bolivia del 16 y 17 de marzo de 2005

INSTITUCIONES CONSULTADAS

ONG's	10/12	83%
COOP.	12/32	37.5%
Total	22/44	50%

Datos al 10 de junio de 2005

TALLER: "Desarrollo del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras no Bancarias"
Cochabamba - Bolivia del 16 y 17 de marzo de 2005

SUJECIÓN A NORMAS PRUDENCIALES DE LA SBEF

	ONG	COOP	COOPERATIVAS
MANUAL DE CUENTAS	100%	100%	100%
REGlamento de CALF	100%	100%	100%
PLAN DE CARTERA	100%	100%	100%
MANUAL CONTY Y	100%	100%	100%
PLAN DE CARTERA	100%	100%	100%
MANUAL DE	100%	100%	100%
CONTY PLAN DE	100%	100%	100%
REGlamento de	100%	100%	100%
POSICION CARBONA	100%	100%	100%
MANUAL SANCIONATORIO	100%	100%	100%
MANUAL DE SANCIONES	100%	100%	100%
ESTRATEGIA MODELO DE	100%	100%	100%
ORGANIZACION Y	100%	100%	100%
MANUAL DE	100%	100%	100%
MANUAL DE	100%	100%	100%
MANUAL	100%	100%	100%

1.1.1.1.1. "Encuesta del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras en Ecuador"
 Fecha de corte: 30 de mayo de 2011

PREDISPOSICIÓN A PARTICIPAR DEL SISTEMA DE AUTORREGULACIÓN

- Respuestas recibidas
 - ONG's 10/12
 - Cooperativas 12/32
- Predisposición favorable para adhesión
 - ONG's 100%
 - Cooperativas 100%
- Justificación:
 - Contar con reglas claras
 - Mejorar la autodisciplina financiera interna

1.1.1.1.1. "Encuesta del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras en Ecuador"
 Fecha de corte: 30 de mayo de 2011

QUIENES DEBEN INTEGRAR EL SISTEMA DE AUTORREGULACION?

- Quienes
 - Solo cooperativas 12.5%
 - Solo ONG's Financieras 12.5%
 - Cooperativas y ONG's 75%
- Justificación:
 - Se debe contar con la participación de todos los tipos de instituciones financieras con el objetivo de fortalecer el sistema de autorregulación.

1.1.1.1.1. "Encuesta del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras en Ecuador"
 Fecha de corte: 30 de mayo de 2011

RANKING DE DESEMPEÑO

- Generación de Ranking de Desempeño
 - De acuerdo con Ranking 88%
 - En desacuerdo con Ranking 14%
- Justificación:
 - Permitirá mostrar transparencia en las operaciones de la entidades financieras autorreguladas
 - Generará sana competencia
 - Impulsará la superación institucional

1.1.1.1.1. "Encuesta del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras en Ecuador"
 Fecha de corte: 30 de mayo de 2011

QUIEN DEBE OPERAR EL SISTEMA?

- Quien
 - El Estado 6.25%
 - Acción coordinada con las EFNF 87.50%
 - Otras (ambas) 6.25%
- Justificación:
 - Las entidades financieras son las que conocen mejor el funcionamiento y tipo de reglas que se requieren en este sector.
 - La inclusión del Estado desvirtuaría el concepto de autorregulación.

1.1.1.1.1. "Encuesta del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras en Ecuador"
 Fecha de corte: 30 de mayo de 2011

CON QUIENES DEBE DISEÑAR EL SISTEMA DE AUTORREGULACIÓN?

- Con Quienes
 - Solo Consultores Locales 6.25%
 - Solo Consultores Extranjeros 0.00%
 - Acción Independiente de EFNF 18.75%
 - Combinación 75.00%
- Justificación:
 - La acción coordinada entre consultores externos, locales y las EFNF permitirá contar con un diseño adecuado a las características del sector

1.1.1.1.1. "Encuesta del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras en Ecuador"
 Fecha de corte: 30 de mayo de 2011

COMO DEBE SOSTENERSE EL SISTEMA DE AUTORREGULACIÓN?

- A través de:

- Aportes fijos de EFNF	12.25%
- Servicios que presta	8.25%
- Combinación	81.50%
- Justificación
 - Se debe iniciar el sistema en una primera etapa a través de aportes de las entidades participantes, para posteriormente buscar la autosostenibilidad del sistema de función de los servicios que presta.

T-11.123: "Observatorio del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras en Bolivia"
 Cochabamba - Bolivia 10 y 17 de agosto de 2009

CUALES DEBEN SER LAS ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE MONITOREO DEL SISTEMA?

- Atribuciones
 - Difusión de información
 - Monitoreo de Ranking
 - Llamadas de atención
 - Capacidad sancionatoria
- Justificación
 - Se basa en la necesidad de contar con una unidad de monitoreo con autoridad para controlar y exigir a las EFNF transparencia en sus operaciones

T-11.123: "Observatorio del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras en Bolivia"
 Cochabamba - Bolivia 10 y 17 de agosto de 2009

REQUERIMIENTOS PARA FACILITAR LA ADHESION DE LAS EFNF

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Recursos Humanos • Capacitación de RRHH en áreas administrativas y de cartera con el objetivo de instruir al personal en la utilización de la normativa vigente para estandarizar a todas las EFNF | <ul style="list-style-type: none"> • Sist. Informáticos • Implementación y actualización de los sistemas informáticos contables y de créditos para generar reportes estandarizados entre las EFNF del sistema de autorregulación |
|---|--|

T-11.123: "Observatorio del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras en Bolivia"
 Cochabamba - Bolivia 10 y 17 de agosto de 2009

REQUERIMIENTOS PARA FACILITAR LA ADHESIÓN DE LAS EFNF

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia Técnica • Implementación de nueva tecnología informática y financiera, con la participación de consultores expertos en microfinanzas rurales. | <ul style="list-style-type: none"> • Otros • Canalización de recursos financieros externos con el objeto de potenciar el sector de microfinanzas rurales en Bolivia |
|---|---|

T-11.123: "Observatorio del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras en Bolivia"
 Cochabamba - Bolivia 10 y 17 de agosto de 2009

Consideraciones para la Adopción de un Esquema de Autorregulación en las Microfinanzas

Mayo 2001

kpmg

CONTENIDO

1. A quiénes aplicaría la autorregulación?
2. Por qué tendría sentido la autorregulación?
3. A qué se llama autorregulación?
4. En qué condiciones debería aplicarse la autorregulación?
5. Cómo puede realizarse la autorregulación?

kpmg

1. A quienes aplicaría la autorregulación?

- Cuál es el estado de la regulación de las microfinanzas?
- Qué instituciones podrían estar en un esquema de autorregulación?

kpmg

1. A quienes aplicaría la autorregulación?

El estado de la regulación de las microfinanzas

- Existe un marco regulatorio global
- Existe una normativa orientada al microcrédito
- La figura de FFPs parece dar resultados
- Existe una apertura a buscar nuevos mecanismos



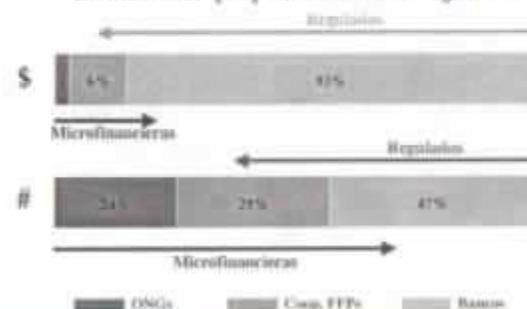
En gran medida las microfinanzas están reguladas

Es necesario algo adicional?

kpmg

1. A quienes aplicaría la autorregulación?

Instituciones que podrían ser autoreguladas



kpmg

1. A quienes aplicaría la autorregulación?

Instituciones que podrían ser autoreguladas

- Las entidades de microfinanzas más grandes están reguladas
- La importancia relativa de las entidades no reguladas es: pequeña (\$), mediana (#)



La mayor parte de las operaciones microfinancieras se hallan reguladas por la SBEF

Por qué no se incorporan las IMFNRs a la regulación formal?

2. Por qué tendría sentido la autorregulación?

- Por qué autorregulación y no regulación tradicional?
- Cuál es la motivación para empujar la autorregulación?
- Cuáles son las consecuencias de ser regulado?

2. Por qué tendría sentido la autorregulación?

Autorregulación vs. regulación tradicional

- Las IMFNRs se encuentran en el área rural
- Necesidad de dejar abierta la posibilidad de innovar
- La regulación tradicional puede inducir una reducción del servicio



Las que están afuera son aquellas a las que menos se aplicaría la regulación tradicional.

2. Por qué tendría sentido la autorregulación?

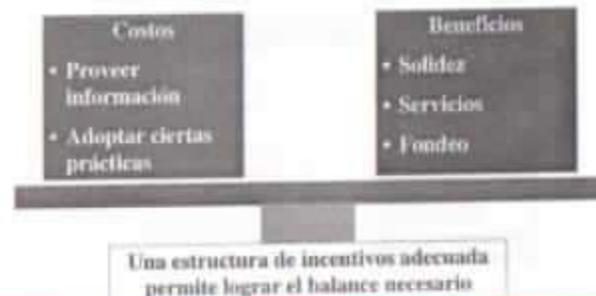
Motivación para empujar la autorregulación

- Ampliar la cobertura de servicios financieros
- Diversificar el tipo de servicios financieros ofrecidos
- Desarrollo de instituciones más sólidas y sostenibles
- Acceder a nuevas fuentes de financiamiento
- Precautelar la correcta aplicación y recuperación de recursos

	I	R	S	O
Ampliar la cobertura de servicios financieros	X	X		X
Diversificar el tipo de servicios financieros ofrecidos	X	X		X
Desarrollo de instituciones más sólidas y sostenibles	X	X	X	X
Acceder a nuevas fuentes de financiamiento	X			
Precautelar la correcta aplicación y recuperación de recursos	X	X		X

2. Por qué tendría sentido la autorregulación?

Consecuencias de ser autoregulada



3. A qué se llama autorregulación?

- Existe una definición generalmente aceptada?
- Cómo se puede tipificar las distintas formas de regulación?
- Cuál es la tipología de la autorregulación?

3. A qué se llama autorregulación?

Ausencia de una definición aceptada

- El concepto implica distintas dimensiones
- El término se emplea en forma genérica
- Puede significar muchas cosas
- Induce a una confusión en la discusión



Es necesario definir el término en forma explícita

3. A qué se llama autorregulación?

Tipificación de las distintas formas de regulación

Dimensiones	Quién y Cómo
Normas	Estado, Estado, Iniciativa Privada Normas contratos transacciones
Supervisión	Estado directa delegada Mercado: diversos mecanismos Privados instituciones subcontratado
Consecuencias	Mercado, Estado, Iniciativa Privada Límites Fines servicios

3. A qué se llama autorregulación?

Tipología de la autorregulación

	1	2	3	4
Normas	Estado (S)	Estado (S)	AIMF (I)	AIMF (I)
Supervisión	Del. AIMF	Del. (I)M	Del. AIMF	Mercado (I)M
Consecuencias	Estado (S)	Mercado (I)	AIMF (I)	AIMF (I)

4. En qué condiciones debería aplicarse?

- Cuál es el enfoque apropiado?
- Cuales son las características deseadas?

4. En qué condiciones debería aplicarse?

El enfoque apropiado

Alternativas para el enfoque general

	Cerrada	Abierta
Voluntaria	1	2
Mandatoria	3	4

4. En qué condiciones debería aplicarse?

Las características deseadas

Atributos del esquema

- Bajo costo
- Aprovechar mecanismos existentes
- Reconocer las características propias de las IMFNR
- Flexible (heterogeneidad)
- Permitir gradualidad (incremental)

4. En qué condiciones debería aplicarse?

Las características deseadas

Resultados esperados (secundarios)

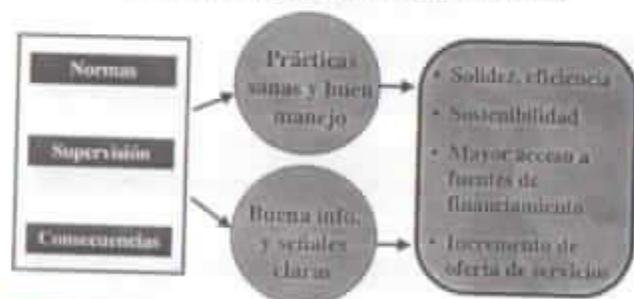
- No inducir una reducción del servicio
- No limitar innovación
- No imponer obligaciones a terceros (privados)
- No dispensar la supervisión
- Lograr un balance adecuado costos-beneficios

5. Cómo podría realizarse la autorregulación?

- Cuáles son los elementos que deben ser considerados en un esquema?
- Cómo inducir el buen manejo?
- Cómo proveer señales al mercado?

5. Cómo podría realizarse la autorregulación?

Los elementos que deben ser considerados



5. Cómo podría realizarse la autorregulación?

Formas de inducir el buen manejo

Mecanismos

- Mecanismos institucionales
- Mecanismos de mercado
- Restricciones de salvaguarda
- Otros



5. Cómo podría realizarse la autorregulación?

Formas de inducir el buen manejo

Mecanismos Institucionales

Mecanismos de Mercado

Asociaci
IMFNR

Instituc.
privadas

Regulación
Extensión

Contrato
Servicios

• Instancia
supervisora

• Agencias
calificadoras

• Contratos de
corresponsalia

• Créditos
comerciales

• Auditorias
externas

• AFL

5. Cómo podría realizarse la autorregulación?

Provisión de señales al mercado

Mecanismos



6. Qué podemos concluir?

1. A quiénes aplicaría la autorregulación?
 - A un grupo relativamente importante de instituciones pero con una cartera pequeña
2. Por qué tendría sentido la autorregulación?
 - Instituciones con características especiales (reg. no funcionaria)
 - Se fortalecería el sistema (logro de varios objetivos)
 - Permitiría balancear costos con beneficios
 - Es necesario actuar, status quo ya no es opción

6. Qué podemos concluir?

3. A qué se llama autorregulación?
- Mucho por discutir, tema nuevo y no hay una definición aceptada
 - Definir el lenguaje, resaltar los aspectos importantes
 - Se debe tomar en cuenta los aspectos involucrados en cualquier tipo de regulación
 - Sería útil desarrollar una tipología de autorregulación

6. Qué podemos concluir?

4. En qué condiciones debería aplicarse la autorregulación?
- Adaptar un enfoque y especificar las características deseadas (atributos y resultados)
 - Identificar y evaluar los distintos mecanismos

Atributos	Resultados
bajo costo,	no reducir servicio,
flexibilidad,	
heterogeneidad	no limitar innovaciones

6. Qué podemos concluir?

5. Cómo puede realizarse la autorregulación?
- Incorporar todos los elementos necesarios (normas, supervisión, conciencias)
 - Considerar distintos tipos de mecanismos que induzcan prácticas sanas (aprovechar lo existente)
 - Contar con una instancia que consolide y difunda la información

AUTORREGULACION VISIÓN GUBERNAMENTAL

Marzo 2001

I. MICROFINANZAS POLITICAS Y ESTRATEGIAS

- Expandir, diversificar y ampliar los servicios financieros al área rural.
- Promover servicios financieros para las poblaciones de bajos ingresos
- Desarrollar nuevos productos y Tecnologías financieras
- Fortalecer y consolidar a las entidades financieras reguladas
- Facilitar la incorporación de entidades financieras no reguladas al sistema financiero regulado
- Mejorar y adecuar el marco legal del sistema microfinanciero
- Regular el funcionamiento de las entidades financieras no reguladas
- Fortalecer a las entidades financieras no reguladas en función a su localización
- Promoción de alianzas estratégicas de corresponsables entre entidades financieras reguladas y no reguladas
- Promover mecanismos Financieros de Segundo Piso para canalizar recursos a entidades financieras que trabajen en el área rural y con la población de bajos ingresos.

II. MICROFINANZAS PRINCIPIOS

- Creatividad e innovación: Disposición al cambio, buscar y promover el emprendimiento, ser proactivo.
- Eficiencia: Utilización óptima de los recursos para el logro de los objetivos.
- Equidad: Disminuir las desigualdades y la competencia desleal.
- Orientación al mercado: Potenciar la oferta en función a la demanda sin distorsionar las fuerzas del mercado.
- Flexibilidad: Adaptabilidad al mercado y aceptación al riesgo.
- Autosostenibilidad: Búsqueda de rentabilidad definida, información amplia y sistema de supervisión y/o la autorregulación.
- Concepto de crédito: Prestar dinero para cobrar o recuperar.

III. ROL DEL ESTADO

- Normador, Regulador, facilitador y Promotor de la iniciativa privada
- No distorsionar el libre mercado con tasas preferenciales ni subvenciones.
- No competir con la actividad productivo privada
- Disminuir las desigualdades
- Evitar la competencia desleal, favoreciendo la transparencia.
- Canalizar recursos de largo plazo para entidades financieras reguladas y no reguladas.

VI. ACTORES DEL SISTEMA DE INTERMEDIACION FINANCIERA



V. SISTEMA DE INTERMEDIACION FINANCIERA



VI. CANALIZACION DE RECURSOS DEL ESTADO



A Diciembre 2000

NUMERO DE PRESTATARIOS (en MMS)							
	BANCOS	MUTUALES	COOP. AHOR. Y CREDITO	COOP. CERRA	FPFs	ONGs	TOTAL
Entidad Financiera	100	10	10	10	10	10	150
Mutualidad	10	10	10	10	10	10	60
Coop. Ahorro y Crédito	10	10	10	10	10	10	60
Coop. CERRA	10	10	10	10	10	10	60
FPFs	10	10	10	10	10	10	60
ONGs	10	10	10	10	10	10	60
TOTAL	150	50	50	50	50	50	500

NUMERO DE INSTITUCIONES Y REDES DE AGENCIAS							
	BANCOS	MUTUALES	COOP. AHOR. Y CREDITO	COOP. CERRA	FPFs	ONGs	TOTAL
Entidad Financiera	10	10	10	10	10	10	60
Mutualidad	10	10	10	10	10	10	60
Coop. Ahorro y Crédito	10	10	10	10	10	10	60
Coop. CERRA	10	10	10	10	10	10	60
FPFs	10	10	10	10	10	10	60
ONGs	10	10	10	10	10	10	60
TOTAL	60	60	60	60	60	60	360

NUMERO DE MUNICIPIOS CON Y SIN SERVICIOS FINANCIEROS			
	CON SERVICIO	SIN SERVICIOS	TOTAL
Entidad Financiera	10	10	20
Mutualidad	10	10	20
Coop. Ahorro y Crédito	10	10	20
Coop. CERRA	10	10	20
FPFs	10	10	20
ONGs	10	10	20
TOTAL	60	60	120

VII. AUTORREGULACION

Es el conjunto de disciplinas administrativas y financieras que los propietarios y gestores de una entidad se autoimponen (en beneficio de sus acreedores para aumentar la confianza de éstos), junto a mecanismos de controles internos y externos de verificación del cumplimiento con dichas disciplinas.

AREAS DE AUTORREGULACION

AREAS DE ATENCIÓN	OBJETIVO
DISCIPLINAS ADMINISTRATIVAS	Mecanismos de nombramiento de los directivos sus atribuciones y responsabilidades. Garantías de ejecutivos y oficiales de crédito.
DISCIPLINAS OPERATIVAS Y FINANCIERAS	Especialización en créditos. Determinación y conservación del patrimonio institucional. Reglas de contabilidad prudentes y transparentes. Reconocimiento oportuno del riesgo crediticio. Mecanismos de riesgos operativos. Justicia a gastos administrativos por servicios financieros.
CONTROLES INTERNOS	Auditoría interna. Control de gestión de crédito.
CONTROLES EXTERNOS	Auditoría externa. Divulgación pública de información financiera.

DISCIPLINAS FINANCIERAS

- ✓ **Observar normas y reglamentos financieros** de contabilidad, clasificación de créditos, presiones, adecuación patrimonial.
- ✓ **Patrimonio Institucional**, compuesto por los aportes de carácter patrimonial de asociados, instituyentes (Aportantes/Capitalistas/benefactores) o patrocinadores, donaciones de carácter irrevocable y excedentes económicos.
- ✓ **Límites Individuales de Créditos**
- ✓ **Límites de canalización de recursos públicos**
- ✓ **Prohibición de créditos vinculados**

DISCIPLINAS ADMINISTRATIVAS

Estatutos

1. Especialización de objeto social (actividad principal: financiamiento microcrédito).
2. Funciones y responsabilidades específicas y claramente diferenciadas de órganos de directivos y ejecutivos.
3. Determinación de un patrimonio institucional neto mínimo.
4. Límites de Endeudamiento.
5. Establecimiento de planes y políticas de relación mútua entre gastos de operación y cartera bruta.
6. Compromiso de llevar una contabilidad, formular, publicar, auditar estados financieros y evaluar operaciones crediticias.
7. Obligación de presentar información a sus financiadores, en base a las estándares de las disciplinas financieras y administrativas establecidas y uniformes.

XIII. VENTAJAS

- Lograr el reconocimiento y confianza del público
- Acceder a información crediticia confiable, oportuna y comparable del sistema financiero a través de los Buros de Información Crediticia.
- Acceder a fuentes de financiamiento público y privado.
- Suscripción de contratos de corresponsalia de servicios auxiliares financieros.

IX. NORMATIVA FINANCIERA

ENTIDADES REGULADAS		ENTIDADES NO REGULADAS	
ENTIDADES	NORMATIVA	ENTIDADES	NORMATIVA
Bancos	Ley 1488		
Mercaderes	Ley 1488 D.S. En proyecto	Cuop. Alarma y Crédito Ahorro	D.S. 25703 Proyecto D.S. 26ALCO
Cuop. Alarma y Crédito Ahorro	Ley 1488 D.S. 24429	Organismos no gubernamentales (ONGs) conlucos que realizan negocios del Estado	Proyecto de D.S. 24000
IFVs	Ley 1488 D.S. 24000		

X. DIFERENCIAS ENTRE COOPERATIVAS CERRADAS Y ONGs

FACTORES DE GOBERNABILIDAD

COOPERATIVAS CERRADAS	ONGs CREDITICIAS
<ul style="list-style-type: none"> ☐ Reciben aportaciones de asociados para prestarlos a otros miembros. ☐ El régimen propiario y de manejo patrimonial, la operativa de gestión y control, distribución de excedentes y de liquidación, están plasmados en la Ley de Cooperativas y D.S. Reglamentos. ☐ Sus estatutos solo explicitan lo establecido en las normas con relación a sus asociados. ☐ Cuentan con un patrimonio institucional que les hace sujetos de financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Reciben recursos de instituciones y donantes para colocarlos a intereses positivos (prestaciones). ☐ Están regulados por el Código Civil, que en forma genérica delimita las actividades y constituciones. ☐ Los estatutos tienen constitución social. ☐ El patrimonio institucional no está diferenciado, por lo que no son sujetos de financiamiento.

X. DIFERENCIAS ENTRE COOPERATIVAS CERRADAS Y ONG'S

FACTORES OPERACIONALES

COOPERATIVAS CERRADAS	ONGS CREDITICIAS
<p>1) Aspecto de apertura</p> <p>La modificación de sus estatutos conlleva la desaparición del carácter institucional. Si falta de procedimiento para el seguimiento y control de los créditos (1) se capitaliza los fondos de crédito de acuerdo a las utilidades y dividendos de sus asociados.</p> <p>2) La administración es propia de los asociados, quienes votan con su unidad y controlan los reglas de juego para manejar recursos de manera justa y equitativa permitiendo transparencia por sus operaciones.</p>	<p>1) El aspecto de apertura se centra en la adecuación de la cultura de crédito y de consumo más cercana para atender al grupo meta, sin distinción. Desinterés por los asociados.</p> <p>2) El aspecto de administración es independiente por las ONG's debe ser de mayor acuerdo con sus integrantes, directivos y administrativos asociados institucionalmente.</p>

XI. PROPUESTA DE NORMATIVA PARA ENTIDADES FINANCIERAS NO REGULADAS

FACTORES OPERACIONALES

COOPERATIVAS CREDITO CERRADAS	ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES ONG'S
<p>Supervisión por el INALCO, según CG 25703</p> <p>INALCO controlará los servicios de gestión administrativa, operativa y técnica a si se entrega privada para servicios de monitoreo e información</p> <p>El sistema de monitoreo e información con enfoque de auditoría externa, bajo parámetros establecidos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Disciplinas administrativas Disciplinas financieras Diffusión de la información institucional 	<p>Normar la relación entre el Estado y las ONG's crediticias que canalizan recursos públicos</p> <p>La normativa está orientada a:</p> <ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de disciplinas administrativas Especialización de actividades crediticias Uniformar las disciplinas financieras Diffusión de la información institucional

INSTRUMENTOS DE CONTROL DE IMF

WWB

Hans Dellien

Temario

- ❖ Que WWB
- ❖ Principios en la formación de Redes
- ❖ Determinación de Estándares para los miembros de la Red
- ❖ Instrumentos de Seguimiento y Control
- ❖ Utilización de los estándares

QUE ES EL WWB

- ◆ Red Internacional de instituciones microfinancieras:
- ◆ Presencia de nivel global:
 - América Latina : 15 Instituciones
 - África: 11 Instituciones
 - Europa: 8 Instituciones
 - Asia: 8 Instituciones
- ◆ Más de 400.000 clientes

QUE ES EL WWB

- ❖ Los miembros comparten misión y visión
- ❖ Se valora el conocimiento a nivel local
- ❖ Se fomenta el aprendizaje lateral
- ❖ Se apoya a los miembros con servicios técnicos y financieros

PRINCIPIOS EN LA FORMACION DE REDES

- ❖ Respeto mutuo
- ❖ Se refuerza la responsabilidad compartida
- ❖ Se espera y exige la implementación de los acuerdos entre los miembros
- ❖ Se establecen estándares de desempeño comunes
- ❖ Se controla el cumplimiento de los mismos
- ❖ Se considera expertos a las IMF

DETERMINACION DE ESTANDARES

❖ Principios

- Se identifican indicadores claves
- Se comparan contra los de las instituciones líderes
- Se establecen niveles de desempeño mínimos
- Se establecen plazos para su cumplimiento
- Se realizan evaluaciones periódicas a los miembros

ESTANDARES MÍNIMOS

- ❖ Clientes mínimos > 2.500
- ❖ Cartera en Riesgos > 30 días > 10%
- ❖ Costos Adm. / cartera promedio < 35%
- ❖ Suficiencia operativa > 90%
- ❖ Suficiencia financiera > 75%

PRIMERA ETAPA

I.2 DOCUMENTOS DE TRABAJO

Trabajo de consultoría "Consideraciones para la adopción de un Sistema de Autorregulación"

Fernando Ruiz
CONSULTOR

INTRODUCCIÓN

La discusión acerca de la necesidad de alguna forma de regulación de las entidades financieras no supervisadas por la SBEF en Bolivia, ha alcanzado un nivel de intensidad que posiblemente conduzca a la aprobación de una normativa específica por parte del Poder Ejecutivo o a la operación de algún mecanismo de carácter asociativo impulsado por las propias entidades no reguladas, el presente documento ha considerado los elementos que forman parte de la discusión internacional puestos en el contexto de la evolución del proceso de regulación de las microfinanzas en Bolivia. En términos comparativos con otros países donde la actividad de las microfinanzas es significativa, este proceso puede considerarse bastante avanzado.

El carácter de este documento es preliminar y no constituye una propuesta o diseño de un esquema de auto-regulación. Su objetivo es contribuir a la discusión y a un probable diseño a ser realizado más adelante, en la primera sección se revisa el contexto al cual se refiere a la discusión y en la segunda sección se analiza el sentido de la auto-regulación. Una vez desarrollados los temas de contexto y significado, en la tercera sección se adelantan algunas definiciones de la auto-regulación para posteriormente evaluar distintos enfoques posibles, en la cuarta sección. La sección quinta discute los distintos elementos y mecanismos a los que puede recurrir un enfoque de auto-regulación. La sección de consideraciones finales ha quedado pendiente en esta versión preliminar.

1. ¿A QUIÉNES APLICARÍA LA AUTORREGULACIÓN?

• ¿Cuál es el estado de la regulación de las microfinanzas?

En la última década, el Estado boliviano ha dedicado importantes esfuerzos orientado a desarrollar un marco adecuado para la operación de las entidades financieras y a fortalecer la capacidad regulatoria de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. Como parte de estos esfuerzos, se ha impulsado la incorporación de las actividades microfinancieras al ámbito de la regulación financiera. Por medio de un conjunto de decisiones consistentes entre sí y adoptadas a lo largo de varios años, se ha logrado configurar un marco regulatorio aplicable a los servicios de las microfinanzas.

Este marco incluye la Ley de Bancos y Entidades Financieras, varios decretos supremos, reglamentos y circulares que han ido conformando paulatinamente un sistema normativo que reconoce la especificidad de las microfinanzas, integrado al interior de la normativa financiera general. En este escenario, es importante analizar la viabilidad de la adopción de medidas regulatorias o normativas complementarias aplicables a las ONG's financieras a partir de los avances registrados en la regulación de las entidades y actividades microfinancieras. Esto implica identificar claramente la necesidad o motivación conducente a la protesta de nuevas reglas y buscar una consistencia de éstas con la política regulatoria vigente.

En consecuencia, para contextualizar la reflexión acerca de la autorregulación de las ONG's financieras, en este documento inicialmente se revisa de manera sintética al proceso a través del cual la mayor parte de las actividades microfinancieras ha sido incorporada gradualmente al ámbito de la regulación y la supervisión de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF).

Un Banco en las Microfinanzas

De manera previa a la incorporación de una categoría específica de entidades financiera orientada a las microfinanzas, el primer hecho significativo en las incorporaciones de las microfinanzas en el ámbito regulatorio de la SBEF fue la solicitud realizada en 1991 por una ONG (PRODEM) dedicada al microcrédito para constituir un Banco autorizado especializado en microfinanzas (BancoSol). Esta solicitud respondió a la necesidad identificada

por sus directivos de resolver sus necesidades de financiamiento que imponían limitaciones a la expansión de sus operaciones.

El desempeño del BancoSol en sus primeros años fue muy exitoso, al grado que su prestigio alcanzó al ámbito internacional y aún en la actualidad muchos estados en el ámbito internacional toman el BancoSol como ejemplo de un caso exitoso en el desarrollo de servicios microfinancieros. Además de demostrar que las actividades microfinancieras podía ser autosostenible, esta experiencia mostró a otras entidades microfinancieras las ventajas de su incorporación al sistema financiero regulado.

Sin embargo, era poco probable que otras entidades (principales ONG's) que alcanzaron un nivel de desarrollo similar al de PRODEM opten por la misma vía de transformación debido a las implicaciones y requisitos que tiene la operación de una entidad bancaria. Esta situación hizo posible la consideración de una nueva categoría de entidad financiera por parte del Poder Ejecutivo, con la finalidad de viabilizar la incorporación de un segmento importante de las microfinanzas dentro de los parámetros de la legislación financiera.

Los Fondos Financieros Privados

El 1995 el gobierno emitió el Decreto Supremo No 24000 para la creación y organización de una nueva categoría como parte del sistema financiero que son los Fondos Financieros Privados (FFP's). En esa norma se estableció como el objetivo de estas entidades el canalizar recursos a la micro y pequeña empresa en áreas urbana y rural. Los FFP's están autorizados para ofertar servicios financieros integrales aunque su escala y rango de operaciones es más restringido que el de las entidades bancarias. Como resultado de esta complementación del marco regulatorio, se conformarán FFP's de los cuales varias ONG's financieras constituyen su principales accionistas.

Para aquellas entidades que se conformaban a partir de una o varias ONG's, el esquema aprobado para las conformaciones de estos FFP's fue la transferencia de la cartera desarrollada por las ONG's a los fondos.

Las prácticas de supervisión por parte de la SBEF inicialmente se orientaron con mayor énfasis a la supervisión de la entidad microfinanciera y no específicamente a las actividades microfinancieras. La práctica de supervisión a las entidades microfinancieras permitió a la SBEF no solamente alcanzar ahora a las entidades especializadas en microfinanzas sino al conjunto de actividades microfinancieras, ampliando de esta manera la supervisión de estas actividades en los diferentes tipos de entidades financieras.

Entre el desarrollo de una práctica diferenciada de supervisión uno de los aspectos más destacables es la modalidad de evaluación de la cartera de microcréditos. En ésta el énfasis se orienta principalmente al cumplimiento de las políticas de la entidad, a la consistencia en el tratamiento de microcrédito y a la operación de los sistemas de información utilizados por las entidades.

Bajo las nuevas condiciones para la operación de servicios financieros, no sólo las ONG's financieras identificaron las potenciales ventajas de operar servicios microfinancieros sino que otras entidades financieras ya reguladas decidieron la diversificación de sus servicios para operar microcréditos de microfinanzas. Varias entidades bancarias han constituido FFP's para canalizar microcrédito aunque la mayoría ha orientado sus servicios al crédito de consumo. De igual manera, varias cooperativas como autorización de funcionamientos de la SBEF sin modificar sus status legal, han adoptado tecnologías de microcrédito para atender a nuevos segmentos de clientes en sus agencias existentes.

Iniciativas Regulatorias Recientes

En los últimos años se han generado varias iniciativas en busca de un marco normativo adecuado para que las ONG's puedan ampliar sus facultades operativas en el sector de las microfinanzas. Entre éstas destacamos en este documento por su trascendencia a i) la Ley de Propiedad y Crédito Popular, ii) los Arreglos Institucionales, y iii) una Norma de autorregulación.

En lo referido a las microfinanzas, la Ley PCP aprobada en junio de 1998, se orienta a facilitar el acceso a los servicios microfinancieros. Los aspectos con potencial implicación sobre el sistema de las microfinanzas son: el uso, por parte de posibles prestatarios, de un bono fiscal como garantía para el microcrédito y la autorización "personas colectivas" para captar depósitos del público.

El nivel de desarrollo de las actividades microfinancieras que ha alcanzado Bolivia hace que la garantía que podría otorgar el bono fiscal referido, por su naturaleza y monto, sea superflua y riesgosa. La existencia de una garantía proveniente del gobierno podría incentivar comportamientos no deseados en los clientes, si es que ellos encuentran en el microcrédito una forma de monetizar su bono fiscal. Por otra parte, la aplicación de las facultades de captación de ahorro por parte de "personas colectivas" plantea como condición la obtención de una autorización expresa de la SBEF, aspecto que involucra directamente a la entidad reguladora y la compromete a supervisar entidades posiblemente no especializadas en la actividad financiera. Estas

implicaciones inviabilizaron temporalmente cualquier reglamentación y más la creación del esquema planteado.

A raíz de la inviabilidad de la ampliación de las facultades de captación de depósitos vía la reglamentación de la ley PCP, el FONDESIF con el apoyo de algunas agencias de la cooperación internacional ha apoyado la alternativa de los Arreglos Institucionales. Ésta, de acuerdo a un diseño existente para la realización de una experiencia piloto, apunta a ampliar las facultades de proveer servicios microfinancieros a las ONG's mediante la realización de contratos específicos entre ONG's y entidades reguladas, para la captación de depósitos del público en una agencia provincial de la ONG por encargo y para fondeo exclusivo de la entidad regulada en cualquiera de sus propias agencias.

Esto se realiza asignando la responsabilidad sobre los costos incrementales de acuerdo a los riesgos de cada entidad participante. Los beneficios esperados de esta modalidad son una ampliación de la cobertura de los servicios microfinancieros en el área rural, una comisión para la entidad no regulada y la posibilidad de ofrecer servicios integrales a sus clientes y, para la entidad regulada, la captación de recursos del público que puede intermediar. Esta modalidad de "contrato de agente" no implica una delegación de facultades de intermediación de una entidad a otra. Por el contrario, las actividades de captación son respaldadas en todo momento por la entidad regulada quien asume para sí todos los riesgos implícitos en esta operación.

Desde el punto de vista de la entidad regulatoria, la supervisión de estas operaciones no sería de carácter directo con las ONG's sino que principalmente sería de interés de la entidad regulada, ya que como la entidad que en última instancia cubre el riesgo por las obligaciones que se deriven de las operaciones financieras ante la SBEF y ante terceros. De todas maneras, la SBEF se reserva el derecho de supervisar directamente los contratos y las operaciones en las agencias de la entidad regulada.

Aunque la propuesta no ha alcanzado aún una aceptación por parte de la instancia normativa del Poder Ejecutivo, ha dado lugar a un primer paso en la línea de los arreglos institucionales, con la emisión por parte de la SBEF del reglamento operativo para Contratos de Corresponsalia. Estos corresponden al mismo esquema de arreglo institucional anteriormente descrito, pero su ámbito de operación se restringe a contratos para la provisión de servicios auxiliares financieros (giros, transferencias, cobranzas). Lo significativo de esta modalidad ha sido que, sin la necesidad de emitir una normativa compleja, se ha establecido un mecanismo concreto para que la ONG's establezcan relaciones de mercado con entidades reguladas. Esto implica que la manera previa a la

firma de un contrato de corresponsalía, las entidades reguladas revisarán el desempeño y solidez de la ONG's con la cual establecería la relación contractual.

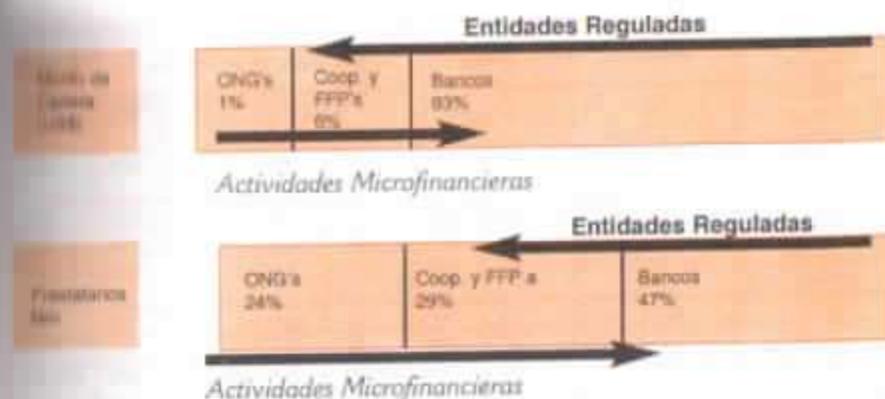
La más reciente iniciativa se refiere a la definición de un marco normativo promovido por el Ministerio de Hacienda, que se orienta a sustituir el marco legal general en el cual operan las ONG's financieras por uno específicamente orientado a la actividad financiera. Esta propuesta se encuentra actualmente en una etapa de preparación.

• ¿Qué instituciones podrían estar en un esquema de autorregulación?

Importancia del segmento que podría ser autorregulado.

Un aspecto positivo de las transformaciones ocurridas a lo largo de los últimos años en el sistema de la microfinanzas, es el que éstas no han sido realizadas al margen del sistema financiero formal ni a partir de un conjunto de normas especiales. La evolución del marco regulatorio de las microfinanzas ha sido compatible y complementario al desarrollo del sistema financiero y del marco regulatorio vigente. Con estas modificaciones de la normativa financiera y la reacción de las entidades financieras a dichos cambios, el resultado ha sido la incorporación de una parte importante de las entidades microfinancieras a las supervisiones de la SBEE.

Con el fin de contar con una idea aproximada de la dimensiones involucradas en las entidades financieras a las cuales nos referimos, a continuación se presenta un esquema de la composición del sistema financiero. En este se considera, por una parte, la cobertura actual de la regulación y la prestación de servicios microfinancieros y, por otra parte, el monto de cartera y el número de prestatarios.



(*) No considera a las Mutuales, que están bajo la supervisión de la SBEE (debido a que éstas no son relevantes en el análisis de las microfinanzas, y porque la mayoría de sus créditos están destinados al sector vivienda y no al sector pequeña y microempresa. Las cifras son aproximadas. Fuente: boletín SBEE boletín FINRURAL, Junio 2000

La cartera que corresponde al sistema financiero regulado sin considerar las mutuales (Bancos, FFP's y Cooperativas) alcanza aproximadamente a US\$ 3.500 millones, mientras que la cartera de las ONG's financieras alcanza aproximadamente a US\$ 63 millones (el 1,5 % de la cartera mencionada). Desde el punto de vista del número de prestatarios del sistema financiero, las entidades reguladas atienden aproximadamente a 490.000 prestatarios, mientras que las ONG's atienden a 156.000 prestatarios (el 24% de los prestatarios de todo el sistema financiero). A estas cifras de las ONG se debe incluir una significativa parte de las cooperativas que no están reguladas, y que mantendrán esa condición bajo la figura de cooperativas cerradas (éstas alcanzan aproximadamente a 50 entidades de las cuales la información es muy dispersa)

Desde el punto de vista del monto de cartera, la regulación alcanza al menos el 95% de la cartera de créditos y los microcréditos no alcanza el 10% del total del sistema financiero. Desde el punto de vista de los prestatarios del sistema financiero, la regulación cubre aproximadamente un 70% de los créditos y los microcréditos representan prácticamente al menos un 65% de todos los prestatarios del sistema financiero.

Características de las entidades microfinancieras

El mercado de las microfinanzas está compuesto tanto de entidades reguladas como no reguladas. Entre las entidades microfinancieras reguladas la única banco especializado en microfinanzas es el BancoSol y entre las entidades financieras no bancarias se encuentran los Fondos Financieros Privados y las Cooperativas abierta. En conjunto alcanzan a 27 entidades, 330 agencias, una cartera de US\$ 256 millones y un total de 238.635 prestatarios.

¿POR QUÉ TENDRÍA SENTIDO LA AUTORREGULACIÓN?

¿Por qué autorregulación y no regulación tradicional?

La revisión del estado de la regulación de la microfinanzas realizada en la edición precedente, nos permite destacar que existe un marco regulatorio dirigido a ellas. Lo que es importante tomar en cuenta es que este marco constituye uno de carácter tradicional, es decir, en términos convencionales de la regulación bancaria. Los aspectos específicos desarrollados para supervisar las actividades microfinancieras no modifican el hecho que los entes microfinancieros autorizados por la SEBF responden al mismo esquema regulatorio de la banca.

En la selección de esquemas alternativos de regulación o auto-regulación de las ONG's junto a la naturaleza diferente de las microfinanzas se debe considerar también las condiciones y el medio en el que opera. Generalmente, las que se encuentran afuera del sistema financiero formal son aquellas a las que menos se aplicaría la regulación tradicional. Esto porque operan principalmente en el área rural, en las cuales son frecuentes las limitaciones de infraestructura, comunicaciones y de acceso a servicios legales, entre otros.

En la experiencia reciente de los FFP's, existen algunas evidencias de que la regulación tradicional puede inducir una reducción del servicio de microcrédito en determinadas áreas geográficas por no cumplir con las condiciones de infraestructura requerida o con determinados segmento de clientes que no cuentan con determinada documentación legal. Para varias ONG's accionistas de FFP's esto ha sido la fuente de preocupación al ver que su nueva condición legal le impide continuar prestando servicios a sus antiguos clientes.

Por otra parte, una regulación rígida limitaría las posibilidades de explorar distintos tipos de innovación en la provisión de servicios por parte de las ONG's, orientadas a adecuar permanentemente su operación de las necesidades de una población culturalmente diversa y geográficamente dispersa. La necesidad de dejar abierta la posibilidad de innovar en los servicios microfinancieros aparecen como un requisito clave de cualquier esquema de la regulación o autorregulación de las ONG's, dado que el desarrollo de sus actividades representa el origen del ampliamente desarrollado sistema de servicios microfinancieros en Bolivia.

Participación según:	Bancos		FFP's		Cooperativas		ONG's		Total
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	
Entidades (No.)	1	4%	8	23%	8	31%	11	42%	28
Agencia (No.)	44	13%	98	30%	59	18%	131	39%	332
Urbanas	35	20%	57	32%	27	15%	59	33%	178
Rurales	9	6%	41	27%	30	20%	72	47%	152
Cartera (Millones US\$)	77	20%	117	31%	118	31%	63	17%	375
Urbanas	66	26%	90	35%	81	32%	18	7%	256
Rurales	11	9%	27	23%	37	31%	45	38%	120
Prestatarios (No)	68.000	16%	147.000	36%	42.000	10%	156.000	38%	413.000
Urbanos	58.000	24%	111.000	46%	27.000	11%	42.000	18%	239.000
Rurales	10.000	6%	36.000	21%	15.000	9%	114.000	66%	174.000

(*) Boletín FINRURAL - DICIEMBRE 2000

De acuerdo a las cifras revisadas, se puede afirmar que en el caso de las microfinanzas en Bolivia la mayor parte de las operaciones microfinancieras se hallan reguladas y bajo la supervisión de la SEBF. La mayor significación de las ONG's se encuentra en la provisión de servicios financieros en el área rural, donde concentran la mayor parte de su cartera y de sus clientes. Por lo que, normar o regular la actividades de la ONG's que mantienen su condición inicial de entidades sin fines de lucro y que no se han transformado en FFP's, es en gran medida definir las reglas de juego para los servicios de microfinanzas para el área rural.

No obstante los avances logrados en términos de la regulación de las microfinanzas a través de la modalidad de FFP, la realidad de varias entidades microfinancieras reguladas y no reguladas está generando distintas respuestas a partir de la experiencia de los FFP's. Varias ONG's se han planteado mantener su naturaleza jurídica, otras que ingresaron a FFP's como accionistas han decidido vender su participación accionaria y otras mantendrán su participación accionaria y simultáneamente pretenden mantener sus operaciones de microcrédito en áreas geográficas que no entran en conflicto con la expansión de su FFP. Inclusive una ONG que se transformó completamente en FFP está considerando la posibilidad de reiniciar operaciones con una ONG que le permita contar con un instrumento de expansión de mercados y experimentación de nuevas tecnologías.

• ¿Cuál es la motivación para empujar la autorregulación?

Objetivos Generales de la regulación

El principio básico de la regulación y la supervisión es que su objetivo fundamental es proteger el sistema financiero de prácticas excesivamente riesgoso por parte de los intermediarios financieros que movilizan depósitos del público con el objetivo de otorgarlos bajo la forma de créditos. Adicionar otros objetivos conduce generalmente a que la autoridad regulatoria se desvíe de su objetivo fundamental, debido a que los recursos y las capacidades deben distribuirse entre una mayor diversidad de actividades de supervisión.

A partir del principio básico de la regulación financiera, surgen dos preguntas que deben ser consideradas en el contexto del sistema financiero boliviano.

- ¿Existe riesgo para el Sistema Financiero si no se regula a las ONG's?
- ¿Es necesario regular a las ONG's para proteger los depósitos del público?

Motivación del Ejecutivo

Desde el punto de vista del Poder Ejecutivo, los argumentos que favorecen algún tipo de regulación (más allá de la vigente) de las ONG's pueden ser el

- precautelar la correcta aplicación y la recuperación de los recursos de crédito otorgados por el FONDESIF (y otras entidades públicas) a estas entidades
- buscar el desarrollo de entidades más sólidas y sostenibles promoviendo un desempeño eficiente de las ONG's y de su mercado, y
- mejorar el acceso de los servicios microfinancieros facilitando la ampliación de sus cobertura principalmente en el área rural.

Para lograr este objetivo el Poder Ejecutivo requería sustituir y fortalecer la normativa vigente referida a las ONG's a fortalecer la reglamentación interna del FONDESIF (o de las entidades públicas) si fuera necesario. La nueva normativa no tendería un carácter prudencial debido a que para esto no sería necesario involucrar a la entidad reguladora.

Motivación de la Superintendencia

Si bien el sistema de microfinanzas en Bolivia representa una parte importante de los servicios financieros, desde el punto de vista del número de prestatarios, se ha visto a partir de la información presentada que la mayor parte de las actividades financieras se encuentran bajo la supervisión de la SBEF. Esto implica que una potencial quiebra de cualquiera de estas entidades no pondría en riesgo el conjunto del sistema financiero, ni desde el punto de vista de los financiadores ("accionista") ya que en su mayoría son instituciones de cooperación internacional ni desde el punto de vista del público debido a que estas entidades no pueden captar depósitos para fondearse de acuerdo a la normativa vigente.

Quizás el mayor riesgo que conlleva una mala práctica de las ONG's es reforzar la percepción de que el crédito para los pobres debe ser subsidiado o condonado, a que esto podría generalizar expectativas de moratoria o condonación por un efecto demostrativo en el segmento de clientes de la pequeña y microempresa.

Sin embargo este no es el caso en Bolivia ya que la mayoría de las ONG's financieras trabajan con tasas de interés activas al menos mayores a la tasa pasiva bancaria y muchas de ellas están orientadas a lograr su autosostenibilidad, entendida como la capacidad de cubrir la totalidad de sus gastos operativos con los ingresos financieros provenientes de su recuperación de cartera.

Por lo tanto, en un entorno como el descrito:

- El riesgo potencial que implica una mala práctica de las ONG's microfinancieras no parece justificar la necesidad de regular a las ONG's o de incorporarlas al ámbito de la supervisión que realiza la SBEF

De igual manera, al no estar autorizadas las ONG's a captar depósitos del público para acceder a una fuente más barata y estables de fondeo:

- Una potencial quiebra de alguna de estas organizaciones o la imposibilidad de recuperar los recursos asignados a malas operaciones de crédito no compromete el patrimonio de los ahorristas. Tampoco por este motivo, se justificaría regular a las ONG's financieras.

El razonamiento anterior con respecto de la necesidad de regular a las ONG's financieras tiene como punto de partida el principio básico de la regulación desde la perspectiva del Ente regulador. A fin de lograr un cuadro más completo, es necesario considerar otros puntos de vista, como el Poder

Ejecutivo, las propias ONG's y otros agentes involucrados en la provisión de servicios microfinancieros por parte de la ONG's. De este modo, se complementa la visión de la entidad reguladora y se obtienen una perspectiva más integral para dar respuesta a las preguntas anteriormente formuladas.

Motivación de las ONG's

Considerando el punto de vista de las ONG's delineando por sus motivaciones e intereses, las razones más importantes para considerar la necesidad de ser reguladas parte de un reconocimiento del marco regulatorio vigente, el cual de manera totalmente justificada no reconoce a las ONG's como entidades financieras reguladas ni las faculta a intermediar recursos del público.

Las principales motivaciones de las ONG's que las conduzcan a reconocer la necesidad de algún tipo de regulación adicional a la vigente serían:

- La Posibilidad de acceder a fuentes públicas o privadas de financiamiento de mediano y largo plazo para ampliar la escala de sus operaciones.
- La oportunidad de diversificar los servicios microfinancieros para la pequeña y microempresa sobre todo en las áreas rurales.
- La perspectiva de habilitarse para fondearse con recursos del público obteniendo una autorización de la SBEF que les permita captar depósitos del público.

De hecho, varias de las ONG financieras han ido adoptando parcialmente algunos parámetros de desempeño definido por la SBEF para las entidades reguladas con el fin de habilitarse o mejorar su imagen con financiadores externos y específicamente con el FONDESIF. De igual manera, la diversificación de ciertos servicios financieros pueden realizarse por medios legales mediante la modalidad de los contratos de corresponsalia.

Sin embargo, la frontera infranqueable para las ONG's ha sido la captación de depósitos del público para fondear sus operaciones crediticias, ya que de acuerdo al marco regulatorio vigente es este el punto donde deben optar por su transformación en un Fondo Financiero Privado. En este punto es importante diferenciar las dos caras de la captación de ahorro del público, una, para otorgar el servicio a los clientes y, la otra, para obtener financiamiento barato y estable.

En este contexto, la tendencia de las ONG's ha sido abogar por un marco regulatorio "especial" o "a su medida", que no imponga las restricciones que

desde su punto de vista conlleva el transformarse o operar como FFP. En esta línea, su pretensión de mantener la flexibilidad operativa y de costos que les es característica para seguir llegando a los segmentos de población pobre con la que trabajan y para no perder su capacidad e innovación, en un entorno que obliga a mantener estándares de buen desempeño.

En sus inicios, la mayoría de las ONG's ha desarrollado su cartera de microcrédito a partir de la colocación de recursos de financiadores externos, se en carácter de donación o en condiciones concesionales. En la actualidad, muchas de ellas han recurrido a créditos del sector público que también tiene su origen en recursos de la cooperación internacional canalizados a través de FONDESIF. El resultado es que varias ONG's han diversificado sus fuentes de financiamiento de manera tal que deben responderán distintos supervisores y deben generar información específica para cada uno de ellos.

Motivación de los Financiadores

Sin embargo, desde el punto de vista de los financiadores, el proceso de supervisión que requieren realizar para evaluar el desempeño de la entidad que financian se ha vuelto más complejo. Aún más, en el caso de financiadores externos, es poco probable que puedan seguir de cerca la verdadera evolución y desempeño de las entidades que financian.

Sin identificar un mecanismo de supervisión en particular, los financiadores externos tendrán interés en disponer de una información de mejorar calidad y de informes más confiables referidos al desempeño de las entidades que financian. Para esto tendrán interés en impulsar diversos esquemas de "regulación" o "auto-regulación" que operen regularmente y que puedan inducir a las ONG's a un desarrollo sano de su cartera y a un desempeño enmarcado en determinadas estándares de calidad y responsabilidad. con esto apoyan la viabilidad y sostenibilidad de las entidades que financian, velando de esta forma por los resultados de su intervención.

Eventualmente, en un medio muy competitivo, las entidades microfinancieras reguladas podrían demandar una "regulación" de las ONG's financieras, en su condición de potenciales competidores que actúan bajo un marco normativo más ventajoso y privilegiado.

• ¿Cuáles son las consecuencias de ser regulado?

Requerimientos que deben ser cumplidos

Para las entidades participantes de un esquema de regulación, el formar parte de ese esquema implica un conjunto de obligaciones pero al mismo

tiempo también determinados beneficios. Entre las principales obligaciones de las entidades que operan servicios microfinancieros estarían el actual dentro de ciertas reglas establecidas, estar sometidas a una supervisión y control por parte de la entidad responsable de realizar la tarea reguladora y prever la información que el esquema requiera para su funcionamiento.

De igual manera, se esperaría que toda entidad participante esté dispuesta a asumir las sanciones o recomendaciones que imponga la entidad encargada de realizar la supervisión y vigilancia sistemática para asegurar que se cumplan las reglas establecidas. Adicionalmente, todo esquema de regulación implicará un costo, por mínimo que éste sea, que deberá ser cubierto por las entidades participantes.

Beneficios de ser regulados

Los beneficios de participar en un esquema de regulación o auto-regulación, que no sea el mecanismo formal de la SBEF, son diversos. Entre éstos podemos mencionar los beneficios para la entidad, para el público, para la "industria" y para los promotores o "accionistas"

- Entidad: respaldo institucional, estándares ajustados al tipo de operaciones y entidad, credibilidad ante sus promotores o financiadores, confianza del público, ahorro costos, acceso a información de entidades similares.
- Público: mayor seguridad a sus operaciones, sostenibilidad de los servicios que recibe, un mercado más competitivo, información para tomar decisiones.
- "Industria": mejor imagen ante el público y otros sectores de la población, información para nuevas oportunidades negocios, un desarrollo más sostenible.
- Promotores o "accionistas": economías de escala en la supervisión, mejor información de sus entidades, estándares para su uso en otros contextos.

¿A QUÉ SE LLAMA AUTORREGULACIÓN?

• Cómo se puede tipificar las distintas formas de regulación?

Las tres dimensiones de la regulación: normas, supervisión, implicaciones

Al nivel más general la regulación puede ser caracterizada en términos de las siguientes tres preguntas que definen tres dimensiones de la regulación.

- ¿Quién definen las normas o los estándares que se deberán cumplir?
- ¿Cuál es el mecanismo de supervisión o verificación de cumplimiento (Qué instancia y a través de qué instrumentos)?
- ¿Cuáles son las consecuencias de un cumplimiento adecuado o de una falta de cumplimiento?

Para cada una de estas tres dimensiones que denominaremos estándares, supervisión y consecuencias- es posible identificar varias alternativas. La tabla a continuación presenta las alternativas más comunes que se presentan en el debate actual.

Estándares	*Mercado *Iniciativa Privada *Estado
Supervisión	*Mercado * Interesados *Otras Instituciones *Instituciones dedicadas públicas *Instituciones dedicadas privadas *Directa * Delegada *Otros mecanismos de mercado
Consecuencias	*Acceso a distintos tipos de fondeo, * Posibilidad de ofrecer distintos tipos de servicios

Como lo sugiere la tabla anterior, la posibilidad de combinaciones es muy variada y extensa (aún cuando se elimina algunas combinaciones que no tiene sentido) lo cual da lugar a la posible existencia de una gama amplia de posibilidades.

Las formas y la naturaleza de regulación existentes

A modo de ilustración la figura siguiente caracteriza las opciones que actualmente se observan en Bolivia en término del esquema presentado. Como se puede apreciar, pese a que se pueden distinguir tres grupos de instituciones (para propósitos del presente trabajo se adoptó la conversión de

agrupar de FFP's y cooperativas abiertas), en la práctica solamente existen dos tipos de regulación.



En particular, con relación a esta caracterización vale la pena destacar los siguientes dos aspectos:

- En términos generales, la regulación de FFP's, Cooperativas y la Banca Comercial tiene características similares: las normas o estándares han sido establecidas por el estado, la supervisión la realiza una (la misma) entidad pública dedicada, y la falta de cumplimiento puede llevar a la intervención perdida de la licencia. Estas características son las de la regulación tradicional. La diferencia que se observa entre los dos grupos es una de grado: el capital requerido, el tipo de operaciones permitidas, etc.
- En contraste, el caso de las ONG's no es una regulación formal sino que se tiene lo que puede considerarse el caso externo de autorregulación, uno en el que estándares, la supervisión y las consecuencias dependen de la misma institución. Este tipo de regulación, que corresponde a la autorregulación en el sentido más estrecho del término y que denominaremos regulaciones internas, es aquella que, en principio, existe en mayor o menor grado y de manera más o menos efectiva en toda institución.

En consecuencia, se podría decir que en Bolivia existen los dos mecanismos externos de regulación. Por un lado la regulación interna que depende

exclusivamente de las IMF's y por otro la regulación formal con las características tradicionales.

Cabe resaltar que por razones de la estructura de propiedad, la regulación interna tiende a no ser suficientemente efectiva en el caso de ONG's financieras no formales. Eso se atribuye a que los directores no tienen un riesgo directo de pérdida y tienden a ser más relajados, en contraste, los dueños de bancos comerciales tienen un mayor incentivo para supervisar a la administración (riesgo de pérdida de inversión o bajo retorno).

Los candidatos para una modalidad de autorregulación

Como lo mencionamos anteriormente, entre los dos extremos presentes en el caso de regulación financiera en Bolivia se puede concebir una gama extensa de alternativas. Estas alternativas consistirían en mecanismos complementarios de regulación a ser aplicados a un subconjunto de aquellas instituciones financieras (no necesariamente todas) que actualmente son sujetas solamente a la regulación interna. Es decir, que la autorregulación se aplicaría a un subconjunto de las ONG's involucradas en el campo de las microfinanzas que actualmente no son reguladas de manera formal.

• ¿Cuál es la tipología de la autorregulación?

Los cuatro tipos de autorregulación

En la actualidad existen muchas referencias a la autorregulación aunque no existe una definición de la misma que sea generalmente aceptada. En algunos casos se pueden identificar definiciones explícitas de autorregulación pero las normas tienden a ser generales y a mostrar diferencias entre sí. Este hecho se debe a que, si bien el término sugiere claramente que las instituciones financieras participan en la regulación (auto), existen varias dimensiones de la regulación y pueden darse diferentes grados de participación. En consecuencia, además de existir la posibilidad de que se den varias definiciones de autorregulación, es posible que comprendidas dentro una definición (que tienda a ser genérica) puedan darse diferentes interpretaciones.

Para tener mayor claridad sobre las posibles definiciones de autorregulación es útil establecer una tipología. A continuación se presenta un esquema que, tomando en cuenta las tres dimensiones de la regulación descritas anteriormente, permite organizar los diferentes casos que podrían, en mayor o menor medida, ser denominados autorregulación. La tabla a continuación presenta los cuatro tipos de autorregulación que consideramos más pertinentes, cabe destacar que, dependiendo los mecanismos de supervisión, podrían especificarse distintas modalidades dentro de cada tipo.

	1	2	3	4
Norma	Estado/Superintendencia		AIMF (Superintendencia)	
Supervisión	Delegados (AIMF)	Delegados (AIMF)	Delegados (AIMF)	Mercado
Implicaciones	Estado/Superintendencia		AIMF (Superintendencia)	

AIMF = Institución o instancia controlada por una agrupación de IMF's

El grado externo de autorregulación, como se mencionó anteriormente es el que realiza una institución sobre sí misma, debido a que ésta no es la autorregulación que se tiene en mente en las discusiones sobre regulación, la hemos diferenciado denominándola regulación interna y excluyéndola del análisis.

Mecanismos alternativos en discusión

A fin de identificar la naturaleza y las características deseables para un posible mecanismo de autorregulación es conveniente identificar las alternativas de regulación que podrían existir. La consideración de las posibles alternativas permite establecer la gama de opciones disponibles para luego identificar aquellas que, por sus características, parecieran tener más relevancia para el caso boliviano.

Si bien el tema de regulación en general, y autorregulación en particular, de las microfinanzas es relativamente nuevo existen ya una serie de propuestas (algunas llevadas a la práctica mientras que otras a nivel conceptual) que vale la pena tomar en cuenta y evaluar, cabe resaltar que, en general, las experiencias prácticas son recientes por lo que la discusión a continuación (al igual que el debate actual a nivel internacional) tiene todavía un alto componente conceptual.

A modo de ilustración a continuación se describe brevemente algunos de los posibles mecanismos que están en discusión en la literatura sobre regulación de las microfinanzas y que, en algunos casos están siendo consideradas para su adopción, o han sido recientemente adoptadas, en diferentes países. Como se podrá apreciar, estos mecanismos se refieren fundamentalmente al aspecto que hemos denominado supervisión.

Supervisión propia. - (una de las varias posibles interpretaciones). La supervisión está a cargo de una instancia establecida y controlada por una agrupación de IMF's.

Supervisión delegada. - La superintendencia mantiene la responsabilidad de regular pero delega a una tercera instancia la supervisión las inspecciones. El "agente" puede ser una asociación de IMF's, una instancia controlada por financiadores y donantes o una entidad independiente. La Superintendencia debe verificar periódicamente la confiabilidad del monitoreo, inspección y reportes del agente e intervenir cuando surjan situaciones problemáticas.

Regulación por extensión. - Las alianzas estratégicas entre entidades reguladas y las no reguladas con el fin de extender los servicios (contratos de corresponsalia o contratos de agente Financiero Local) incorporan un elemento de regulación indirecta en la que las entidades reguladas actúan de fiscalizadores de las entidades no reguladas.

Agencias de rating. - Una agencia privada de calificación de riesgo evaluar y certifica la solidez de las IMF's.

Seguro de depósitos. - Una agencia no gubernamental (fundación de garantía de ahorro) provee un seguro como un sustituto para la regulación y supervisión. Para obtener la garantía las ONG's deben pasar una revisión detallada de sus operaciones, serían supervisadas en forma continua y pagarían una prima de seguro. Diferentes tipos de certificación: i) que los depósitos de clientes se mantienen separados y no son utilizados para préstamos, y ii) que la IMF tiene la capacidad - certificando que la condición financiera, las políticas de crédito y los procedimientos administración son de una calidad aceptable para realizar actividades de préstamo como los recursos captados del público.

Garantías bancarias. Los depósitos aceptados por una IMF son garantizados por una institución financiera regulada.

Auditorías externas. - Empresas de auditoría reportan sobre el cumplimiento de ciertos estándares (CAMEL) a una agrupación de ONG's la cual publica un informe anual de cumplimiento por parte de las IMF's individuales.

Congelamiento de depósito. - (ahorro restringido) - las IMF's pueden proveer servicios de ahorro (aceptar depósitos en entidades supervisadas).

Registro voluntario. Se abre un registro en el cual las IMF's pueden registrarse. El documento de registro provee detalles sobre la IMF (propietarios, área de operación, recursos, productos financieros, etc) también establecería las condiciones en la que, de no horas los depósitos, un depositante podría tomar acción en contera de la IMF (ej. Ejecutando una garantía inmueble).

Relación dispersa. - La supervisión del cumplimiento de normas la realizan diversas entidades financiadoras privadas y estatales-

Como lo sugiere la breve descripción de los mecanismos listados, cada uno provee una forma en la que (generalmente de manera parcial) se pretende dar una evaluación de la seriedad de la institución o de la seguridad de los recursos captados del público.

¿EN QUÉ CONDICIONES DEBERÍAN APLICARSE A LA AUTORREGULACIÓN?

• **¿Cuál es el enfoque apropiado?**

Las aproximaciones posibles.

Al considerarse la adopción de algún esquema de autorregulación es necesario tomar una definición sobre el enfoque general a ser adoptado. El enfoque puede caracterizarse en términos de dos aspectos de la autorregulación: su aplicabilidad (mandataria o voluntaria) y su naturaleza (cerrada o abierta), tener una de las características: ser sistemático o selectivo.

	Cerrada	Abierta
Voluntaria	1	2
Mandatoria	3	4

A modo de ilustración a continuación se describen brevemente dos de los enfoques posibles:

- En el segundo caso la definición se caracterizaría por ser abierta en el sentido de que permite una flexibilidad al proveer diferentes mecanismos que constituyen diversas operaciones que podrían ser adoptadas. Adicionalmente, en este enfoque la adopción de la autorregulación es optativa pudiendo una institución decidir si se somete a la misma o no.
- En contraste, en el tercer caso la definición de la autorregulación se caracterizaría por ser cerrada, en el sentido de que establece en forma completa de modalidad de regulación que se aplicaría, y mandatoria, en el sentido que sería aplicable a todas las instituciones que actualmente no son sujetas a la regulación formal. Este enfoque, al margen de los mecanismos que incorpore, predifine el universo de entidades que

serían reguladas. Así como las normas, los mecanismos de regulación y la consecuencia de incumplimiento.

• ¿Cuáles son las características deseadas?

La especificación explícita de algunas características deseadas de un esquema de autorregulación, tanto en lo relativo a los atributos del esquema como en lo relativo a los resultados a los que probablemente conduciría, permite contar con criterios que faciliten la selección primero del enfoque y segundo de los mecanismos a ser incorporados en la especificación del esquema. A continuación se presentan, a modo de sugerencia, algunos atributos resultados esperados.

Atributos de un esquema de autorregulación

Teniendo en cuenta que ya existe un marco regulatorio formal que se aplica a ciertas IMF's parecería razonable esperar que un esquema de autorregulación que pretende ser complementario tenga atributos y características que, manteniendo una consistencia con el resto de las modalidades de regulación existentes, hagan de las autorregulación una opción suficientemente diferente como para que la misma se constituya en una alternativa atractiva para aquellas IMF's que no desean optar por convertirse en FFP's. Parecería razonable considerar que un esquema de autorregulación debería caracterizarse por:

- Ser de bajo costo.- de manera que su adopción sea posible sin aumentar los costos de los servicios significativamente.
- Ser flexible.- reconociendo que existe una heterogeneidad tanto en los servicios que pueden ser provistos como en el tipo e instituciones y, en consecuencia, que no hay una receta para aplicable a todas las IMF's
- Permitir una gradualidad.- de manera que las instituciones puedan aplicar la autorregulación de manera incrementar la medida que su situación lo requiera y justifique,
- Aprovechar mecanismos existentes.- reduciendo la necesidad de establecer nueva instancias o mecanismos no probados.
- Incorporar los incentivos adecuados.- de manera que la necesidad de monitorear su aplicación se reduzca al mínimo
- Incorporar los incentivos adecuado.- de manera que la necesidad de monitorear su aplicación reduzca al mínimo.
- Reflejar las características propias de las IMF's.- tomando en cuenta la

condición financiera, la estructura y las metodologías propias de la industria y de rol de las IMF's en la industria de servicios financiero.

- Proveer suficiente información sobre las IMF's.- de manera que el gobierno, las entidades que apoyan a IMF's (donantes agencias internacionales), los depositantes potenciales, y otros posibles acreedores cuenten con la información necesaria sobre la solidez y la viabilidad financiera de las IMF's a fin de tomar decisiones informadas.

Resultados asociados a la aplicación de un esquema de autorregulación
Los resultados obvios de pisar un esquema de autorregulación son aquellos que han sido mencionados en la discusión de las motivaciones de los diferentes agentes para considerar un esquema de autorregulación, Es decir una mejor gestión conducente a una mauro solidez de las instituciones involucradas en microfinanzas, sostenibilidad de las IMF's, acceso a mayores fuentes de recurso, incremento en la oferta de servicios financieros en áreas no servidas por instituciones reguladas.

Adicionalmente a estos resultados consideramos conveniente que el esquema adoptado se caracterice por:

- No inducir una reducción del servicio en áreas en las que no existe más que una IMF
- No limitar la innovación, permitiendo que se logre un balance adecuado entre posibilidad de innovar como respuesta a las necesidades del mercado y el incremento en la solidez de las instituciones,
- No imponer obligaciones a terceros (privados),
- No dispersar la supervisión (muchas entidades supuestamente bajo un mismo criterio),
- Lograr un balance adecuado entre los costos de la autorregulación y la ganancia potencia de la misma.

5. ¿CÓMO PUEDE REALIZARSE LA AUTORREGULACIÓN?

• ¿Cuáles son los elementos que deben ser considerados en un esquema?

Los componentes centrales de la regulación

Como se ha dicho anteriormente la regulación en general tiene como propósito asegurar un sistema sólido con instituciones eficientes que tengan la capacidad de fondearse y de expandir sus servicios de manera sostenible protegiendo al mismo tiempo los depositantes. La regulación constituye a lograr estos resultados induciendo y evitando información sobre la situación de las entidades. En consecuencia, para ser efectivo, un esquema de autorregulación debe contener normas estándares conducentes a una buena gestión así como los mecanismos que induzcan su cumplimiento. Asimismo, para ser efectivo un esquema de autorregulación debe generar y difundir información de manera que los distintos agentes (entre ellos los depositantes) puedan contar con las señales necesarias para conocer la situación de las IMF's.



Para inducir una buena gestión se puede recurrir a una instancia reguladora o a una serie de mecanismos los cuales deben incorporar de una manera u otra de tres componentes de la regulación descritos, a fin de evitar el costo de establecer una instancia específica para supervisar a las IMF's se podrán considerar inicialmente los mecanismos existentes que incorporan un elemento regulatorio. Alternativamente, se puede considerar algunos de los mecanismos

presentes en la discusión actual sobre autorregulación descritos anteriormente (ver la sección de Mecanismos alternativos en discusiones) Estos mecanismos constituyen cuatro grupos que se describen brevemente a continuación.

Regulación por extensión

En Bolivia se han discutido dos figuras que implican una regulación por extensión donde, a través de una alianza estratégica entre una entidad regulada y una no regulada se logra que la entidad regulada supervise o fiscalice a la no regulada que actúa como su agente previendo algunos servicios. Uno de estos casos, los contratos de corresponsalia, a ha sido reglamentado por la SBEF mientras que el otro, la figura del Agente Financiero Local, ha sido discutido y actualmente se está considerando la posible aplicación de una experiencia piloto

Normas	Las normas o estándares que inducen a una buena gestión son acordadas entre las partes reflejando las normas que la entidad regulada debe cumplir.
Supervisión	La supervisión o fiscalización orientada a garantizar el cumplimiento por parte de la IMF no regulada está a cargo de la entidad regulada. Los mecanismos de supervisión y los requerimientos de información son específicos en el contrato.
Consecuencias	Las consecuencias de una falta de cumplimiento se establecen en el contrato e incluyen la terminación del contrato de agencia resultado en que la IMF pierde la posibilidad de prever los servicios contemplados.

Mecanismos de mercado

La naturaleza de ciertas transacciones de carácter comercial, como el otorgamiento de un crédito bancario para desarrollo de cartera de una IMF o la emisión de boleta de garantía que cubran el riesgo asociado al manejo de depósitos del público recibidos por un IMF, implican una evaluación de riesgo por parte de una institución financiera conocedora del negocio. En el momento de evaluar el riesgo de alguna de estas transacciones, la solicitud de la IMF a una entidad financiera conllevaría una apertura de sus registros contables y de información institucional que permita a la entidad financiera adoptar una decisión acerca de la solvencia de la entidad solicitante. Algunas ONG's en Bolivia han redactado borradores de contratos de corresponsalia en los que ofrecían una boleta de garantía que cubriría los riesgos asociados a posibles operaciones de servicios auxiliares.

Normas	Las normas o estándares conducentes a una gestión eficiente están dada por el mercado de acuerdo a las prácticas de evaluación de riesgo de las entidades financieras
Supervisión	La supervisión o fiscalización, que es de carácter puntual, la realiza entidad financiera a la cual la IMF solicita la transacción comercial. Los mecanismos y procedimientos de evaluación son aplicables a toda solicitud y forman parte de los mecanismos y las políticas desarrollados por cada entidad supervisada.
Consecuencias	Las consecuencias de una falta de cumplimiento implican un rechazo de la solicitud de la IMF y la consiguiente no elegibilidad de la IMF para determinada transacción comercial.

Mecanismos institucionales privados

El mecanismo basado en la capacidad de instituciones privadas es uno ampliamente utilizado en el mercado financiero. Este puede ser aplicado a través de agencias especializadas de rating, las cuales califican el riesgo y certifican la solidez e la IMF (n Bolivia estos mecanismos son empleados por entidades financieras supervisadas).

Otra posibilidad es la subcontratación de entidades especializadas en realizar auditoría externas a entidades financieras, que puedan reportar a una entidad o agrupación de IMG para que ésta se encargue de abrir esa información hacia el público.

Normas	Las normas o estándares que inducen a una buena gestión son establecidas a partir de la experiencia de una entidad calificadora de riesgo o de una agrupación de IMF
Supervisión	La supervisión o fiscalización orientada a garantizar el cumplimiento por parte de la IMF no regulada está a cargo de las calificadoras de riesgo o de las firmas de auditoría especializadas, las cuales aplican su práctica.
Consecuencias	Las consecuencias de una falta de cumplimiento son la exclusión de la agrupación DE IMF a la obtención de calificaciones por implican una fuerte pérdida de prestigio e imagen de la IMF.

Restricciones de salvaguarda

Por medio de una normativa específica, se pueden establecer restricciones de salvaguarda orientadas a prevenir riesgos potenciales protegiendo anticipadamente a quienes operen con una IMF restringiendo ciertas operaciones de las IMF. Esto puede realizarse, por una parte, a través de un procedimiento de carácter integral mediante el cual n IMF's obtienen una garantía institucional de alguna instancia especializada y con capacidad de cubrir los riesgos (seguro de depósitos). O por otra parte, bajo un procedimiento parcial y automático para ciertas operaciones que los obligue a colocar ciertos seguros en cuentas designadas de entidades financieras reguladas (ej congelamiento de depósitos).

Normas	Las normas o estándares que inducen a una buena gestión son establecidas por la entidad estatal encargada de normas el funcionamiento del sistema financiero reflejando las restricciones puestas en vigencia para las operaciones de las IMF
Supervisión	La supervisión o fiscalización orientada a poner en práctica las restricciones y sus mecanismos pueden ser realizada pro una entidad especializada que realiza evaluaciones detalladas y periódicas de la IMF. Los mecanismos de supervisión y los requerimientos de información son especificados en el contrato.
Consecuencias	Las consecuencias de una falta de cumplimiento se establecen en la normativa que define las operaciones restringidas, junto con las consecuencias de su incumplimiento. Las principales consecuencias serían la pérdida de la posibilidad de realizar operaciones restringidas en el futuro o sanciones de carácter colectivo a entidades similares.

Los mecanismos alternativos han sido presentados a manera de ilustración, y no conformen si catálogo completo de posibles mecanismos que en distintos países se viene discutiendo. Acá han sido presentados a manera de ilustración, que sin ser exhaustiva, contribuye en la discusión y probable diseño de un esquema de autoregulación de las IMF en Bolivia. Cada uno de ellos. Deberá ser evaluado por sus méritos y mejor adecuación al contexto. El trabajo de una propuesta o un diseño específico va más allá del ALCA de esta e trabajo.

Normas	Las normas o estándares conducentes a una gestión eficiente están dada por el mercado de acuerdo a las prácticas de evaluación de riesgo de las entidades financieras
Supervisión	La supervisión o fiscalización, que es de carácter puntual, la realiza entidad financiera a la cual la IMF solicita la transacción comercial. Los mecanismos y procedimientos de evaluación son aplicables a toda solicitud y forman parte de los mecanismos y las políticas desarrollados por cada entidad supervisada.
Consecuencias	Las consecuencias de una falta de cumplimiento implican un rechazo de la solicitud de la IMF y la consiguiente no elegibilidad de la IMF para determinada transacción comercial.

Mecanismos institucionales privados

El mecanismo basado en la capacidad de instituciones privadas es uno ampliamente utilizado en el mercado financiero. Este puede ser aplicado a través de agencias especializadas de rating, las cuales califican el riesgo y certifican la solidez e la IMF (n Bolivia estos mecanismos son empleados por entidades financieras supervisadas).

Otra posibilidad es la subcontratación de entidades especializadas en realizar auditoría externas a entidades financieras, que puedan reportar a una entidad o agrupación de IMG para que ésta se encargue de abrir esa información hacia el público.

Normas	Las normas o estándares que inducen a una buena gestión son establecidas a partir de la experiencia de una entidad calificadora de riesgo o de una agrupación de IMF
Supervisión	La supervisión o fiscalización orientada a garantizar el cumplimiento por parte de la IMF no regulada está a cargo de las calificadoras de riesgo o de las firmas de auditoría especializadas, las cuales aplican su práctica.
Consecuencias	Las consecuencias de una falta de cumplimiento son la exclusión de la agrupación DE IMF a la obtención de calificaciones por implican una fuerte pérdida de prestigio e imagen de la IMF.

Restricciones de salvaguarda

Por medio de una normativa específica, se pueden establecer restricciones de salvaguarda orientadas a prevenir riesgos potenciales protegiendo anticipadamente a quienes operen con una IMF restringiendo ciertas operaciones de las IMF. Esto puede realizarse, por una parte, a través de un procedimiento de carácter integral mediante el cual n IMF's obtienen una garantía institucional de alguna instancia especializada y con capacidad de cubrir los riesgos (seguro de depósitos). O por otra parte, bajo un procedimiento parcial y automático para ciertas operaciones que los obligue a colocar ciertos seguros en cuentas designadas de entidades financieras reguladas (ej congelamiento de depósitos).

Normas	Las normas o estándares que inducen a una buena gestión son establecidas por la entidad estatal encargada de normas el funcionamiento del sistema financiero reflejando las restricciones puestas en vigencia para las operaciones de las IMF
Supervisión	La supervisión o fiscalización orientada a poner en práctica las restricciones y sus mecanismos pueden ser realizada pro una entidad especializada que realiza evaluaciones detalladas y periódicas de la IMF. Los mecanismos de supervisión y los requerimientos de información son especificados en el contrato.
Consecuencias	Las consecuencias de una falta de cumplimiento se establecen en la normativa que define las operaciones restringidas, junto con las consecuencias de su incumplimiento. Las principales consecuencias serían la pérdida de la posibilidad de realizar operaciones restringidas en el futuro o sanciones de carácter colectivo a entidades similares.

Los mecanismos alternativos han sido presentados a manera de ilustración, y no conformen si catálogo completo de posibles mecanismos que en distintos países se viene discutiendo. Acá han sido presentados a manera de ilustración, que sin ser exhaustiva, contribuye en la discusión y probable diseño de un esquema de autoregulación de las IMF en Bolivia. Cada uno de ellos. Deberá ser evaluado por sus méritos y mejor adecuación al contexto. El trabajo de una propuesta o un diseño específico va más allá del ALCA de esta e trabajo.

• ¿Cómo proveer señales a depositantes?

Calificación pro una Asociación de Instituciones Microfinancieras (AIMF)

A fin de que el esquema de autorregulación tenga la capacidad de generar información enviando las señales adecuadas al gobierno, a entidades que apoyan a las IMF's (donantes agencias internacionales), a los depositantes potenciales y a otros posibles acreedores, es necesario contar con una capacidad de sintetizar la información que resulta de la aplicación de uno o más de los mecanismos mencionados.

Para este fin se podría explorar la posibilidad de contar con una instancia que provea una calificación a las IMF's con base en los mecanismos que las mismas hayan optado para utilizar. Para posibilitar la asignación de calificaciones sería necesario establecer puntajes para los diferentes mecanismos descritos en el punto anterior. Los puntajes para los diferentes mecanismos descritos en el punto anterior. Los puntajes serían acordados con base en el grado de supervisión implícito en cada uno de los mecanismos utilizados por cada IMF. La instancia calificadora podría ser una entidad estatal (por ejemplo el FONDESIF), una instancia privada independiente o una instancia que represente a la agrupación de IMF's que participa del esquema de autorregulación.

Bibliografía

- FINRURAL "Microfinanzas", Boletín Financiero Nro. 6. La Paz, Bolivia. Año 2000
- GALLARDO, Joselito. "Regulatory Environment for Sustainable Microfinance: Getting Framework Right"
- GOMEZ, Arles, TABERES Germán y VOGEL Robert: "Regulation and Supervision of Microfinance Activities: The Bolivian Case Study" USAID Micro enterprise Best Practice November 2000.
- McGUIRE, Paul, CONROY, John D. and TAPA Ganesh B. "Getting the Framework Right: Policy and Regulation for Microfinance in Asia" 1998
- ROCK Rachel, OTERO Maria, CHRISTEN, Robert, TRIGO Jacques, CATELLO Carlos y Alarcón Vivienne. "Del Margen a la Línea Central: Reglamentación y Supervisión de la Microempresa"
- STEEL, William "Microfinance Regulation and Standards: Issues and Experience" The World Bank, Washington D.C.
- SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y ENTIDADES FINANCIERAS: Boletín Informativo. La Paz, Bolivia Julio 2000
- The CONSULTIVE GROUP TO ASSIST THE POOREST : "The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance" Occasional Paper Nro. 4 April 2000.
- TOR, Jansson y WENNER, Mark D. "La Regulación Financiera y su Importancia para la Microfinanza en América Latina y el Caribe" Inter-American Development Bank. Washington D.C. 1997
- TRIGO Jacques "La Supervisión de la Entidades Microfinancieras en Bolivia", Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia.
- VALENZUELA, Liza y YOUNG, Robin "Consultation on Regulation and Supervision of Microfinance: A Conceptual Framework" (DRAFT – For Discussion Only) USAID Microenterprise Best Practice. February 1999.
- VOGEL, Robert, GOMEZ Arles y FITZGERALD Thomas. "Regulation and Supervision of Microfinance: A Conceptual Framework" (Draft – For Discussion Only) USAID Microenterprise Best Practice. February 1999.

VOGEL, Robert C. "Other People's Money: Regulatory Issues Facing Microenterprise Finance Programs" Arlington Virginia: International Management and Communication Corporation. 1997

Wright, Graham A.N. "Principles and Practice: Myths of Regulation and Supervision" January 2000.

SEGUNDA ETAPA

SISTEMA DE AUTORREGULACION O
SUPERVISION PRIVADA DE ONGs FINANCIERAS

SEGUNDA ETAPA

- 2.1. Informe Segundo Taller de Autorregulación
(31 de Octubre al 1 de Noviembre de 2002)

Marcelo Zabalaga
MODERADOR DEL TALLER

SISTEMA DE AUTORREGULACIÓN DE ENTIDADES FINANCIERAS NO FISCALIZADAS

INFORME DEL SEGUNDO TALLER

El Segundo Taller sobre el Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras no Fiscalizadas se llevó a cabo en las instalaciones de la Casa Campestre, cerca de Cochabamba, los días Jueves 31 de octubre y Viernes 1º de noviembre de 2002, con la participación de representantes de las ONG's Financieras y de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que están involucradas en el proceso de Autorregulación (AR). Participaron también representantes del Gobierno boliviano y de Organismos de cooperación (ver lista en anexo 1).

El Taller comprendió, por una parte, una serie de exposiciones y presentaciones de los estudios y consultorías realizados desde el anterior Taller de marzo de 2001 y, por otra parte, una reflexión en grupos de trabajo sobre los temas más importantes del Taller con su respectiva presentación en plenaria. Al final del Taller se definieron los lineamientos a seguir y la agenda de trabajo para el Comité Impulsor.

El orden del día adoptado fue el siguiente:

Introducción

1. Presentación de Objetivos y Resultados Esperados del Taller.
R. Brugger
2. Informe de Actividades Realizadas y Presentación del Taller.
R. Marconi

Exposiciones

3. Los Motivos de la Autorregulación. R. Brugger
4. Visión del gobierno sobre Normatividad y Supervisión. N. Alcázar
5. Propuesta de Mecanismo institucional para el Sistema de Autorregulación. J. Noda
6. Normas para el sistema de Autorregulación. K. Collao
7. Propuesta de Supervisión Auxiliar para Cooperativas Cerradas. K. Rehfeldt
8. Modalidades de Regulación para Entidades Financieras no Fiscalizadas.
R. Ortega

Trabajo de Grupos

9. Grupo de Modelos y Políticas de Autorregulación
10. Grupo de Mecanismos de Autorregulación

Plenaria

11. Presentación de Resultados de los Grupos de Trabajo
12. Conclusiones finales del Taller.

INTRODUCCION

1. PRESENTACIÓN DE OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS DEL TALLER

René Brugger, PROFIN - COSUDE

Se presentó una reseña acerca del origen de la autorregulación y de la necesidad que han mostrado las entidades financieras no fiscalizadas, tanto para satisfacer requerimientos de mayor profesionalismo como para responder a las expectativas de los donantes.

2. INFORME DE ACTIVIDADES REALIZADAS Y PRESENTACIÓN DEL TALLER

Reynaldo Marconi, FINRURAL

Informe de actividades

El Informe de Actividades del Comité Impulsor describió las realizaciones entre Marzo de 2001 y Octubre de 2002.

Se indicó que el primer impulso para la creación de un Sistema de Autorregulación fue dado a fines del año 2000, por decisión de una Asamblea de FINRURAL. Esta decisión dio lugar a un convenio con PROFIN, que permitió llevar a cabo varias actividades.

El año 2001 se realizaron las siguientes tareas:

- a. Relevamiento de interés institucional, labor realizada con las ONG's Financieras y Cooperativas de Ahorro y Crédito no fiscalizadas.
- b. Estudio de conceptualización de la Autorregulación.
- c. Taller de "Desarrollo del sistema de autorregulación para entidades financieras no fiscalizadas" realizado en marzo 2001 en Cochabamba.
- d. Creación de un Comité Impulsor sobre el que recayó la responsabilidad de diseñar un Sistema de Autorregulación. Este Comité Impulsor

estuvo conformado por FINRURAL, FEBOCAC, las ONG's ANED (La Paz), Agrocapital (Cochabamba) y FUMBODEM (Santa Cruz) y las Cooperativas El Churqui (Tarija), Hospicio (Cochabamba) y Paulo VI (Oruro).

Posteriormente, en julio se firmó un convenio con FONDESIF – PASA, que dio lugar a la constitución del Comité Operativo o de Coordinación conformado por PROFIN, FONDESIF y el propio Comité Impulsor.

- e. Contratación del trabajo de consultoría: "Diseño del Sistema de Autorregulación para Entidades no Fiscalizadas"
- f. Contratación del trabajo de consultoría: "Evaluación de Metodologías de Rating".

En cuanto a las actividades de la gestión 2002, el resumen es el siguiente:

- a. Recepción y aprobación de la consultoría: "Diseño del Sistema de Autorregulación para Entidades no Fiscalizadas"
- b. Desarrollo de la propuesta de Mecanismo Institucional.
- c. Contratación del trabajo de consultoría sobre "Modalidades de regulación para Entidades no Fiscalizadas"

Se tiene además en vista la elaboración de otros dos instrumentos:

- Un código de ética para los que prestan servicios financieros
- Mecanismos para el consumidor financiero

Presentación del Taller

Luego el Sr. R. Marconi hizo una breve presentación del Taller, mencionando los antecedentes, exponiendo los objetivos del taller y explicando la metodología del Taller.

Indicó que en el Taller se analizarían tres áreas temáticas principales:

- Aspectos normativos relacionados a la regulación
- Definiciones estratégicas para la supervisión del Sistema
- Sistemas de Rating.

Sobre la última mencionó que no había llegado el consultor encargado de presentar el tema, por lo cual podía ser que no se considere esta temática en este Taller.

Señaló a continuación que cada área temática sería tratada en tres etapas: una primera informativa, a través de exposiciones, una segunda de análisis mediante trabajos de grupo y una tercera de discusión en Plenaria.

Finalmente subrayó los productos que se esperaba obtener del Taller:

- Socialización de resultados de los estudios encomendados en esta fase de diseño del Sistema de Autorregulación
- Lograr una definición de las líneas de acción futura
- Trazar una agenda de ajuste e implementación del Sistema.

Acto seguido presentó al moderador del evento, Sr. Marcelo Zabalaga, quien se hizo a partir de ese momento de la coordinación del Taller.

EXPOSICIÓN

3. LOS MOTIVOS DE LA AUTORREGULACIÓN

René Brugger. PROFIN COSUDE

Con el título de "El Por qué de la Autorregulación" el Sr. Brugger señaló en primer lugar el objetivo de la AR:

"La Autorregulación es un instrumento que tiene el objeto de garantizar derechos y privilegios que no se tendría sin ella. De alguna manera se obtienen privilegios que permiten ampliar los servicios financieros que se puede ofrecer, sobre todo, se abre la posibilidad de trabajar con depósitos del público."

"La Autorregulación, continuó, la supervisión delgada o la supervisión auxiliar son formas que se puede practicar esperando gozar de derechos o se puede tomar una actitud propositiva. Practicar la Autorregulación y adoptar sugerencias del Estado aumentan las posibilidades para captar recursos del público."

Con base en preguntas que se hicieron al expositor sobre las restricciones que existen para captar recursos del público, él hizo mención al concepto de "captación restringida" que figura en la Ley de Participación Popular y al mecanismo de "agente financiero local", que significa actuar en nombre de una institución regulada.

Por ejemplo, continuó, se conoce de una próxima alianza estratégica entre una Cooperativa regulada y una institución no regulada. Finalmente, si se llega a captar recursos del público, se podrá apreciar el efecto de sustitución que este proceso provoca. Las captaciones, en muchos casos, han sustituido el financiamiento que ahora reciben muchas ONG's de parte de la cooperación internacional.

4. VISIÓN DEL GOBIERNO SOBRE NORMATIVIDAD Y SUPERVISIÓN

Nadia Alcázar. Vice Ministerio de Intermediación Financiera.

Comenzó presentando cinco principios que el Gobierno aplica:

- 1) El Estado regula la actividad privada
- 2) El Estado es facilitador
- 3) Mantiene una normativa coherente

- 4) Considera que pueden coexistir diferentes formas de negocio
- 5) No compete con la iniciativa privada

Luego indicó los objetivos que tiene el Gobierno en materia de intervención en los sistemas financieros:

- Coadyuvar al desarrollo de los mercados
- Incentivar la emisión de normas adecuadas

Los lineamientos que aplicará son los siguientes:

- Canalizar recursos estatales en condiciones de mercado
- Fomentar la expansión de los servicios financieros al área rural, por ejemplo, con contratos de corresponsalía
- Lograr que los recursos de la cooperación apoyen los lineamientos estatales sobre el tema.
- Estimular el desarrollo normativo para las entidades financieras no reguladas

Mecanismos:

- Comité de coordinación en el área de la microempresa
- Coordinadora gubernamental
- Comités especializados

ONG's: Existe un marco legal insuficiente (1 solo decreto), se pretende crear un marco normativo para el acceso a recursos del Estado, por lo cual el gobierno ve con buenos ojos la Autorregulación, entendiendo a ésta como una disciplina normativa autoimpuesta.

Cooperativas: Existe un marco legal que requiere ser revisado, sin embargo, el gobierno emitirá el marco normativo adecuado para regular el funcionamiento de las cooperativas e ahorro y crédito llamadas "cerradas".

En cuanto a la supervisión, reconoce que puede ser de dos tipos: directamente Estatal o Auxiliar, es decir, se reconoce la responsabilidad del gobierno, pero se contrata a una entidad para que realice el trabajo de supervisión.

Luego de la intervención de la Sra. Alcázar hubieron muchas preguntas de aclaración, sobre todo en el ámbito cooperativo, puesto que las cooperativas señalaban que hubo una norma (DS 25703) muy lesiva a sus intereses. La representante ministerial explicó que esa y otras normas están en proceso de revisión para lograr una normativa coherente con el sector.

5. PROPUESTA DE MECANISMO INSTITUCIONAL PARA EL SISTEMA DE AUTORREGULACIÓN

Jorge Noda. COMITE IMPULSOR

Con base en un documento escrito J. Noda resaltó los puntos más importantes del documento elaborado por el Comité, en vistas a definir un mecanismo o esquema institucional apto para aplicar las normas de un sistema de autorregulación.

Comenzó definiendo que el Sistema de Autorregulación es un esquema institucionalizado que permite la adhesión voluntaria a un sistema de normas, que regula el funcionamiento de los participantes.

Los componentes principales son: a) Normas y estándares, b) Supervisión y fiscalización, c) Rating o calificación de desempeño y d) Difusión de resultados.

Las alternativas que se vieron como factibles fueron las siguientes:

- Creación de una unidad de monitoreo y control (UMC)
- Empresa de auditoría externa
- Unidad especializada de FINRURAL

Para elegir una de las alternativas se utilizaron cinco criterios de análisis:

- Dificultad de implementación y organización
- Tiempo de implementación
- Inversión y costo de mantenimiento
- Relación beneficio/costo
- Neutralidad y autonomía

La comisión que preparó el documento consideró que debían ser las instituciones que debían elegir el mecanismo. El alcance del documento

elaborado, explicó, es compatible con las opciones de UMC y Unidad especializada en FINRURAL.

Luego detalló las características que debe cumplir el Mecanismo institucional, la visión, la misión y los objetivos, así como las funciones y atribuciones de dicho Mecanismo.

Presentó la estructura y la explicó con la ayuda de un organigrama. Existiría un Consejo de Regulación, como mecanismo colegiado, con la función de aprobar normas; una Junta disciplinaria con las atribuciones de supervisión y sanción. Se contaría con una Dirección y con cuatro departamentos (seguimiento ONG's, seguimiento CAC's, administración y sistemas)

El documento de la comisión contiene un acápite sobre normas y procedimientos de adhesión, permanencia y remoción y finalmente se presenta una estimación de los costos de funcionamiento.

El mecanismo contaría con 10 personas, con un costo anual estimado de US\$ 188.000, que se propone podría ser financiado por las ONG's en la proporción del 88 % y por las Cooperativas en la proporción del 12 %, de acuerdo a un criterio de tamaño de Cartera, número de cliente y agencias.

Las intervenciones versaron sobre el costo, expresándose de manera pesimista la mayor parte de las ONG's.

6. NORMAS PARA EL SISTEMA DE AUTORREGULACIÓN

Katya Collao. CONSULTORA

La consultora K. Collao estuvo encargada de proponer una serie de normas que fueron difundidas entre las instituciones y luego aceptadas por el Comité Impulsor.

Por una parte se cuenta con un Manual de Cuentas que es un manual derivado del Manual que usa la banca, pero reducido puesto que las operaciones que realizan las ONG's y las Cooperativas no son tan amplias como en el sistema bancario.

Por otra parte, se ha elaborado una serie de normas sobre cartera, sobre provisiones, sobre apertura de agencias, etc. que permitirán organizar el trabajo de las instituciones de manera uniforme y normar la presentación de informes.

Sobre estos aspectos no hubieron mucha preguntas y se dio por sentado que una vez se establezca el mecanismo las normas y el manual de cuentas deberán ser revisados y puestos en funcionamiento.

7. PROPUESTA DE SUPERVISIÓN AUXILIAR PARA COOPERATIVAS CERRADAS

Kai Rehfeldt. COOPERATIVA CACEF LTDA

La exposición del Presidente de la Cooperativa de A & C CACEF Ltda. estructuró su exposición en siete puntos que pasamos a resumir:

(1) Caracterización de las cooperativas.

Las CAC's son entidades financieras con capacidad de intermediación restringida puesto que sus clientes son sólo sus socios.

El total de activos oscila entre 100.000 y 5.000.000 US\$, cuentan con 1 a 10 funcionarios, tienen 1 a 5 puntos de atención y 100 a 5.000 socios.

(2) Operaciones permitidas para las cooperativas "cerradas"

Las operaciones permitidas son: a) Ahorro con certificados de aportación obligatorios, b) ahorro con certificados de aportación voluntarios, c) concesión de préstamos a los socios, d) cobranza de servicios y e) ventanilla de Entidades Financieras con licencia, para cajas de ahorro y para DPF's

(3) ¿Contra qué riesgos se debe proteger a los socios?

Contra Estados Financieros incorrectos, contra administraciones incapaces y corruptas, contra la violación de disposiciones legales, contra la pérdida de sus ahorros.

(4) ¿Cuál debe ser el papel del Estado?

Proteger a las cooperativas, reglamentar su funcionamiento, supervisarlas, garantizar el cumplimiento de disposiciones legales y proteger los ahorros del público.

(5) Temas sobre los cuales debe existir normas:

- Obligatoriedad de auditorías externas
- Plan de cuentas

- Estatuto modelo
- Solvencia patrimonial
- Liquidez y Encaje legal
- Límites y provisiones sobre préstamos
- Calce de plazos y monedas
- Envío de informes periódicos

(6) Características de un sistema de regulación para las CAC's

Debe ser independiente, eficiente y acorde a las capacidades administrativa y económica de las Cooperativas.

Deben intervenir: Vice Ministerio de Servicios Financieros, el Vice Ministerio de Cooperativas y la Federación Boliviana de Cooperativa de Ahorro y Crédito

Los actores de la supervisión serían: el Estado como máximo responsable, firmas de auditoría y las Cooperativas de Ahorro y Crédito "cerradas".

(7) Diseño de la Supervisión

Presentó un gráfico, donde se propone que el Estado emita instructivos, califique a las empresas auditoras y realice control de calidad de su trabajo. Por su parte, las firmas auditoras realizarán la Auditoría anual y revisiones trimestrales, bajo ciertas normas. Además serían las responsables de enviar a la instancia estatal los informes de auditoría anual, la certificación trimestral y un informe también trimestral.

Las preguntas realizadas versaron, sobre todo, sobre las características y profundidad de la intervención de las firmas auditoras.

8. MODALIDADES DE REGULACIÓN PARA ENTIDADES FINANCIERAS NO FISCALIZADAS

Ramiro Ortega. CONSULTOR

El consultor dividió su exposición en cinco temas, que pasamos a resumir:

(1) Objetivos de la presentación.

Explorar los diferentes modelos de regulación y supervisión de Entidades Financieras no Fiscalizadas. Realizar evaluación comparativa entre los modelos de supervisión auxiliar y autorregulación. Analizar la aplicabilidad de uno de los sistemas o modelos en Bolivia.

(2) Opciones de marcos regulatorios. Sugiere cinco opciones de regulación:

- Acogerse a la Ley Bancaria
- Promover una ley especial para ONG's y CAC's
- Promover la emisión de normas financieras al interior de la ley general
- Adoptar por la autorregulación a través de señalamiento en estatutos y en convenios.
- No adoptar ninguna regulación prudencial.

El Consultor presentó las ventajas y desventajas de cada uno de estos marcos regulatorios.

(3) Modelos de supervisión

Explicó en detalle cada uno de los modelos de supervisión:

- Supervisión directa, donde el Estado emite las normas y la supervisión está a cargo de un ente estatal.
- Supervisión auxiliar, donde el Estado emite también las normas, pero la supervisión está a cargo de una entidad privada independiente.
- Supervisión delegada, que es una derivación de la anterior, puesto que las normas son dictadas por el Estado y también se delega a una entidad privada la supervisión, el cumplimiento y la capacidad de dictar sanciones.
- Supervisión híbrida, donde las normas son dictadas por el Estado y la supervisión puede ser realizada por grupos de importancia de las ONG's y las CAC's o por agentes privados, con competencia definida.

(4) Evaluación comparativa entre Autorregulación y Supervisión Auxiliar

Presentó las fortalezas y debilidades de la autorregulación en Estatutos o Convenios y luego los requisitos que debiera cumplir la supervisión auxiliar.

(5) Conclusiones

En las conclusiones prefirió plantear preguntas antes que decantarse por uno de los modelos expuestos:

- ¿Es el actual momento adecuado para adoptar algún modelo?
- ¿Alguno de los modelos "puros" resuelve nuestras necesidades?
- ¿Cuán estáticos son esos modelos respecto a una realidad tan dinámica como la boliviana?
- Un modelo exitoso de autorregulación, ¿concluye con la supervisión auxiliar o delegada?

A continuación, se pasó a constituir dos grupos de trabajo y reflexión, habiendo optado por dos temas:

9. PRIMER GRUPO: MODELOS Y POLÍTICAS DE AUTORREGULACIÓN

Este grupo fue organizado con participación mixta de representantes de las ONG's y las Cooperativas y tuvo una guía de preguntas o temas a tratar:

- ¿Por qué la autorregulación o la supervisión auxiliar o delegada?
- Beneficios de participar en un sistema de autorregulación y los perjuicios de no participar o retirarse
- Relacionamiento con el Estado en cuanto a la generación de las normas y el monitoreo del sistema.
- Agenda de acciones futuras

10. SEGUNDO GRUPO: MECANISMO DE AUTORREGULACIÓN

El grupo de Mecanismo o tipo de institución de regulación contó también con una guía de temas o preguntas:

- ¿Por qué la autorregulación o la supervisión auxiliar o delegada?
- ¿Sistema único (para ONG's y CAC's) o separado?
- Elección del mecanismo y su naturaleza
- Sostenibilidad del mecanismo
- Grado de involucramiento del Estado
- Agenda

A continuación los grupos iniciaron el intercambio de ideas, con lo que concluyó la primera jornada del Taller. Se acordó iniciar la Plenaria al día siguiente, viernes 1º de noviembre, a hrs. 9.00 de la mañana.

Viernes, 1º de noviembre de 2002.

II. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

Grupo I. Modelos y políticas de Autorregulación

1. Aspectos Generales

- El rol del Estado es el de regular los mercados imperfectos
- La autorregulación persigue mejores prácticas y mayor transparencia, genera desarrollo institucional y mejora el servicio a los clientes.

2. La autorregulación para las Cooperativas

Las cooperativas no son reacias a la autorregulación, sin embargo su interés se centra en una supervisión que permita:

- Dar mayor transparencia a los socios
- Captar recursos de los socios
- Obtener el reconocimiento de los socios y por lo tanto darles seguridad respecto al manejo de sus ahorros
- Emitir certificados de participación en forma de títulos de deuda

3. La autorregulación para las ONG's

Las ONG's están interesada en la autorregulación por los siguientes motivos:

- Lograr mayor transparencia frente a financiadores, ya sea locales ya sea externos.
- Estimular la competencia leal entre ONG's y otras IMF's
- Captar ahorros, como necesidad de mediano plazo, de la base de clientes, en vistas a la sostenibilidad
- Tener productos de ahorro para el microahorro (incluso monetizar ahorros en especie) y para los sectores de altos niveles de acumulación.
- Facilitar los contratos de corresponsalia

4. Beneficios del control mediante la regulación:

Lograr la inclusión plena en el circuito financiero.

5. Modelo

Las Cooperativas están de acuerdo con una Supervisión auxiliar, delegada o híbrida. Se reflexionó en el sentido que si la Supervisión fuera realizada por el objeto, puede existir complementariedad entre las CAC's y las ONG's.

En cambio, si la supervisión se da por el sujeto o tipo de institución y tomando en cuenta que las cooperativas pretenden captar recursos con responsabilidad patrimonial, la Supervisión debe ser de alta calidad.

6. Hipótesis de solución

Se sabe que el Estado emitirá dos normas separadas, una para las CAC's, de supervisión y control y otra para las ONG's, para reglamentar el uso o captación de recursos del Estado.

La pregunta, en esa hipótesis es: Por economías de escala, ¿cómo pueden las ONG's aprovechar la estructura de fiscalización que se establecerá para las cooperativas?

O, puesto que las ONG's quieren practicar la autorregulación y las CAC's tendrán su propio sistema, ¿se podría pensar en un esquema de regulación vía auditorías externas para las ONG's?

En este punto comenzaron las intervenciones de los participantes al Taller y rápidamente salió a luz la intención de las Cooperativas de no ir con las ONG's a un mecanismo conjunto de autorregulación. Las CAC's declararon que venían charlando con el Vice ministerio la viabilización de un mecanismo de supervisión auxiliar o delegada destinado exclusivamente a las CAC's.

Se pudo constatar también que las ONG's, a raíz de esta actitud imprevista por parte de las cooperativas, se "desinflaron" y se sintieron sin capacidad de debatir un mecanismo propio de autorregulación, corriendo el riesgo de dejar al aire la reflexión acerca de este mecanismo.

En este punto se vio la necesidad de llevar a cabo una reunión exclusiva de las ONG's para tratar el tema, sin embargo se dejaría exponer sus conclusiones al segundo grupo.

Grupo 2. Mecanismo de Autorregulación

1. ¿Por qué la autorregulación?

Los motivos expuestos fueron los siguientes: a) por transparencia; b) para diversificar la oferta de servicios; c) para captar el ahorro interno ("ahorro popular"); d) para lograr un sistema de calificación uniforme y e) para lograr la certificación como entidad financiera regulada o autorregulada.

2. Mecanismo

Frente a la declaración del grupo anterior es obvio que la regulación se realizará de manera separada. Las cooperativas por un lado y las ONG's por otro.

3. Sostenibilidad

Este tema tiene que ver con los costos y puesto que las ONG deben encarar solas este esfuerzo, se sugiere que no se constituya una nueva institución sino que se organice el trabajo de fiscalización como parte de los trabajos de las auditorías externas, es decir, que las firmas auditoras incluyan un dictamen de desempeño, para evitar costos excesivos.

4. Involucramiento del Estado

Se sabe que deberá fijar parámetros que deben cumplir las ONG's para acceder a recursos del Estado.

5. Agenda

- Trabajar parámetros comunes
- Pedir a las firmas de auditoría externa que utilicen parámetros y normas de regulación.
- Difundir normas estándar que se publiquen.

La presentación de las conclusiones, en lo que respecta a las ONG's fue rechazada por la Plenaria y se concluyó que las ONG's deben tener un mecanismo transparente, en ausencia de conflicto de intereses, por lo cual el planteamiento de delegar a las firmas auditoras la labor de supervisión no es adecuado.

Tanto representantes del Estado como de la Cooperación indicaron, además, que existen recursos que pueden ser destinados a labores como las de autorregulación, por lo cual las ONG's no deberían ver como algo imposible de financiar un mecanismo propio.

Por lo tanto, retomando las conclusiones vertidas anteriormente se invitó a las Cooperativas a realizar su propia reunión y preparar sus conclusiones mientras las ONG's comenzarían a debatir qué mecanismo se darían para llevar adelante la autorregulación.

12. PLENARIA DE ONG'S

En la plenaria se rescató la voluntad de las ONG's de contar con un mecanismo propio de Autorregulación.

Luego de un debate extenso se llegó a las siguientes conclusiones:

- Se crearía una Asociación Civil sin fines de lucro, cuyos miembros serían las mismas ONG's que desean la autorregulación y que se constituiría en el Mecanismo de Autorregulación.
- Se conformaría, en forma paralela un Consejo de Normas, conformado al 50 % por socios u ONG's y al 50 % por personas o instituciones independientes a las ONG's. Este Consejo tendría la función de aprobar las normas de aplicación por la Unidad de Autorregulación.
- Por su parte la Asociación contaría con dos cuerpos: El equipo técnico o la Unidad de Autorregulación y la Junta Disciplinaria.

La Unidad de AR estaría a cargo del proceso de supervisión, seguimiento, transferencia de normas, adaptación gradual y capacitación. Se hará cargo también de recopilar información y de presentar informes frecuentes a la Junta Disciplinaria.

La Junta Disciplinaria estaría conformada por profesionales designados por las ONG's, por profesionales del derecho, por empresarios independientes y por ex funcionarios de la Superintendencia de Bancos. La Junta tendrá las funciones de validar, reconducir y difundir información en caso necesario. Se desecha la función de aplicar sanciones, originalmente atribuida a la Junta.

Consejo de Normas
- 50 % socios
- 50 % indep.

Junta
Disciplinaria

- Validación
- Reconducir
- Difusión

Unidad de AR
Equipo Técnico

ASOCIACIÓN CIVIL
Fundada por ONG's

ONG

ONG

ONG

- La Asociación tendrá, como es normal, una Asamblea o Junta de Fundadores. Será esta Junta la que decida acerca de las modalidades para conformar la Unidad de AR y la Junta Disciplinaria. No se descarta la posibilidad de licitar para que entidades especializadas realicen esas tareas.
- Finalmente se insistió en el carácter gradual que tendrá el proceso de Autorregulación. Es evidente que las ONG's están en diferentes etapas del desarrollo y aplicación de normas prudenciales o de uso del manual de cuentas de la Superintendencia SBEF; por lo cual es necesario pensar en un proceso y un tiempo. Los representantes del Estado y de la cooperación insistieron en que lo importante es que el proceso sea transparente y que se eviten los conflictos de intereses.

AGENDA

- En cuanto a la Agenda, las ONG's plantearon la siguiente descripción de tareas por realizar y sus respectivos tiempos:
 - Poner en conocimiento de los Directorios de las ONG's las conclusiones del Taller, para obtener las respectivas aprobaciones institucionales para constituir la Asociación. Tiempo: 1 mes
 - Gestionar la fundación y constitución de la Asociación Civil. Tiempo estimado: 1 mes

- (3) Preparación de las propuestas de apoyo financiero. Un mes
- (4) Constituir el Consejo de Normas. Tiempo: 1 mes
- (5) Creación de la Unidad de Autorregulación y de la Junta Disciplinaria. Tiempo estimado: 3 meses.
- (6) Constitución de un equipo de asistencia técnica en FINRURAL.

En resumen, puesto que varias de las tareas descritas pueden ser llevadas en paralelo, se propuso llevar a cabo todas las tareas en el tiempo de seis meses.

- g. Se reconstituyó el Comité Impulsor, con las siguientes instituciones:

FINRURAL
ANED
CRECER
FADES
SARTAWI

PROFIN
PASA - FONDESIF

Con lo que concluyó la plenaria de las ONG's, acordando sacar las conclusiones finales del taller luego del almuerzo.

13. CONCLUSIONES FINALES DEL TALLER

Dado que el principal acontecimiento fue el descubrimiento del final de ruta en el tema del Taller entre las ONG's y las cooperativas, un representante de cada tipo de institución expuso las conclusiones de cada grupo institucional:

COOPERATIVAS

- (1) Se ha acordado institucionalmente que las cooperativas irán con el Ministerio de Asuntos Financieros en busca de la regulación que les es apropiada.
- (2) Con las ONG's intercambiarán sobre temas de interés común como ser central de riesgos y otros.

- (3) Además, puesto que las CAC's tienen experiencia también en microcrédito, se puede organizar eventos de intercambio de experiencias y trabajar el tema del ahorro y crédito en todas las áreas que sean complementarias.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

- (1) Se acordó trabajar sobre la Autorregulación
- (2) El sistema de autorregulación estaría conformado de la siguiente manera:
 - Las ONG's crearán una instancia especializada para que ejecute el trabajo de supervisión, que consistirá en la adopción de normas, aplicación de normas y supervisión de su aplicación
 - Se creará un Consejo de normas, conformado por las ONG's y por agentes independientes
 - La instancia especializada estará conformada por una Unidad de Autorregulación y por una Junta de Vigilancia que se encargará de validar el trabajo de supervisión, de reconducir a las ONG's que se desvíen o se retrasen y de difundir los resultados siempre que sea pertinente.
 - Se informó sobre la Agenda prevista por las ONG's y sobre la reconstitución del Comité Impulsor.

Finalmente, para cerrar la Plenaria y el Taller, hizo uso de la palabra la Directora de Normas del Vice Ministerio de Asuntos Financieros y expresó su satisfacción por el buen final del Taller, pidiendo que se tome en cuenta que el Estado será un observador activo.

En representación de las ONG's habló el Director de ANED expresando en nombre de todos, su satisfacción por haber logrado realizar un significativo avance sobre el tema que nos reunió.

Finalmente cerró el Taller el Director de FINRURAL, agradeciendo el esfuerzo y la buena predisposición de todos los presentes, con lo que concluyó este Segundo Taller de Autorregulación a hrs. 16.00 del día viernes 1º de noviembre de 2002.

LISTA DE PARTICIPANTES

No.	REPRESENTANTE	INSTITUCION
1	Violeta Torres	MINISTERIO SERVICIOS FINANCIEROS
2	Nadia Alcázar	MINISTERIO SERVICIOS FINANCIEROS
3	Guillermo Pastor	FONDESIF
4	Patricia Hurtado	USACE
5	Claudia Mur	GTZ
6	René Brugger	PROFIN-COSUDE
7	José Auaq	PROFIN-COSUDE
8	Reynaldo Marconi	FINRURAL
9	Fabiola Céspedes	FINRURAL
10	Franz Carbajal	UNDESCOOP
11	Walter Rivas	FEBOCAC
12	Ovidio Toledo	COCEBOL
13	Guido García	INALCO
14	Neiza Vásquez	PROMUJER
15	Evelyn Grandi	CRECER
16	Emma Macías	CRECER
17	José Luis Pereira	ANED
18	Rolando Claros	IDEPRO
19	Alfredo Gonzáles	DIACONIA FRIF
20	Fernando Mompó	FADES
21	Milton Lopez	FONDECO
22	Julio Alem	CIDRE
23	Arturo Zabala	FUNBODEM
24	Jorge Noda	AGROCAPITAL
25	Arend Smid	SARTAWI
26	Alfredo Calvimontes	COOP. SAN FRANCISCO SOLANO
27	Julio Torrico	COOPERATIVA HOSPICIO
28	José H. Fuentes	COOPERATIVA HOSPICIO
29	Jorge Tejerina	COOPERATIVA EL CHURQUI
30	José Antonio Arco	COOPERATIVA EMPETROL
31	Maribel Valdivieso	COOPERATIVA MADRE Y MAESTRA
32	Víctor H. Gonzáles	COOPERATIVA MADRE Y MAESTRA
33	Félix Hinojosa	COOPERATIVA CRISTO REY
34	Juan Carlos Area	COOPERATIVA CRISTO REY
35	Jorge Hinojosa	COOPERATIVA SAN LUIS
36	Lic. José Luis Torres	COOPERATIVA EL BUEN SAMARITANO
37	Lic. Willy Rivera	COOPERATIVA TUKUYPAJ
38	Lic. Benigno Mena	COOPERATIVA TUKUYPAJ
39	Lic. Kai Rehfeldt	COOPERATIVA CACEF
40	Lic. Ángel Chincho	COOPERATIVA PAULO VI
41	Lic. Katya Collao	CONSULTORA
42	Lic. Ramiro Ortega	CONSULTOR
43	Lic. Marcelo Zabalága	MODERADOR

SEGUNDA ETAPA

2.1.1. PRESENTACIONES SEGUNDO TALLER DE AUTORREGULACION

- Situación actual de Sistema
- Modalidades de Regulación de EFNF
- Propuesta de Mecanismo Institucional
- Propuesta de Supervisión Auxiliar para Cooperativas Cerradas
- Visión del Gobierno sobre Normatividad y Supervisión

INFORME DE ACTIVIDADES COMITE IMPULSOR

Reynaldo Marconi
GERENTE FINRURAL

ANTECEDENTES (1)

En Asamblea de Socios de FINRURAL se determina impulsar un Sistema de Autorregulación (2000)

A través de un Acuerdo Interinstitucional entre PROFIN y FINRURAL se origina el "Programa Conjunto de Microfinanzas Rurales" que contempla la autorregulación como una de las actividades sujetas a co-ejecución (Noviembre-2000)

Tarea de relevamiento de interés institucional para identificar el universo de instituciones interesadas en adherirse al Sistema (A partir del mes de Enero de 2001)

ANTECEDENTES (2)

Se contrata los servicios de KPMG Peat Marwick S.R.L. para desarrollar el estudio "Conceptualización de la Autorregulación"

El 16 y 17 de marzo de 2001 se desarrolla el Taller "Desarrollo del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras No Fiscalizadas". Se designa un Comité Impulsor para gestionar el diseño del Sistema de Autorregulación

En julio de 2001, FONDESIF-PASA se constituye en co-financiador de la autorregulación.

MECANISMOS

COMITE IMPULSOR

AGROCAPITAL
ANED
PRO-MUJER
COOPERATIVA EL CHURQUE
COOPERATIVA HOSPICIO
COOPERATIVA PAULO VI
FINURAL
FIBOCAC

COMITE OPERATIVO (COORDINACION)

PROFIN-COSUDE
FONDESIF-PASA
COMITE IMPULSOR

CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE GESTION DEL DISEÑO

PROCESO PARTICIPATIVO

- Elaboración Términos de referencia
- Seguimiento / Evaluación
- Propuesta Institucional
- Trabajos complementarios

MECANISMOS DE APOYO

- Comité Impulsor
- Comité Operativo (Coordinación)

ACTIVIDADES GESTION 2001

- NEGOCIACIONES CECA
- CONSTITUCION COMITE OPERATIVO
- ELABORACION/APROBACION TERMINOS DE REFERENCIA
- CONTRATACION CONSULTORIA DISEÑO DEL SISTEMA
- SEGUIMIENTO Y MONITOREO TRABAJO DE DISEÑO

ACTIVIDADES GESTION 2002

- EVALUACION VERSION PRELIMINAR TRABAJO DE DISEÑO
- APROBACION TRABAJO DE DISEÑO
- PROPUESTA MECANISMO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE AUTORREGULACION
- PLANIFICACION SEGUNDO TALLER DEL SISTEMA DE AUTORREGULACION

ESTUDIOS COMPLEMENTARIOS

- TRABAJO DE CONSULTORIA EVALUACION DE METODOLOGIAS DE RATING (2001)
- TRABAJO DE CONSULTORIA "MODALIDADES DE REGULACION DE ENTIDADES FINANCIERAS NO FISCALIZADAS (2002)

RESUMEN- PRODUCTOS OBTENIDOS

- Consultoría "Diseño del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras No Fiscalizadas"
- Propuesta para el Mecanismo Institucional del Sistema de Autorregulación
- Consultoría "Modalidades de Regulación para Entidades Financieras No Fiscalizadas"
- Consultoría "Evaluación de Metodologías de Rating"

SEGUNDO TALLER SISTEMA DE AUTORREGULACION

OBJETIVO PRINCIPAL

Discutir los resultados obtenidos en la fase de Diseño del Sistema de Autorregulación de Entidades Financieras No Fiscalizadas con la finalidad de que a través de su análisis se definan líneas de acción que a futuro permitan iniciar la fase de ajuste e implementación del Sistema.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Informar sobre los avances en el proceso de gestión del Sistema de Autorregulación
- Conocer la percepción de Gobierno en relación al tema de normatividad y supervisión de EFNF
- Presentar el trabajo de Diseño del Sistema de Autorregulación
- Evaluar la propuesta de Mecanismo Institucional
- Presentar el trabajo de Evaluación de Metodologías de Rating
- Presentar los resultados del trabajo de consultoría "Modalidades de Regulación para Entidades Financieras No Fiscalizadas"
- Coordinar acciones futuras y definir líneas de acción para ajustar e implementar el Sistema

METODOLOGIA (1)

- Primera etapa: Informativa/Exposiciones

Insumos:

- El Porque de la Autorregulación
- Visión del Gobierno
- Consultoría "Diseño del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras No Fiscalizadas
- Propuesta para el Mecanismo Institucional
- Consultoría "Modalidades de Regulación para Entidades Financieras No Fiscalizadas"
- Consultoría "Evaluación de Metodologías de Rating"

METODOLOGIA (2)

Segunda Etapa: Análisis a través de trabajos en grupo

Se conformarán grupos por áreas temáticas que presentarán un informe sobre el tema que le concierne.

Se conformarán tres grupos de trabajo:

- Grupo 1: Aspectos Normativos*
- Grupo 2: Aspectos Institucionales*
- Grupo 3: Rating*

METODOLOGIA (3)

Tercera Etapa: Discusión a través de Plenarias

Se abordará cada tema específico donde cada grupo expondrá brevemente los resultados de su trabajo con el objetivo de someterlos a consideración del resto de los participantes

Posteriormente se definirán acciones y se asignarán responsables para hacer seguimiento al cumplimiento de las mismas.

PRODUCTOS ESPERADOS

- Socialización de los resultados de la fase de diseño del Sistema de Autorregulación
- Definición de líneas de acción futuras
- Generación de una agenda de ajuste e implementación del Sistema

Taller de Definiciones Estratégicas

Modalidades de Regulación para Entidades Financieras No Fiscalizadas

Ramiro Ortega Landa
Cochabamba, 31 de octubre de 2002

Temario:

1. Objetivo de la Presentación
2. Opciones de Marcos Regulatorios
3. Modelos de Supervisión
4. Evaluación Comparativa:
5. Autorregulación – Supervisión
Auxiliar 5. Conclusiones

1. Objetivos de la Presentación:

- Explorar Diferentes Modelos de Regulación y Supervisión de Entidades Financieras no Fiscalizadas
- Realizar Evaluación Comparativa entre Modelos de Supervisión Auxiliar y Autorregulación, y
- Analizar qué sistema tendría mayor aplicabilidad en Bolivia

2. Opciones de Marcos Regulatorios

Cinco Opciones de Regulación:

- a. Ley Bancaria/Instituciones Financieras
- b. Ley Especial - IMFs y CACs
- c. Disposiciones Financieras en Ley General - CACs
- d. Autorregulación en Estatutos o Convenios
- e. Ausencia de Regulación o Normatividad

a. Ley Bancaria /Instituciones Financieras

- Fortalezas:
 - Marco normativo único
 - Principios generales para la intermediación financiera
- Debilidades:
 - Normas inapropiadas para las IMFs y las CACs
 - Cobertura institucional incompleta

b. Ley Especial – IMFs y CACs

- Fortalezas:
 - Soluciona e previene de no- inclusión IMFs y CACs
 - Intermedia especificidades del sector
 - Debilidades:
 - Creación de Legislación Paralela
 - Genera segmentación excesiva de los mercados
- Es preferible tener un solo marco normativo único para todos los integrantes del mismo mercado

c. Disposiciones Financiera en Ley General - CACs

- Fortalezas:
 - Prever de marco legal mínimo
 - Inicio de un proceso de ordenamiento y modernización
- Debilidades:
 - Normas general no entra en aspectos específicos de intermediación
 - Normas de Gestión de IMFs y CACs quedan separadas de las pautas de la legislación del sector

Solo recomendable en periodos transitorios

d. Autorregulación en Estatutos o Convenios

- Fortalezas:
 - Comprende medidas de prudencia financiera para instituciones del propio sector: IMFs y CACs
 - Complementa un marco regulatorio adecuado pero no exhaustivo
- Debilidades:
 - Puede ser insuficiente para consolidar régimen de disciplina financiera
 - Acuerdos pueden reflejar solo "mínimos comunes denominadores" de las instituciones

e. Ninguna Regulación Prudencial

- Escenario de máximo riesgo
- Discrimina los intereses y derechos de los sectores más vulnerables – ahorristas – del mercado
- Maximiza las asimetrías de información

3. Modelos de Supervisión

- a. Supervisión Directa
- b. Supervisión Auxiliar
- c. Supervisión Delegada
- d. Supervisión Híbrida
- e. Autorregulación

a. Supervisión Directa

- Normas de regulación dictadas por el Estado
- Supervisión a cargo de un ente estatal: Superintendencia o Comisión Nacional u otra especializada *
- Ente regulador realiza la supervisión *in situ* (on-site) y *extra situ* (off-site) con personal propio

Ejemplos: Bolivia, Ecuador, Costa Rica, etc

*Colombia: Superintendencia de Finanzas Solidarias

b. Supervisión Auxiliar

- Normas de Regulación dictadas por el Estado
- Supervisión a cargo de una entidad privada independiente del sector o federaciones de CACs
- En algunos casos, regulador realiza supervisión *extra situ* (off-site), sanciones e intervenciones y el agente privado supervisión *in situ* (on-site)

Costa Rica, El Salvador, México, Chile

Costa Rica (1994/95 - 1998)

- Leyes de 1994/95
- CACs grandes incluidas en la supervisión
- Supervisor Principal: SUGEF
- Supervisor Auxiliar: AUDICOOP
 - Propiedad de FEDECREDITO y de la CAJA CENTRAL
- Terminó en 1998 Insostenibilidad financiera Supervisor Auxiliar

El Salvador

- Ley de 2000
- CACs grandes incluidas en la supervisión
- Supervisor Principal: Superintendencia del Sistema Financiero SSF
- Supervisor Auxiliar: FEDECACES, FEDECREDITO
- Estatus: Aún falta la habilitación de ambos como entes supervisores

México

- Ley Entidades de Ahorro y Crédito Popular de 2001
- Todas las EACPs (que califiquen) incluidas en la supervisión
- Supervisor principal: CNBV
- Supervisión Auxiliar: Federaciones - Supervisoras
 - Confederación: Seguro de Depósitos
- Estatus: Proceso de habilitaciones de entidades, Federaciones y Confederaciones

4. Evaluación Comparativa: Autorregulación Fortalezas y Debilidades del Modelo

Autorregulación en Estatutos o Convenios

- Fortalezas
 - Puede ser una fase inicial o piloto antes de optar por regulación plena
 - Alternativa para visualizar la legislación bancaria para la IMF o CAC y el legislador - regulador
 - Recomendable *a posteriori* se promulgue regulación adecuada y se realice plena supervisión basada en la experiencia

Autorregulación en Estatutos o Convenios

- Debilidades
 - Puede ser insuficiente para consolidar régimen de disciplina financiera
 - Modelo carece de facultad legal imponer sanciones, salvo las contractuales
 - Adhesión voluntaria puede incrementar fragmentación de un mercado disperso

Autorregulación en Estatutos o Convenios

- Diseño deberá resolver, entre otros:
 - Naturaleza de institución ejecutora
 - Constitución de fondo de protección a depositos
 - Caja Central o Fondo de liquidez
 - Definición de Principios y Estatutos Marco para las IMF o CAC o Convenios Marco
 - Estandarización de sistemas de elaboración y reporte de información, indicadores de monitoreo, etc
 - Sistema de calificación y ranking para autoridades, clientes, socios y público usuario

4. Evaluación Comparativa: Supervisión Auxiliar

Un Sistema de Supervisión Auxiliar Requiere:

- Voluntad política para sancionar un marco jurídico y normativo
- Superintendencia:
 - Es responsable final de la supervisión (asimetría de responsabilidad)
 - Debe velar por la calidad de la supervisión del supervisor auxiliar
- Definiciones de Costos de Supervisión Auxiliar

Factores Críticos para Ambos Modelos:

- Estandarización de los sistemas operacionales de la entidades y control interno estructurado (\$\$\$)
- Personal capacitado y competente (\$\$\$)
- Estructura que evite los conflictos de interés
- Presupuesto de ingresos que asegure la continuidad de la función (\$\$\$\$)
- Sistemas de seguimiento de tecnologías adecuadas (\$\$)

Conclusiones:

- Es el actual un momento adecuado para adoptar algún modelo en esta línea?
- Alguno de los modelos "puros" resuelve en realidad nuestras necesidades?
- Qué tan estáticos son éstos respecto a una realidad tan dinámica?
- Un modelo "exitoso" de autorregulación concluye con la supervisión auxiliar o delegada?

Mecanismo Institucional para la Autorregulación

Taller de Definiciones Estratégicas

INTRODUCCIÓN

- El Sistema de Autorregulación en Bolivia está definido como el desarrollo de un esquema institucionalizado, que permite a las Instituciones de Microfinanzas (IMF's) adherirse de manera voluntaria a un sistema que norma su funcionamiento, las supervisa y por ende genera los beneficios que esto implica

INTRODUCCIÓN

- Componentes del Sistema
 - Normas y estándares
 - Fiscalización y supervisión
 - Rating o calificación
 - Difusión
- El presente trabajo constituye una *propuesta* para el Mecanismo Institucional del Sistema de Autorregulación
- Rating estará a cargo de una instancia externa e independiente

Alternativas para el Mecanismo

- Primer escenario: Creación de una Unidad de Monterrey y Coahuila (UMC) independiente
- Segundo escenario: Concurso de empresas de auditoría externa reconocidas (EAE) que dictaminen también sobre el cumplimiento de normas y estándares de la autorregulación.
- Tercer escenario: Constituir en FINRURAL una Unidad Especializada (UEP)
- Criterios de Análisis
 - Dificultad de implementación y organización
 - Tiempo de implementación
 - Inversión y Costo de mantenimiento
 - Relación beneficio/costo
 - Neutralidad y autonomía

Alternativas para el Mecanismo

- **Visión**
Constituirse en un Sistema Financiero Autorregulado que se caracterice por su credibilidad ante el público, y la constante promoción de prácticas de cooperación y competencia leal entre las instituciones microfinancieras.
- **Misión**
Aumentar la credibilidad del sector financiero no regulado buscando lograr un mercado financiero justo y transparente, en el que no solo se garantice la integridad de la negociación sino se minimice el riesgo sistémico, sino se genere un escenario propicio en el que las entidades puedan fortalecer sus capacidades internas (eficiencia, eficacia y efectividad) facilitándole un mayor acceso a recursos, constituir asociaciones estratégicas, diversificar servicios financieros en áreas rurales y otros tipos de beneficios que permitan continuar favoreciendo a los sectores marginados por el sector financiero formal.

OBJETIVOS DEL SISTEMA

- Crear conciencia en las IMF's no fiscalizadas
- Mantener y fomentar un desarrollo sano y equilibrado del sector microfinanciero
- Promover la diversificación de servicios financieros en áreas desatendidas
- Lograr una articulación que respete la diversidad y heterogeneidad e impulse la interacción y cooperación entre las entidades adheridas
- Desarrollar instancias ágiles y eficientes de comunicación dentro del sector
- Promover el mejoramiento constante de la calidad de la administración de las instituciones financieras
- Promover mecanismos de análisis, articulación y negociación
- Posicionar una imagen a donantes, beneficiarios y terceros interesados
- Promover asociaciones con entidades similares de otros países

FUNCIONES DEL MECANISMO

- Establecer y actualizar normas y disciplinas tendientes a regular las actividades y operaciones financieras de las entidades adheridas
- Supervisar la correcta implementación de las normas y estándares y vigilar su cumplimiento
- Promover la superación y capacidad de las IMF's
- Prestar servicios adicionales como incentivos
- Diseño y búsqueda de incentivos que logren una mayor adhesión
- Revisar los sistemas informáticos y las operaciones de las IMF's
- Difusión de información
- Apoyar la aplicación de un sistema de rating uniforme

ATRIBUCIONES DEL MECANISMO

- Aprobar la adhesión de nuevas entidades y, decidir la remoción en su caso;
- Acceder a la información financiera y no financiera de sus adheridas
- Ejecutar tareas de supervisión y seguimiento financiero de sus adheridas
- Realizar inspecciones planificadas y sorpresivas a sus entidades adheridas
- Exigir el pago por cuotas de entrada o mantenimiento
- Imponer multas y sanciones

NATURALEZA JURÍDICA

- Asociación Civil sin Fines de Lucro
- Principios
 - Conciencia grupal, interacción y cooperación
 - Estabilidad y solvencia a través de un desarrollo sano y equilibrado
 - Confiabilidad, responsabilidad y transparencia
 - Negociación conjunta ante instancias gubernamentales y otras
 - Imagen positiva

NATURALEZA JURÍDICA

- Asociación Civil sin Fines de Lucro
- Principios
 - Conciencia grupal, interacción y cooperación
 - Estabilidad y solvencia a través de un desarrollo sano y equilibrado
 - Confiabilidad, responsabilidad y transparencia
 - Negociación conjunta ante instancias gubernamentales y otras
 - Imagen positiva

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

- Consejo de Autorregulación
- Junta Disciplinaria
- Dirección de Supervisión y Seguimiento
 - Departamento de Seguimiento ONG's
 - Departamento de Seguimiento Cooperativas
 - Departamento Administrativo
 - Departamento de Sistemas

Consejo de Autorregulación

- Mecanismo colegiado que tendrá como función principal **aprobar, evaluar y actualizar** la normas y los estándares de organización interna y conducta operacional en las entidades adheridas.
- Estará conformado por:
 - Un representante de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SIBEF)
 - Un representante del Ministerio de Servicios Financieros u otra instancia estatal similar
 - Un representante del Banco Central
 - Un representante de la Cooperación Externa (instituciones financieras)
 - Representante Gremial ONG's
 - Representante Gremial CAC's

Junta Disciplinaria

- **Funciones**
 - Admisión, suspensión y expulsión de entidades
 - Aplicación de sanciones y sanciones
 - Promoción del mejoramiento, adopción y aplicación de un código de conducta y otros a nivel del sector
 - Solución de controversias
 - Interacción con mecanismos de promoción al crédito
 - Interacción con Consejos Disciplinarios de cada entidad (en caso de que existieren)
- **Conformación**
 - Un profesional con amplia conocimiento y experiencia en ONG's
 - Un profesional con amplio conocimiento y experiencia en CAC's
 - Un profesional con conocimientos jurídicos sobre el sector
 - Un ex-funcionario de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras con experiencia en fiscalización y supervisión
 - Un empresario independiente en retiro con el sector

Junta Disciplinaria

- **Requisitos para formar parte de la Junta Disciplinaria**
 - Imagen social positiva (moral y ética)
 - Idoneidad
 - Solvencia económica y moral
 - Ninguna vinculación con el sector para evitar conflicto de intereses
 - Nivel profesional reconocido

Dirección de Supervisión

- **Funciones**
 - Calificación de las entidades en base a indicadores
 - Control y supervisión entidades adheridas
 - Ordenamiento del sector a través de la implementación de estándares de organización interna y conducta operacional en las entidades adheridas
 - Acopio y procesamiento y sistematización de la información
 - Vigilancia del cumplimiento de la normativa y seguimiento directo a cada entidad
 - Emisión de informes por entidad adherida que ayuden a mejorar su desempeño
 - Establecer mecanismos eficientes que aseguren transparencia en el uso de fondos
 - Generar y difundir información de alcance integral, es decir a nivel del sector, entidades y clientes (riesgos, derechos y obligaciones)
 - Proveer información al Sistema Único de Rating (cuando se implemente)

Dirección de Supervisión

- **Conformación**
 - Profesionales autónomos e independientes con conocimiento y experiencia en el sector y en fiscalización
- **Requisitos**
 - Conocimiento del sector
 - Experiencia en instituciones microfinancieras y/o de fiscalización
 - Idoneidad
 - Ninguna vinculación con el sector (Cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad) para evitar conflicto de intereses
 - Sin antecedentes penales

NORMAS Y PROCEDIMIENTOS

- **Adhesión**
 - La adhesión será voluntaria
 - Podrán adherirse ONG's Financieras y Cooperativas de Crédito Cerradas
 - Experiencia mínima de un año en servicios financieros
 - En caso de las cooperativas contar con más de veinte socios
- **Permanencia**
 - Adoptar y cumplir la normativa impuesta por el Sistema
 - Someterse a inspecciones por parte de Dirección de Supervisión y Seguimiento
 - Cumplir con el pago de la cuota de mantenimiento, la presentación de informes y reportes, así como con el pago de sanciones y multas, si corresponde.

NORMAS Y PROCEDIMIENTOS

- **Remoción**
 - Se producirá la remoción de las instituciones por incumplimiento repetitivo de los puntos establecidos en lo que toca a la permanencia y luego del análisis de cada caso será la Junta Disciplinaria quien tome la decisión de multar, sancionar o la remoción
 - Para este efecto, se cuenta con un Sistema de Multas y Sanciones que debe ser adoptado formalmente por el Sistema

SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

- **Fuentes de financiamiento**
 - Aportes fijos y periódicos de los asociados
 - Porcentaje fijo o variable según el tamaño de activos
 - Ingresos por servicios
 - Subsidios externos

INVERSIÓN

Concepto	Cantidad	Total
Muebles, sillas y equipos		100,000
Alquiler edificios	10	10,000
Compuadoras	10	10,000
Seguros y otros servicios		10,000
UTP (Unidad de Transferencia de Datos)	10	10,000
Gasolina	10	100,000
Utilidad de base		100,000
Chapas (sanciones)		10,000
TOTAL		400,000

COSTOS DE OPERACIÓN

- Mensual = \$US. 13,000
- Anual = \$US 188,752

SERVICIOS ADICIONALES

- Servicios de provisión y procesamiento de información
- Soporte tecnológico en Informática (software para acceso y presentación de información)
- Mecanismo de arbitraje entre entidades y clientes
- Acceso a tasas de fondeo
- Registro de funcionarios de las IMF's

TALLER DE DEFINICIONES ESTRATEGICAS

SISTEMA DE AUTORREGULACION DE ENTIDADES FINANCIERAS NO FISCALIZADAS

Propuesta para constituir un Sistema de Supervisión Auxiliar para Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas

11 de Octubre al 1 de Noviembre de 2001

elaborado por:

Kat Rebolledo

Presidente de la Cooperativa "CACEP" Ltda.

Propuesta para constituir un Sistema de Supervisión Auxiliar para Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas

1. Caracterización de las Cooperativas
2. Operaciones permitidas para Cooperativas Cerradas
3. Requerimiento de protección de los socios
4. Papel del Estado
5. Importantes Normas
6. Diseño de un sistema de regulación
7. Diseño gráfico de la Supervisión

Propuesta para constituir un Sistema de Supervisión Auxiliar para Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas

1. Caracterización de las Cooperativas
 - 1.1. Como Sector
 - 1.1.1. Entidades Financieras
 - 1.1.2. Intermediarios Financieros restringidos
 - 1.1.3. Intermediarios Financieros únicamente con socios
 - 1.2. Como Entidades
 - 1.2.1. Total Activo entre 100.000 \$/S y 5.000.000 \$/S
 - 1.2.2. Entre 1 - 10 Filiales
 - 1.2.3. Entre 1 - 5 puntos de atención
 - 1.2.4. Entre 100 - 5.000 socios
 - 1.2.5. Entidades Financieras "nuevas" - "regulares" - "viejas"

**Propuesta para constituir un Sistema de Supervisión
Auxiliar para Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas**

2. Operaciones permitidas para Cooperativas Cerradas
 - 2.1. Ahorro con Certificados de Aportación Obligatorios
 - 2.2. Ahorro con Certificados de Aportación Voluntarios
 - 2.3. Préstamos a los socios
 - 2.4. Cobranza de servicios
 - 2.5. Caja de Ahorro y DPF's como ventanilla de Entidades Financieras con Licencia de la SBIF

**Propuesta para constituir un Sistema de Supervisión
Auxiliar para Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas**

3. Requerimiento de protección de los socios
 - 3.1. Contra Estados Financieros incorrectos
 - 3.2. Contra Administración incapaz y/o corrupta
 - 3.3. Contra Riesgos no cubiertas
 - 3.4. Contra Violación de disposiciones legales
 - 3.5. Contra Pérdida de sus ahorros

**Propuesta para constituir un Sistema de Supervisión
Auxiliar para Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas**

4. Papel del Estado
 - 4.1. Fomentar a las Cooperativas
 - 4.2. Reglamentar a las Cooperativas
 - 4.3. Supervisar a las Cooperativas
 - 4.4. Garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales
 - 4.5. Proteger los ahorros del público

**Propuesta para constituir un Sistema de Supervisión
Auxiliar para Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas**

5. Importantes Normas
 - 5.1. Obligatoriedad de Auditorías Externas
 - 5.2. Plan de Cuentas
 - 5.3. Estatuto Modelo
 - 5.4. Solvencia Patrimonial
 - 5.5. Liquidar y Encage Legal
 - 5.6. Límites y provisiones de préstamos
 - 5.7. Calce de plazos y monedas
 - 5.8. Envío de informes periódicos

**Propuesta para constituir un Sistema de Supervisión
Auxiliar para Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas**

6. Diseño de un sistema de regulación
 - 6.1. Exigencias
 - 6.1.1. Independiente
 - 6.1.2. Eficiente
 - 6.1.3. Acorde a la capacidad administrativa y económica
 - 6.2. Actores de la Regulación
 - 6.2.1. Vice-Ministerio de Servicios Financieros
 - 6.2.2. Vice-Ministerio de Cooperativas
 - 6.2.3. Federación Boliviana de Cooperativas de Ahorro y Crédito

**Propuesta para constituir un Sistema de Supervisión
Auxiliar para Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas**

6. Diseño de un sistema de regulación (continuación)
 - 6.3. Actores de la Supervisión
 - 6.3.1. Supervisión Estatal
 - 6.3.2. Empresas Auditoras calificadas
 - 6.3.3. Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas

Rol del Estado

OBJETIVOS:

- Coadyuvar el desarrollo de los mercados de intermediación financiera.
- Apoyar el desarrollo sectorial.
- Estimular la generación de normativas financieras adecuadas a la actual situación económica.
- Reducir la brecha que existe entre entidades supervisadas y no supervisadas para consolidar el mercado de intermediación financiera.

Políticas

LINEAMIENTOS:

- Canalización de recursos del estado en condiciones de mercado.
- Fomentar la expansión de servicios financieros al área rural.
- Apoyar el desarrollo sectorial.
- Observar que el flujo de los recursos de la Cooperación Internacional se distribuya dentro del marco integral de las políticas del Gobierno.
- Estimular el desarrollo de la normativa y mecanismos de fiscalización aplicables a las entidades financieras no reguladas.

Políticas

MECANISMOS:

- Comité de Coordinación en el Área de Microfinanzas y Microempresa
- Coordinadora Gubernamental
- Comités Especializados.
- Otros

Normatividad y Supervisión

- El marco legal bajo el cual se encuentran las ONG's Crediticias que intermedian recursos del Estado es insuficiente.

Normatividad y Supervisión

- El marco legal y de supervisión para las Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas, requiere de revisión.

Concepto de Autorregulación

- Es el conjunto de disciplinas administrativas y financieras que una entidad se autoimpone, junto con la creación, también voluntaria, de mecanismos internos y externos de verificación del cumplimiento con dichas disciplinas.

Organizaciones No Gubernamentales

Crear un marco normativo para ONG's que vienen realizando actividades crediticias, para operar con recursos del Estado.

Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerrada

Establecer un marco normativo adecuado para las Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas que realizan actividades financieras entre sus socios, bajo la supervisión y fiscalización de una entidad eficiente y efectiva.

Supervisión

Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas

● Tipos de Supervisión:

Directa: Realizada por una entidad estatal, donde el Estado realiza las tres funciones básicas: dicta normas, supervisa y sanciona.

Auxiliar: La responsabilidad Primaria recae sobre una institución estatal, pero dicha institución, contrata a otras instituciones especializadas, para realizar el trabajo de monitoreo y supervisión, manteniendo las funciones de dictar las normas y aplicar las sanciones.

Supervisión

Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas

Supervisión:

- Contar con un conjunto de normas que establezcan los límites operacionales
- Sistema adecuado de monitoreo y verificación.
- Marco sancionatorio adecuado.

SEGUNDA ETAPA

- 2.2. Informe Taller de Adopción de Normas
(12 y 13 de febrero de 2004)

Gary Montaña
MODERADOR DEL TALLER

ANTECEDENTES.

- 1.1. A partir de 1999, las socias de FINRURAL decidieron impulsar el desarrollo de un Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras No Fiscalizadas que tuviera como objetivo un ordenamiento del sector en el marco de las disciplinas administrativas y financieras que las instituciones se auto-impongan. Esta iniciativa surgió ante la dificultad de adecuarse a una normativa¹ que consideraban implicaba un alejamiento de su mercado meta y les impedía conservar la misión social con la que fueron concebidas.
- 1.2. El proceso de gestión del sistema se caracterizó por su naturaleza ampliamente participativa involucrando a comités inter-institucionales en ambas fases de desarrollo así como a instancias estatales, de cooperación internacional y entidades financieras en sus distintos niveles funcionales. Asimismo, se impulsaron estudios, eventos de concertación y otras acciones como soporte a la fase de desarrollo.
- 1.3. En el proceso de gestión del Sistema se pueden distinguir claramente dos fases: una primera fase de diseño que incluyó en su alcance tanto a ONG's como CAC's y una segunda etapa de pre-arranque con la participación exclusiva de las ONG's Financieras.
- 1.4. En la gestión 2003, concientes que la credibilidad del Sistema dependía en gran medida de la manera como el entorno juzga su eficiencia, eficacia y ética, a través de un proceso de concertación, las entidades involucradas evolucionaron de un concepto de Autorregulación a Supervisión Privada, insertando mecanismos orientados a asegurar la idoneidad del proceso, buscando además de normar su funcionamiento, garantizar su transparencia y respetar la heterogeneidad de las instituciones involucradas.
- 1.5. Como resultado de todo el proceso, al presente, el Sistema de Supervisión Privada cuenta con: a) Adhesión voluntaria de 10 ONG's Financieras; b) Normas adecuadas a la naturaleza de las instituciones; c) Estudios de apoyo; y d) Una instancia autónoma de supervisión denominada Asociación Supervisora de Instituciones Microfinancieras (ASIM) cuya constitución legal se encuentra en trámite.

¹ En 1995, el Gobierno dictó el DS 24000 relativo a los Fondos Financieros Privados (FFP's), estableciendo una vía para que las ONG's Financieras se constituyeran en sociedades comerciales y se sujeten a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia (SBEF).

- 1.6. El proceso de constitución de la entidad encargada de la supervisión del Sistema no ha sido iniciado formalmente debido los constantes cambios en el entorno político nacional y/o sectorial que afectan directamente al proceso de implementación del Sistema puesto su viabilidad económica depende directamente de fondos de la cooperación internacional administrados por el Estado.
- 1.7. Sin embargo, se han obtenido productos valiosos y aplicables que permiten contar con bases sólidas para iniciar el camino de la estandarización de operaciones y una supervisión eficiente por lo que ha identificado la necesidad de re-direccionar la estrategia de implementación del Sistema puesto que en el entorno cambiante actual no es pertinente la creación de una nueva institucionalidad.
- 1.8. En este contexto, se ha planificado iniciar la puesta en marcha del sistema y como primer paso se promoverá la adopción inmediata de normas y estándares comunes en las entidades involucradas. Para este efecto, se desarrollará un taller con el objetivo de definir la normativa a ser adoptada y otro tipo de acciones relacionadas a la implementación del sistema.

2. OBJETIVOS DEL TALLER

Objetivo principal

Adoptar estándares de organización interna y conducta operacional aplicables a las ONG's adheridas al Sistema de Supervisión Privada con la finalidad de poner en marcha el proceso de estandarización de operaciones orientado a normar el funcionamiento de estas instituciones

Objetivos específicos

- Analizar y seleccionar las normas a ser exigibles a las ONG's financieras de manera inmediata considerando como base a la normativa vigente aplicable a las entidades microfinancieras fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) y el trabajo de consultoría "Diseño de Normas y Estándares para el Sistema de Supervisión Privada".
- Realizar adecuaciones a la normativa existente en aquellos casos que se considere necesario
- Diseñar un formato estandarizado de administración de información financiera a fin de generar indicadores de desempeño comunes que sean publicados en el boletín mensual que emitirá FINRURAL
- Definir las características del mecanismo que se encargará de la supervisión de las ONG's financieras en esta etapa de implementación
- Planificar acciones futuras para la implementación de las normas y estándares (talleres de capacitación y otros)

3. DESARROLLO DEL TALLER

3.1. JORNADA DEL 12 DE FEBRERO

INTERVENCIONES DE APERTURA

- 1) Como inicio de las actividades del Taller, en primera instancia el Lic. Fernando Mompó, Presidente del Directorio de FINRURAL, dio la bienvenida a los participantes, señalando la trascendencia del evento que nuevamente reitera la voluntad y decisión de las ONG's financieras para transitar por el camino de la eficiencia y búsqueda de impacto en su desempeño, actuando bajo normas de prudencia y con el propósito sostenido de aportar efectivamente al desarrollo de los sectores que se atienden y por ende al desarrollo del país.
- 2) A continuación, hizo uso de la palabra la Lic. Yolanda Delgado, quien a nombre de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) y como apertura del Taller, expresó la satisfacción de las autoridades de ésta institución, por el avance logrado por las socias y la asociación FINRURAL en materia de regulación.
- 3) Finalmente cerrando las intervenciones de apertura del taller, intervino la Lic. Heike Fiedler quien desde la perspectiva de las entidades de cooperación internacional, propuso tres aspectos de expectativa para el Taller: a) ¿quién será el ente regulador de las ONG's?, b) ¿cómo se asegurará la imparcialidad y transparencia de la posible regulación? y c) ¿cuán factible será crear una instancia de regulación para las ONG's y a que costo?

PRESENTACION DE INFORMACION DE REFERENCIA - INSUMOS

- 1) En primera instancia el Lic. Reynaldo Marconi, Gerente de FINRURAL, expuso como marco introductorio, el proceso que se ha seguido en la asociación para otorgar consistencia al proceso de regulación de las ONG's, señalando pasos concretos como el trabajo de las comisiones en relación a los puntos específicos de la normativa de la SBEF, la creación del BIC y el sistema de Telecentros y el Taller como un paso más en el proceso. Cerrando su exposición, propuso los objetivos del Taller y los resultados esperados del mismo, señalando la intención de contar con un acta suscrita de acuerdos y compromisos de las socias en torno a la regulación.

- 2) A continuación la Lic. Yolanda Delgado Intendente de de Estudios y Normas de la SBEF expuso el contexto general de la Regulación Prudencial y su aplicación a una "regulación adecuada" terminando con el señalamiento de las condiciones necesarias en términos de Sistemas de Información.
- 3) En tercer lugar, la Lic. Carla Solares de la SBEF expuso la concepción de la estructura de regulación aplicada a la estructura de Gobierno Corporativo de Instituciones Financieras, precisando principios, roles y funciones de cargos que tienen la responsabilidad de la regulación prudencial al interior de una entidad financiera.
- 4) El Lic. Guillermo Collao de la SBEF expuso la justificación, lineamientos generales y lineamientos específicos de la Normativa Contable aplicable a entidades financieras.
- 5) A continuación, la Lic. Ivette Espinoza de la SBEF expuso la Reglamentación de Evaluación y Calificación de la Cartera de Créditos aplicable a entidades financieras, especificando los principios y prácticas de aplicación en: evaluación de prestatarios, calificación y clasificación de créditos, régimen de provisiones, marco de responsabilidades, acciones judiciales, castigo de créditos, régimen de garantías y otras disposiciones relacionadas.
- 6) De manera complementaria, el Lic. Guillermo Romano de la SBEF expuso la Reglamentación aplicable a las Tasas de Interés, haciendo referencia a la evolución de las malas prácticas que se dieron en el pasado, sus consecuencias y las medidas actuales que ha tomado el ente regulador. En ese marco precisó los conceptos de Tasa Efectiva Pasiva (TEP), Tasa Efectiva Activa (TEA) y Tasa de Referencia (TRe) enfatizando la importancia de su aplicación a los contratos que se establecen entre la entidad financiera y los prestatarios. Cerró su exposición, felicitando la iniciativa de FINRURAL introduciendo el concepto de la "autorregulación" como calificativo para el sector de las ONG's financieras.
- 7) La última exposición estuvo a cargo del Lic. Mauricio Zambrana, Gerente General de INFOCRED; quien presentó el Enfoque de Trabajo y Servicios de la empresa para las entidades financieras "autorreguladas", en el marco de su exposición, señaló la importancia del rol que jugarán las propias ONG's, al ser proveedores de la información que manejará el sistema de información, en ese marco ofreció la disposición de los profesionales de INFOCRED para en las ONG's, realizar la actualización de datos que contribuirá a acelerar el arranque de operaciones del sistema de información.

ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO EN GRUPOS

Culminada la sesión de exposición de información referencial, se prosiguió a organizar el trabajo en grupos. Con base en el enfoque metodológico del taller se conformaron cuatro grupos de trabajo:

GRUPO	TEMATICA ANALIZADA	PARTICIPANTE(S)		
Grupo 1: DECISIONES ESTRATEGICAS S. GOBERNABILIDAD Y CONTROL INTERNO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Posición de las ONG's en relación a la regulación 2. Definiciones en relación al mecanismo de supervisión en esta etapa de implementación: <ul style="list-style-type: none"> - Crear una asociación civil autónoma encargada de la supervisión del sistema - Se constituirá una unidad especializada en FINRURAL - Gestión de financiamiento 3. Definición de indicadores de gestión y desempeño financiero 4. Definiciones relacionadas a los órganos de gobierno de las ONG's 5. Sistema de Control Interno 6. Estrategia de difusión (folletines, Memora y otros) 	Directores Ejecutivos / gerentes de ONG's y representantes de la cooperación y el Estado.		
Grupo 2: NORMAS CONTABLES	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definición sobre Manual de Cuentas 2. Dificultades y soluciones en la aplicación del Manual de Cuentas de la SBEF 3. Tratamiento contable del capital y patrimonio 4. Formatos de informes 	Gerentes financieros / Responsables administrativos y financieros de las entidades		
Grupo 3 NORMATIVA RELACIONADA A LA CARTERA DE CREDITOS	<table border="1"> <tr> <td> NORMAS GENERALES PARA LA ADMINISTRACION <ul style="list-style-type: none"> • Clasificación de cartera de créditos • Aspectos que deben incluirse en los contratos de créditos • Periodo de gracia • Garantías • Pagos anticipados • Cancelación de un crédito con otra operación • Prohibiciones • Reprogramaciones • Expropiaciones • Acciones judiciales • Castigo de créditos • Previsión para contingencias de cartera </td> <td> NORMAS PARA LA EVALUACION Y CLASIFICACION <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de la cartera de créditos • Calificación de la cartera de créditos • Periodicidad • Previsiones de la cartera de créditos (Previsiones específicas, provisiones generales, responsabilidades sobre la evaluación y calificación de cartera) </td> </tr> </table>	NORMAS GENERALES PARA LA ADMINISTRACION <ul style="list-style-type: none"> • Clasificación de cartera de créditos • Aspectos que deben incluirse en los contratos de créditos • Periodo de gracia • Garantías • Pagos anticipados • Cancelación de un crédito con otra operación • Prohibiciones • Reprogramaciones • Expropiaciones • Acciones judiciales • Castigo de créditos • Previsión para contingencias de cartera 	NORMAS PARA LA EVALUACION Y CLASIFICACION <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de la cartera de créditos • Calificación de la cartera de créditos • Periodicidad • Previsiones de la cartera de créditos (Previsiones específicas, provisiones generales, responsabilidades sobre la evaluación y calificación de cartera) 	Gerentes / responsables del área de crédito de las entidades
NORMAS GENERALES PARA LA ADMINISTRACION <ul style="list-style-type: none"> • Clasificación de cartera de créditos • Aspectos que deben incluirse en los contratos de créditos • Periodo de gracia • Garantías • Pagos anticipados • Cancelación de un crédito con otra operación • Prohibiciones • Reprogramaciones • Expropiaciones • Acciones judiciales • Castigo de créditos • Previsión para contingencias de cartera 	NORMAS PARA LA EVALUACION Y CLASIFICACION <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de la cartera de créditos • Calificación de la cartera de créditos • Periodicidad • Previsiones de la cartera de créditos (Previsiones específicas, provisiones generales, responsabilidades sobre la evaluación y calificación de cartera) 			
Grupo 4: NORMATIVA RELACIONADA A LOS SISTEMAS DE INFORMACION	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseño de formatos de información 2. Mecanismos, periodicidad y formas de transmisión de información al Sistema de Supervisión Privada 3. Transparencia en la información (naturaleza, contenido y periodicidad de publicaciones con información sobre niveles de eficiencia, rentabilidad, riesgo, gestión y situación patrimonial) 4. Vinculación con el SIC 5. Aprovechamiento Tecnológico 6. Software y servicios de uso común <ul style="list-style-type: none"> - Software para back office, remesas, bancos comunes - Servicios comunes de soporte técnico - Programas de intercambio de conocimientos y tecnología - Otras innovaciones y soluciones tecnológicas a problemas comunes 	Responsables del área de sistemas de las entidades		

3.2. JORNADA DEL 13 DE FEBRERO

PRESENTACION DE LOS RESULTADOS DEL TRABAJO EN GRUPOS

- 1) En primera instancia, el Grupo 1 presentó los resultados de su trabajo a través de los siguientes acuerdos: a) Ratificar la decisión de las entidades para implementar el sistema de regulación especializado para las entidades del sector, b) Postergar la implantación de ASIM, optando por la contratación de un servicio (posiblemente de una consultora) que ejecute la primera evaluación de normatividad hacia mitad de la presente gestión, c) El acuerdo para utilizar en los procesos de evaluación - indicadores financieros convencionales- e -indicadores de desempeño social- que reflejen el carácter de instituciones de desarrollo, d) En consideración a las particulares y diversas estructuras de gobierno de las ONG's, se postergó el tratamiento del tema, comprometiéndose la realización de dos talleres posteriores, el primero con presencia de Gerentes y el segundo con presencia de Asambleas y Directorios de las entidades, e) finalmente se expresaron un conjunto de acuerdos respecto a los medios de difusión utilizados para exponer la información de las entidades f) Todos los acuerdos del Taller serán ratificados formalmente por los Directorios de las entidades. La gerencia de FINRURAL tendrá como responsabilidad: a) La gestión y obtención de alternativas de apoyo técnico para la implementación de los acuerdos en las instituciones y la formulación del conjunto de Indicadores a ser reportados en las publicaciones (hasta marzo 15 de 2004), b) La ratificación de acuerdos por parte de Directorios (hasta fin de marzo de 2004).
- 2) En la presentación del Grupo 2 se expresaron los siguientes acuerdos: a) Adoptar los formatos de Plan de Cuentas que esta normado por la SBEF, b) De manera previa a su adopción, se efectuará un mayor análisis de los siguientes temas: i) Aplicación del Manual de Cuentas, ii) Actualización de información histórica, iii) Ajustes contables para reflejar la normativa vigente. El grupo justificó la segunda decisión, sobre la constatación que es necesario uniformar en las prácticas contables de las instituciones y en los propios sistemas que actualmente soportan la actividad contable, criterios relativos a: i) Contabilización de bienes realizables, ii) Devengamiento de intereses, iii) Cuentas contingentes y de orden, iv) Origen y formación del capital patrimonial y otros aspectos puntuales de la normativa propuesta por la SBEF. Se encargó a la Gerencia de FINRURAL: a) Realizar un diagnóstico sobre la situación de las entidades en la perspectiva de uniformar y generar las condiciones necesarias para la adopción completa de la normativa y facilitar el

proceso de estandarización de las prácticas contables (hasta fines de mayo 2004).

- 3) En la presentación del Grupo 3, se expresaron los siguientes acuerdos:
 - a) Adoptar la normativa de la SBEF relativa a clasificación y calificación de cartera así como su periodicidad, contrato de crédito, prohibiciones y reprogramaciones
 - b) Adoptar progresivamente, en el plazo de 4 años, el Régimen de Provisiones y Castigo de Cartera,
 - c) No se adoptarán las normas de acciones judiciales y previsión de contingencias.
 Sobre los acuerdos señalados se hicieron dos precisiones ANED desarrolla servicios de crédito agropecuario que requieren una normativa especializada que no está desarrollada. CRECER desarrolla la metodología de Bancos Comunes, que de igual forma requiere una normativa aún inexistente. Ambos casos deben ser abordados técnicamente y se encargó a la Gerencia de FINRURAL su tratamiento.
- 4) Finalmente en los resultados del Grupo 4, se expresaron un conjunto de acuerdos de carácter operativo relacionados a sistemas de información, estandarización de reportes, frecuencias de reportes e interconexión con FINRURAL y el BIC, encargando a la gerencia de FINRURAL, en coordinación con las entidades, el desarrollo de estándares para los aspectos relativos al flujo de información.

CONFECCION Y SUSCRIPCION DEL ACTA DE ACUERDOS Y COMPROMISOS

Concluidas las presentaciones de los resultados de los Grupos de Trabajo, se procedió a redactar y suscribir el Acta de Acuerdos y Compromisos resultado del Taller. Se realizó la lectura, ajustes y precisiones en plenaria y posteriormente se imprimieron y suscribieron 16 ejemplares del Acta señalada.

CIERRE DEL TALLER

- 1) Suscrita el Acta, para el cierre del Taller hizo uso de la palabra el Lic. Salomón Eid quien a nombre de la Cooperación Internacional, por una parte señaló su satisfacción por la voluntad y decisión de las ONG's para implementar y acogerse a un sistema de "autorregulación" demostrando nuevamente la capacidad innovadora de las instituciones bolivianas para señalar línea en el tema microfinanciero, destacó el haber logrado resultados claros y tangibles que se expresan en el Acta y reiteró la disposición de la Cooperación para continuar apoyando los esfuerzos de FINRURAL y sus asociadas.

- 2) A continuación hizo uso de la palabra la Lic. Roxana Morroy quien a nombre del sector estatal, felicitó a los organizadores por el evento y subrayó el haber logrado resultados concretos expresados en el Acta suscrita, instando a continuar en la misma línea de trabajo demostrada hasta la fecha.
- 3) Finalmente para las palabras finales, el Lic. Fernando Mompó, agradeció la presencia y aportes de todos los participantes y organizadores, ratificando la continuidad del proceso de "autorregulación" que se viene desarrollando y la importancia de éste para las asociadas a FINRURAL.

LISTA DE PARTICIPANTES

No.	Institución	Representante
ONG's Financieras		
1	ANED	José Luis Pereira
2	ANED	Jasebia Puca
3	ANED	Flavio Raide
4	ANED	Javier Comejo
5	CIDRE	Luisa Revilla
6	CRECER	Roxana Mercado
7	CRECER	Alfonso Torrico
8	CRECER	Emma Macias
9	DIACONIA - FRIF	Carlos Ross
10	DIACONIA - FRIF	Alfredo Gonzáles
11	DIACONIA - FRIF	German Calle
12	DIACONIA - FRIF	Clemente Siñani
13	FADES	Fernando Mompó
14	FADES	Aldo Terrazas
15	FADES	Miguel López
16	FONDECO	Ma. Eugenia Moscoso
17	FONDECO	Milton López
18	FONDECO	Ramiro Reguerín
19	FONDECO	Gonzalo Solomayor
20	IDEPRO	Gonzalo Araoz
21	IDEPRO	Glovis Olmos
22	PROMUJER	Hugo Beilot
23	PROMUJER	Neisa Vásquez
24	PROMUJER	Roberto Comejo
25	SARTAWI	Carlos Martins
26	SARTAWI	Miguel Condori
27	SARTAWI	Luis Domínguez
28	SARTAWI	Cecilia Nogales
29	FUNBODEM	Maria Ernestina Costas A.
30	FUNBODEM	Magdalena Alba Franco

31	FUNBODEM	Elizabeth Rivera de Gómez
32	FUNBODEM	Marisol Hinojosa Pesca
33	IMPRO	Rodrigo Alagre
34	IMPRO	Carlos Mollinedo
35	FUBODE	Fernando Torrez
36	FUBODE	Cinthya Orellana
37	PROBIOMA	Rosa Virginia Suárez
38	OMED	Amparo Oliver
39	OMED	Luis Villarroel
40	FONCRESOL	Gustavo Diaz De Medina
41	FONCRESOL	Eduardo Cueñar
42	GRS	Marco Antonio Mollinedo
Cooperación Internacional		
43	PROFIN - COSUDE	José Azad
44	PROFIN - COSUDE	Marcelo Díaz
45	USACE	Patricia Hurtado
46	PREMIER	Salomón Eid
47	GTZ	Heike Fiedler
Estado		
48	Viceministerio de Servicios Financieros y Sociedades Comerciales	Roxana Monrroy
49	FONDESIF	Norka Martínez
50	FONDESIF	Julio Torrico
51	SBEF	Yolanda de Reyes
52	SBEF	Guillermo Romano
53	SBEF	Carla Solares
54	SBEF	Ivette Espinoza
55	SBEF	Guillermo Collau
FINRURAL E INFOCRED		
56	FINRURAL	Reynaldo Marconi
57	FINRURAL	Fabiola Céspedes
58	FINRURAL	Nestor Castro
59	FINRURAL	Gonzalo Ayala
60	INFOCRED	Mauricio Zambrana
61	INFOCRED	Nicolas Franolic

SEGUNDA ETAPA

2.2.1. PRESENTACIONES TALLER DE ADOPCION DE NORMAS

- a) Informe de situación
- b) La normativa de la SBEF como práctica referencial para la autorregulación
- c) Gobierno corporativo y normas de control y fiscalización interna
- d) Normas contables
- e) Cartera de créditos
- f) Tasas de interés
- g) Buró de Información Crediticia y Supervisión Privada

Reynaldo Marconi O.
Gerente FINRURAL

CONTEXTO

Sistema de Supervisión Privada

Adopción de normas

Opinión de auditores externos

Establecimiento de la unidad
de supervisión

Adopción de un sistema
de rating

Difusión

Sistemas de Apoyo

BIC

Telecentros

Acciones comunes
de estandarización

Back Office y otros software
Servicios comunes de soporte técnico
Otras instituciones financieras

OBJETIVO DEL TALLER

Adoptar estándares de organización interna y conducta operacional aplicables a las ONG's adheridas al Sistema de Supervisión Privada con la finalidad de poner en marcha el proceso de estandarización de operaciones orientado a normar el funcionamiento de estas instituciones

PROGRAMACIÓN

- *Primera etapa: Informativa a través de exposiciones*
- *Segunda etapa: Análisis y definición en grupos de trabajo*
 - Grupo 1: Aspectos estratégicos, gobernabilidad y normas de control interno
 - Grupo 2: Normas contables
 - Grupo 3: Cartera de créditos
 - Grupo 4: Administración y flujo de información
- *Tercera etapa: Discusión / aprobación a través de Plenaria*

RESULTADOS ESPERADOS

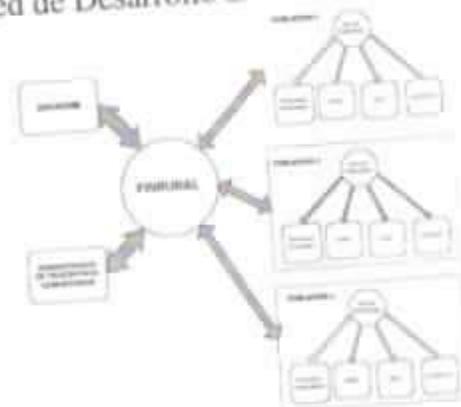
- Normas y estándares seleccionados
- Programación de acciones de implementación
- Suscripción de un Acta de Compromiso

ESQUEMA DE TRABAJO



TELECENTROS

Red de Desarrollo Local



Inversión por Población

ESCENARIO CON 3 USUARIOS			
Descripción	Cantidad	Precio Unitario	Precio Total
Instalación Equipo Central	1	\$ 1.800,00	\$ 1.800,00
LPS	1	\$ 180,00	\$ 180,00
Equipo Central Instalación	1	\$ 604,00	\$ 604,00
Equipo Remoto Instalación	2	\$ 258,00	\$ 516,00
			\$ 3.096,00

DISTRIBUCIÓN DE INVERSIONES

INSTITUCIÓN	Monto en Suv
POBLAR	\$ 2.096,00
Comité de POBLAR	\$ 604,00
Caja Inversión	\$ 396,00
	\$ 3.096,00

AGRADECIMIENTOS



FONDESIF (PASA)

COMISION EUROPEA
PROGRAMA DE APOYO A
LA SEGURIDAD
ALIMENTARIA



PROFIN - COSUDE
PROGRAMA DE APOYO AL
SECTOR FINANCIERO



Superintendencia de Bancos
y Entidades Financieras
Bolivia

La Normativa de la SBEF

AUTORREGULACION

NATURALEZA DE LA INTERMEDIACION FINANCIERA

La intermediación financiera no es una simple actividad privada, sometida a la libre iniciativa de los particulares, es una actividad considerada de interés público por lo cual debe ser controlada y regulada por el Estado.

El Estado mediante Ley, delega al fiscalizador/ regulador el control y vigilancia de toda captación de recursos del público y de intermediación financiera =>competencia, objeto, funciones, facultades y atribuciones.



LEY DE BANCOS Y ENTIDADES FINANCIERAS

La Ley 1488 encomienda a la SBEF la fiscalización y control de la actividad I. Fca

Objeto: Vigilar por la solvencia del Sist. Int Fca. y mantenerlo sano eficiente.

Competencia privativa e indelegable

Atribuciones y facultades, entre otras:

- > Supervisar a IFIs y empresas de servicios auxiliares
- > Vigilar el cumplimiento de las normas.
- > Reglamentar actividades de intermediación financiera, control interno y externo.
- > Imponer sanciones administrativas



REGULACION

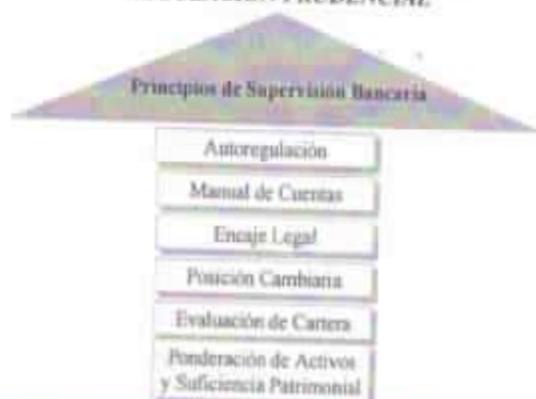


EL POR QUÉ DE LA REGULACION

- Protección del ahorro interno del país, importante recurso estable y propio.
- Negocio de alto riesgo por el elevado nivel de apalancamiento.
- El sistema financiero es el termómetro de la actividad económica del país y su solvencia es condición necesaria para la estabilidad y crecimiento.



REGULACION PRUDENCIAL



REGULACION PRUDENCIAL

Aspectos a considerarse

A: INGRESO

Forma jurídica y objeto
Requerimientos mínimos de capital
Requisitos accionistas fundadores y control societario.

B: FUNCIONAMIENTO

Riesgo crediticio:

Requisitos mínimos de la tecnología crediticia por tipo de negocio, especialización crediticia
Calificación de cartera, recuperación, provisiones, garantías, castigos, bienes adjudicados, operaciones con partes relacionadas, entre otros.



REGULACION PRUDENCIAL

Aspectos a considerarse

Riesgos de liquidez y de mercado:

Control liquidez y calcos
Valuación inversiones
Posición cambiaria
Tasas de interés

Riesgo Legal

Riesgo Operativo



REGULACION PRUDENCIAL

Aspectos a considerarse

Riesgo Operativo Sistemas de Control Interno, Tecnología Informática, Buen Gobierno Corporativo, Políticas, Manuales.

Administración

Responsabilidades de:
Accionistas
Directores
Síndicos
Gerencia General y otros

Registro

Registros contables

Sistema de control interno:

Requerimientos mínimos
Auditoría interna



REGULACION PRUDENCIAL

Aspectos a considerarse

Tecnología y sistemas:

Requisitos mínimos de la gestión informática, sobre todo en lo que se refiere a la integridad, disponibilidad y confidencialidad de los principales sistemas de información

Niveles de solvencia: patrimonio neto

Nivel de adecuación patrimonial

Determinación del impacto de riesgos en el patrimonio (ponderación)

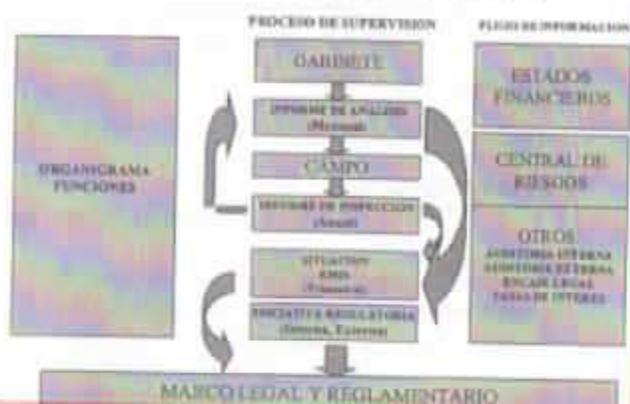
C: SALIDA

Mecanismos de pronta acción correctiva

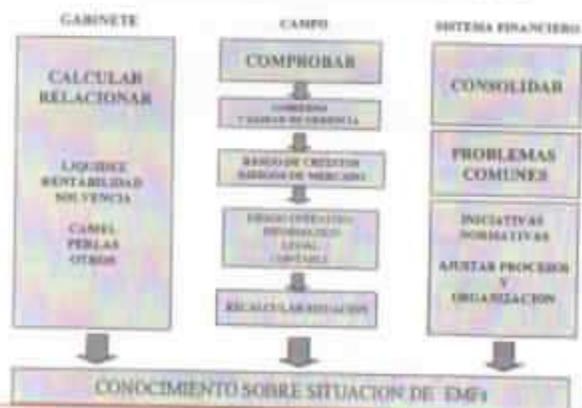
Cierre y liquidación



SUPERVISION ADECUADA EMF'S



SUPERVISION ADECUADA EMF'S



Superintendencia de Bancos
y Entidades Financieras
Bolivia

Sistemas de Información SBEF

MEDIOS INFORMATICOS – PRINCIPALES SISTEMAS

- Sistema de Central de Riesgo Crediticio – Operaciones de crédito.
- Sistema de Información Financiera (SIF) – Saldos y movimientos de las cuentas contables.



MEDIOS INFORMATICOS – PRINCIPALES SISTEMAS

Sistema de Información Financiera (SIF Continua...)

- Cuentas de control diario:
 - Encaje legal,
 - Ponderación de activos
 - Posición cambiaria
 - FOL
 - Tasas de interés y Operaciones Interbancarias



MEDIOS INFORMATICOS – PRINCIPALES SISTEMAS

Sistema de Información Financiera (SIF) (continua)..

- Reporte de cuentas mensual:
 - Estados de situación patrimonial y de ganancias y pérdidas consolidado y departamentalizado
 - Ponderación de activos mensual
 - Posición cambiaria mensual
 - Reportes de cartera por tipo de crédito
 - Estratificación de depósitos.
 - Calificación evaluación de cartera
 - Depósitos registrados en la SPVS
 - Programación monetaria.



MEDIOS INFORMATICOS – LA RED DE COMUNICACIONES

Red intranet o Supernet que comunica la SBEF con las 77 entidades supervisadas del país.

Página Web, disponible para consultas del público en general

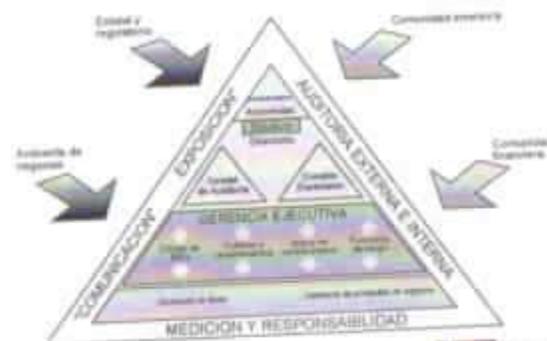


INFORMACION ADICIONAL REQUERIDA POR LA SBEF

- Memoria (Anual)
- Dictamen de Auditoría Externa (Anual)
- Anexos Semestrales, referidos al detalle y contenido de algunas cuentas.
- Estratificación de Depósitos Departamentalizado (Trimestral)
- Deuda Externa (Trimestral)
- Acta de Valuación y Calificación de Cartera (Trimestral)
- Calce de plazos (mensual)
- Altas y Bajas de certificados de aportación

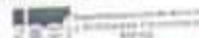


ESTRUCTURA GOBIERNO CORPORATIVO Marco



CLAVES DEL GOBIERNO CORPORATIVO EFECTIVO

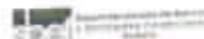
- Directorio independiente y efectivo
- Comité de auditoría fuerte y muy capacitado
- Un marco sólido de control interno
- Código de Ética
- Políticas y procedimientos claros
- Gestión de Riesgo efectivo
- Función de auditoría interna independiente, eficiente y con recursos adecuados
- Auditoría externa independiente y efectiva
- Transparencia (Exposición), comunicación efectiva y sistemas para asegurar una medición y asignación de responsabilidad efectiva



LEY DE BANCOS Y ENTIDADES FINANCIERAS - Responsabilidad

Artículo 28* -

"Los directores, consejeros de administración y de vigilancia, síndicos fiscalizadores internos, inspectores de vigilancia y administradores, son civil y penalmente responsables conforme a Ley, cuando, en el ejercicio de sus funciones y atribuciones que emanan de la Ley y sus normas reglamentarias, por dolo o culpa causen daño o perjuicio a la entidad de intermediación financiera, a los accionistas o a terceras personas."



LEY DE BANCOS Y ENTIDADES FINANCIERAS - Responsabilidad

Artículo 98°.-

- La responsabilidad de quienes ejercen las funciones de control y fiscalización interna es absoluta en términos jurídicos.
- Es obligación de los síndicos, inspectores de vigilancia y fiscalizadores internos, advertir a los accionistas, socios y asociados, por escrito, sobre el incumplimiento de las normas y disposiciones legales, por parte de los directores y administradores de la entidad de intermediación financiera y de servicios auxiliares financieros, con comunicación a la SBEF.



LEY DE BANCOS Y ENTIDADES FINANCIERAS - Responsabilidad

Artículo 98°.-

- No sólo deben realizar funciones relacionadas con la fiscalización de los aspectos contables, sino también vigilar por el cumplimiento, aplicación y difusión de la presente Ley, sus normas reglamentarias y de las disposiciones de la SBEF, en todos los niveles de decisión y gobierno de la entidad.
- Ejercerán sus funciones y atribuciones, sin intervenir en, ni obstaculizar, la gestión administrativa de la entidad.



Reglamento de Funciones y Responsabilidades del Síndico, Inspector de Vigilancia y Fiscalizador Interno

Responsabilidades

Fiscalización Interna

- Exigir cumplimiento de LBEF y estatutos.
- Vigilar la difusión de la LBEF y estatutos
- Informar a la SBEF infracciones a la LBEF e incumplimientos a los estatutos.
- Demandar al Directorio o Consejo de Adm la gestión de acuerdo a las políticas, y procedimientos de la EIF.



Responsabilidades (continuación)

- Exigir al Directorio o Consejo de Adm. adopción de medidas correctivas dispuestas por el Directorio, AI, AE, SBEF.
- Someter a la JA; AS, AA temas no resueltos por la Administración.
- Cumplir con art. 335 del Código de Comercio. En las Cooperativas se aplica lo conducente a CA y CV.



Otros

- **Requisitos** (experiencia, acreditar conocimientos específicos y capacitación, no tener cargos pendientes por infracciones)
- **Impedimentos** (LBEF, Directores, Síndicos, Auditores Internos de otras EIFs, Auditores Externos, contratos vigentes hasta 1 año, actividades financieras ilegales, sancionados hasta tres años después)



Reglamento de Control Interno y Auditoría Interna

CONTROL INTERNO

OBJETIVO DEL REGLAMENTO

Establecer las bases para un adecuado sistema de control interno:

- Efectividad y eficiencia de las operaciones
- Confiabilidad en la emisión de la información contable
- Cumplimiento con las leyes, normas y regulaciones aplicables

CONTROL INTERNO



PRINCIPIO 1: "Auditoría Interna en organizaciones bancarias"

"El Directorio de un Banco es el máximo responsable de asegurar que la administración ejecutiva establezca y mantenga un sistema adecuado de controles internos, evaluación de riesgos.... y métodos apropiados para monitorear el cumplimiento de las leyes, regulaciones y políticas internas"

Responsabilidades del Directorio

- Revisar y aprobar políticas, procedimientos y mecanismos del SCI
- Asegurarse que se establezcan y revisen al menos anualmente procedimientos y mecanismos del SCI
- Conocer, establecer niveles de riesgo. Verificar que la Gerencia General (G.G.) identifique, mida, monitoree y controle riesgos.
- Conformar Comité de Auditoría, Unidad de AI (Independencia)
- Aprobar plan de capacitación de la Unidad de AI
- Aprobar adecuación estructura organizacional y manuales operativos.
- Asegurar que G.G. implemente y ejecute normas SBEF y del Directorio.

Responsabilidades de la Gerencia General

- Monitoreo y Mantenimiento de un adecuado SCI
- Controlar implementación de metodologías de gestión de riesgos
- Mantener estructura organizacional apropiada
- Verificar sistemas de información y cumplimiento de funciones y responsabilidades

Principio 3

" La función de auditoría interna es una parte del monitoreo en marcha del sistema de control interno de un Banco y de los procedimientos internos de una Banco para la determinación del capital, porque esta provee una opinión independiente de la adecuación, cumplimiento de las políticas y procedimientos establecidos por el Banco"



Comité de Auditoría - Obligaciones

- Cada tres meses: Informar resultados de las evaluaciones efectuadas por la UAI al Directorio.
- Cuando sea necesario: Deficiencias que afecten el normal desenvolvimiento o incumplimientos a la LBEF y normas reglamentarias.



Comité de Auditoría o Consejo de Vigilancia

- Reuniones del comité de auditoría o Consejo de Vigilancia (Libro de Actas)
- Reglamento del Comité de Auditoría o Consejo de Vigilancia
- Requisitos de los miembros del Comité de Auditoría o Consejo de Vigilancia (Al menos un miembro independiente).
- Periodo de Vigencia (Mínimo dos años y Max. cuatro años) - CV según Estatutos (no pudiendo ser reelegidos pasados los dos años)



Principio 5

"La UAI debe ser independiente de las actividades que audita, la UAI debe además ser independiente de los procesos de control interno diarios. Esto quiere decir que la UAI tiene una jerarquía apropiada y lleva adelante sus tareas con objetividad e imparcialidad"



Unidad de Auditoría Interna

- Dependencia del CA y Directorio.
- Funciones cumpliendo NAGA, NIAS y Código de Ética del Auditor
- A cargo de un Auditor Interno.
- Integrantes cumplir requisitos AI, excepto experiencia.
- Acceso irrestricto.
- Recursos de la Unidad de Auditoría Interna (Infraestructura independiente, capacitación, alternar)



Principio 6

" El manual de auditoría interna debe garantizar la jerarquía y autoridad de la Unidad de Auditoría Interna dentro del banco"



Principios 7, 8 y 9

"La UAI debe ser objetiva e imparcial, esto quiere decir que debe estar en una posición de cumplir sus tareas libre de conflictos de intereses e interferencia"

"La competencia profesional de cada AI de la UAI como un todo es esencial para el adecuado funcionamiento de la función de auditoría interna en el banco"

"La dirección de la UAI es responsable de asegurar que el departamento cumple con principios de auditoría sólidos"



Auditor Interno

- Nombramiento (Directorio - CV)
- Remoción (Directorio o CV, informe CA)
- Auditor Interno Interino (Máx. 30 días)
- Requisitos (Profesional, Experiencia 3 años, acreditar conocimientos, capacitación, dedicación exclusiva)- Excepciones en áreas rurales.



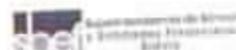
Auditor Interno

- Impedimentos (Impedimentos legales, conflicto de interés, vinculación, contratos hasta hace un año, auditores externos)
- Responsabilidades (informar: CA, Directorio, operativas)
- Los AI abstenerse de emitir opinión en casos donde ha tomado decisiones, corresponde al CA o a un tercero designado por este ente opinión.



Auditor Interno

- Funciones
- Contenido del Plan anual de trabajo, y niveles de aprobación.



Otros

- Informes de auditoría interna (Respaldo actas CA o CV, archivo, contenido mínimo)
- Sanciones





Superintendencia de Bancos
y Entidades Financieras
Bolivia

NORMATIVA CONTABLE APLICABLE A ENTIDADES FINANCIERAS

JUSTIFICACIÓN

- El tratamiento contable de las operaciones afecta la presentación de los estados financieros.
- La transparencia de los mercados financieros se basa en principios y prácticas contables prudentes.
- Por medio de la normativa contable el mercado cuenta con información suficiente, oportuna, comparable y fidedigna.



JUSTIFICACIÓN (II)

- Facilita la lectura, análisis e interpretación de los Estados Financieros.
- Fijar criterios uniformes de valoración de activos financieros y de presentación de Estados financieros, de acuerdo a prácticas prudentiales.
- El hecho que las ONG's cuenten con normativa contable brindaría un mayor nivel de confiabilidad en los diferentes usuarios de la información (Inversionistas, entidades financieras)



LINEAMIENTOS GENERALES (1)

- Los EE FF deben ser elaborados de acuerdo a Normas emitidas por el Organismo Supervisor.
- La normativa contable esta basada en Principios Contables de General Aceptación y Normas Internacionales de Contabilidad.
- La normativa contable debe incluir: disposiciones generales, nomenclatura de cuentas, descripción y tratamiento contable, esquemas contables y formatos de los Estados Financieros.



LINEAMIENTOS GENERALES (2)

- **Cierre de gestión:** Todas al 31 de diciembre de cada año.
- **Informes de auditoría externa:** Los EEFF deben contar con dictamen de auditoría externa independiente, con motivo del cierre de gestión económica anual.
- **Aprobación de EEFF:** Los EEFF anuales deben ser aprobados por la junta de accionistas.
- **Sustancia económica sobre la forma jurídica:** Debe prevalecer lo económico.



LINEAMIENTOS GENERALES (3)

- **Valuación de activos y pasivos no expresados en moneda nacional:** Revaluar al tipo de cambio de compra y/o al indicador que corresponde.
- **Valuación de activos y pasivo en moneda nacional que mantiene su valor intrínseco:** Actualizar por un índice de carácter oficial, tipo de cambio.
- **Compensación de saldos:** Las operaciones activas y pasivas o los resultados positivos y negativos deben exponerse separadamente, sin compensar.



LINEAMIENTOS GENERALES (4)

- **Cálculo y exposición de productos por cobrar y cargos por pagar:** Se calcula y paga basados en las tasas activas y pasivas pactadas, utilizando el factor de 365 días.
- **Exposición de resultados por ajuste por inflación:** Se debe exponer en el Estado de Resultados.



LINEAMIENTOS A LAS PARTIDAS DE LOS EEFF (1)

Se deben establecer lineamientos diseñados bajo un criterio prudencial.

- **DISPONIBILIDADES:**
 - Valoración de metales preciosos: Según valoración del Banco Central.
 - Constitución de provisiones por no conciliación de saldos el 100% hasta los 30 días.
- **INVERSIONES TEMPORALES:** Debe incluir inversiones que pueden ser convertidas en efectivo en un plazo menor a 90 días. Deben ser negociadas en Bolsa o emitida por una entidad financiera supervisada o por una institución pública, el tiempo que reste para su vencimiento sea menor a 90 días.



LINEAMIENTOS A LAS PARTIDAS DE LOS EEFF (2)

- **INVERSIONES TEMPORALES (Cont.):**

Valuación:

- Depósitos en otras entidades supervisadas, al costo actualizado devengando sus intereses.
- Títulos de deuda, al menor entre el valor actualizado más intereses devengados Vs. Valor actual o de mercado.
- Cuando haya mora mayor a 90 días en el pago de intereses al valor no considerar en el flujo la recuperación de los intereses.

Previsión: En caso de existir riesgo de recuperación se debe provisionar la inversión.



LINEAMIENTOS A LAS PARTIDAS DE LOS EEFF (3)

- **CARTERA:**

Clasificación: Vigente, vencida, en ejecución, reprogramadas.
En caso de cambio de estado se transfiere todo el saldo del crédito.

Previsión: Estimación de incobrabilidad que se determina con base a criterios de prudencia.

Específica: Estimación por parte de cada entidad del nivel de pérdidas esperadas.
Genérica: Determinada en función a factores de riesgo adicional.



LINEAMIENTOS A LAS PARTIDAS DE LOS EEFF (4)

- **CARTERA (Cont.):**

Contabilización de intereses:

- Método devengado.
- Sólo devengan créditos vigentes que cuenten con las dos mejores calificaciones de riesgo.
- No devengan los créditos otorgados a deudores que cuenten con operaciones en ejecución o castigadas.
- A los 91 días de mora se castigan los productos devengados a la fecha.

Cartera en ejecución: Inicio de acciones a los 91 días.

Castigo: Al año de provisionados y registro en cuentas de orden.



LINEAMIENTOS A LAS PARTIDAS DE LOS EEFF (5)

- **CUENTAS POR COBRAR:** Derechos derivados de algunas operaciones de intermediación financiera no contempladas en cartera y otras.

Previsión: Operaciones no generadas por intermediación financiera, con antigüedad mayor a un año se debe provisionar en un 100%.



LINEAMIENTOS A LAS PARTIDAS DE LOS EEFF (6)

- **BIENES REALIZABLES:** Bienes tangibles de propiedad de la entidad con destino a la venta, tales como bienes recibidos en recuperación de créditos, bienes fuera de uso, etc.

No registran depreciación ni se actualizan.

Previsión por tenencia: hasta su segundo año.

Incorporación: Al menor valor entre el saldo del crédito neto de previsión y el valor de adjudicación. El saldo del crédito no cubierto por la adjudicación se castiga y registra en cuentas de orden.

Valorización: Si durante el periodo de tenencia el valor neto de mercado es menor al valor contable al cual se incorporó el bien adjudicado, se provisionará la diferencia por desvalorización.



LINEAMIENTOS A LAS PARTIDAS DE LOS EEFF (7)

- **INVERSIONES PERMANENTES:** Comprenden inversiones realizadas que no sean liquidables en un plazo de 90 días, participaciones en entidades financieras y afines, depósitos en el Banco central.

Valoración de participaciones:

a) Sobre las que ejerza control total o influencia significativa en las decisiones: Al Valor Patrimonial Proporcional.

b) Sobre otras participaciones: Al costo de adquisición actualizado.

Valorización de otras inversiones que no sean participaciones: Se valorizan aplicando los mismos criterios que las inversiones temporales.



LINEAMIENTOS A LAS PARTIDAS DE LOS EEFF (8)

- **BIENES DE USO:** Bienes tangibles que se utilizan en la actividad de la entidad, con vida útil superior a un año.

• No pueden llevar a cabo revalorizaciones técnicas. Bajo circunstancias excepcionales el Organismo Supervisor podrá autorizar a realizar el revalorización técnica.

• El costo de adquisición incluye los gastos necesarios con motivo de la compra.

• Por exposición: Registrar la depreciación acumulada como regularizadoras.

• Incorporaciones posteriores: Sólo se activan si benefician la capacidad operativa o aumenta la vida útil.



LINEAMIENTOS A LAS PARTIDAS DE LOS EEFF (9)

- **OTROS ACTIVOS:** Comprende a bienes diversos, cargos diferidos, partidas pendientes de imputación.

• En el caso de gastos de organización y puesta en marcha se amortizan en 4 años.

• Para bienes tomados en alquiler, se amortizan en el periodo de duración del contrato.

• Las partidas pendientes de imputación que no puedan ser imputadas a su cuenta definitiva en 30 días se provisiona en un 100%.



LINEAMIENTOS A LAS PARTIDAS DE LOS EEFF (10)

- **PASIVOS**

• Se clasifican por tipo de acreedor (del público, del sector público, del sector financiero, otras). En el caso de no supervisadas no podrán incluir captaciones del público ni del sector público.

• Las cuentas de cada uno de los grupos del pasivo se clasificarán por el tiempo residual hasta su vencimiento.

• Los estarán segregado por su exigibilidad (obligaciones primarias, secundarias).

• Se deberán establecer requisitos mínimos para que las obligaciones subordinadas formen parte del capital secundario a efectos de calcular el Coeficiente de Adecuación Patrimonial.



LINEAMIENTOS A LAS PARTIDAS DE LOS EEFF (11)

- **PASIVOS**

• Se registrarán provisiones genéricas voluntarias.

• Se registrarán provisiones por el contingente.

• Se registrarán provisiones para cubrir riesgos de posibles pérdidas, por contingencias, juicios de terceros contra la entidad.



LINEAMIENTOS A LAS PARTIDAS DE LOS EEFF (12)

• PATRIMONIO

- Segregar entre el capital autorizado, suscrito y pagado.
- Separar entre reservas distribuibles y no distribuibles.
- Segregar entre aportes capitalizables y no capitalizables.
- Estará segregado de tal manera que facilite la clasificación del capital primario y secundario.



REGLAMENTO DE EVALUACION Y CALIFICACION DE LA CARTERA DE CREDITOS

LINEAMIENTOS A LAS PARTIDAS DE LOS EEFF (13)

• CONTINGENTE

- Representa derechos eventuales que tendría la entidad contra el deudor principal en caso que éste no cumpla con las obligaciones sobre las cuales la entidad indirectamente asumió responsabilidad.
- La entidad asume riesgo por las operaciones registradas en el contingente por lo que son susceptibles a ser calificadas por riesgo; La provisión a constituir por estas operaciones se deberá registrar en el pasivo.



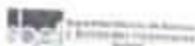
POLITICA CREDITICIA (1/2)

- Exclusiva competencia y responsabilidad de las entidades financieras.
- Correspondencia entre operaciones activas y pasivas (Descalces).
- Montos y plazos ajustados a la actividad o proyecto que se está financiando.
- Desembolsos adecuados a la finalidad del crédito.
- Identificación clara del destino de los fondos y correcta aplicación.

LINEAMIENTOS A LAS PARTIDAS DE LOS EEFF (14)

• CUENTAS DE ORDEN

- Representa las cuentas destinadas para la contabilización de operaciones con terceros que, por su naturaleza, no integran el activo, pasivo o patrimonio de la entidad, ni afecta sus resultados.
- Por estas operaciones la entidad financiera no asume riesgos que comprometan su patrimonio.
- Incluye las cuentas de registro que son utilizadas para el control interno de la entidad.



POLITICA CREDITICIA (2/2)

- Amortización y plan de pagos acorde con la naturaleza del crédito y capacidad de pago.
- Son válidos los pagos anticipados y los intereses se aplican sobre saldos, a las tasas pactadas.
- Obligaciones claras del deudor para entrega de información y revisiones periódicas.
- Autorización del deudor para ser investigado en la Central de Riesgos y otros medios.

EVALUACION Y CALIFICACION DE CARTERA

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Evaluación de la *capacidad de pago del deudor*

- Clasificación de la cartera por modalidad en:
 - Créditos *Comerciales*
 - Créditos de *Vivienda*
 - Créditos de *Consumo*
 - *Microcrédito*
- Las garantías se constituyen en fuente alternativa de repago de las obligaciones del prestatario en la entidad financiera. La cobertura de las mismas deberá estar en función a las políticas establecidas por la entidad financiera, del importe de los créditos y del análisis del riesgo del prestatario.

EVALUACION DE PRESTATARIOS CON CREDITO HIPOTECARIO DE VIVIENDA

- Política que emplea la entidad en la selección de prestatarios
- Valuación de los bienes adquiridos con el producto del crédito que sirven como garantía del mismo
- Capacidad de pago del deudor, estabilidad de la fuente de recursos
- Calificación fundamentalmente en función a la morosidad en el servicio de las cuotas pactadas y la formalización de sus garantías de acuerdo a ley.

EVALUACION DE PRESTATARIOS CON CREDITO DE CONSUMO O MICROCREDITOS

- Política que emplea la entidad en la selección de prestatarios
- Capacidad de pago del deudor, estabilidad de la fuente de sus recursos: sean ventas, servicios o salarios, según corresponda.
- Calificación fundamentalmente en función a la morosidad en el servicio de las cuotas pactadas y a sus reprogramaciones.

CALIFICACION CREDITOS HIPOTECARIOS DE VIVIENDA, CONSUMO Y MICROCREDITOS

CALIFICACION TIPOS DE CREDITO	1	2	3	4	5
HIPOTECARIO DE VIVIENDA	HASTA 30 DIAS	31 - 90 DIAS	91 - 180 DIAS	181 - 360 DIAS	MAS DE 360 DIAS
CONSUMO Y MICROCREDITO SIN GARANTIA REAL	HASTA 6 DIAS	6 - 20 DIAS	21 - 60 DIAS R = 2	61 - 90 DIAS R = 3	MAS 90 DIAS R = 4
MICROCREDITO CON GARANTIA REAL	HASTA 30 DIAS	31 - 90 DIAS	91 - 90 DIAS R = 2	91 - 120 DIAS R = 3	MAS DE 120 DIAS R = 4

CLASIFICACION DE CARTERA PERSONAS NATURALES

Dos o más créditos de consumo (microcréditos o vivienda)



El prestatario recibe la calificación de mayor riesgo.

En la misma entidad, el deudor tiene un crédito de consumo y un crédito de Vivienda.



El prestatario recibe la calificación de consumo, salvo que se amplie la hipoteca

REGIMEN DE PREVISIONES

PREVISION ESPECIFICA

CALIFICACION	BOLIVIA	ARGENTINA	CHILE (*)	COLOMBIA	PERU
1. NORMALES	1	1	0	0	1
2. PROBLEMAS POTENCIALES	5	5	1	1	5
3. DEFICIENTES	20	25	20	20	25
4. DUDOSOS	50	50	60	50	60
5. PERDIDOS	100	100	90	100	100

(*) Constituye previsión genérica del 0.75% sobre el total de cartera e intereses

- CONSTITUCION PREVISION GENERICA (1/3)
- Créditos H. Vivienda, Consumo y Microcrédito

Alternativa 1

Previsión del 3% - Se incluyen como parte de la evaluación de Políticas, Tecnologías, Procedimientos y Control Interno:

- Número máximo de tres reprogramaciones
- Seguimiento bimestral (consumo y microcréditos) y semestral (CHVda.)
- Existencia de un sistema informático y procedimientos de control interno verificados por auditoría interna.

- CONSTITUCION PREVISION GENERICA (2/3)
- Créditos H. Vivienda, Consumo y Microcrédito

Alternativa 2

Revisió de una muestra representativa de prestatarios elegidos al azar para determinar la frecuencia de casos con desviaciones o incumplimientos a las políticas crediticias.

- Previsión genérica del 1% cuando la frecuencia supere el 10% (Microcrédito y Consumo)
- Previsión genérica del 1% cuando la frecuencia supere el 2% (Vivienda).

- CONSTITUCION PREVISION GENERICA (3/3)
- Créditos H. Vivienda, Consumo y Microcrédito

Se aplica la previsión más alta que resulte de aplicar las alternativas 1 y 2

Alternativa 3

Estimación con base a reportes de la CIRC el efecto de calcular el riesgo de los clientes que a la vez son deudores morosos o con problemas en otras entidades financieras

RESPONSABILIDADES

- Aprobación del Directorio u órgano equivalente del Manual de Evaluación y Calificación de la Cartera de Créditos de la entidad.
- Es responsabilidad de la Gerencia o Área de Riesgos la verificación de la correcta evaluación y calificación de la cartera de créditos.
- La evaluación y calificación de la cartera de créditos, así como las provisiones respectivas, deben ser aprobadas trimestralmente por el Directorio u órgano equivalente.
- Cuando la SBEF en base a indicios razonables y suficientes establezca una presunción "juris tantum" de vinculación, el Directorio u órgano equivalente, dispondrá la suspensión de las personas vinculantes en sus funciones hasta que se extinga la obligación.

ACCIONES JUDICIALES

- Inicio de acciones judiciales a lo 91 días del ingreso a mora, a menos que se cuente con una autorización para su postergación por un plazo máximo de 90 días adicionales.
- La entidad financiera en base a un estudio de costo – beneficio puede optar por las acciones extrajudiciales de cobranza y desestimar la iniciación de acciones judiciales.
- El síndico deberá informar a la Junta General Ordinaria de Accionistas de todo crédito en mora igual o superior al 1% del patrimonio neto de la entidad y vencido por más de 90 días al que no se le haya iniciado acciones judiciales.

CASTIGO DE CREDITOS

- El castigo no extingue ni afecta los derechos de las entidades financieras para la recuperación de las acreencias.
- El castigo de créditos con saldos iguales o mayores al 1% del patrimonio de la entidad, deben contar con la autorización previa del Directorio u órgano equivalente.
- Los prestatarios cuyos saldos se encuentren en mora y provisionados en su totalidad por más de un año, deben ser castigados contra las provisiones y traspasados a cuentas de orden.

GARANTIAS (1/2)

- Fuente alternativa de repago, forman parte integrante del proceso crediticio y no son consideradas para la evaluación de la capacidad de pago del deudor
- Factor de seguridad en la concesión y recuperación de créditos,
- La existencia de garantías no debe afectar la clasificación del deudor

GARANTIAS (2/2)

Por Prudencia la garantía debería ser :

- ENAJENABLE: Existe mercado que facilite su fácil realización
- VALORABLE: Susceptible de medición y tasación
- TRANSFERIBLE: Sin costos excesivos
- ESTABLE: En su valor

Por Prudencia no deberían ser garantías:

Las plantas Industriales
Activos de explotación
Acciones sin cotizaciones en bolsa

INFORMACION Y DOCUMENTACION MINIMA HIPOTECARIOS DE VIVIENDA, MICROCREDITO Y CONSUMO

- Cada entidad define el contenido de las Carpetas de crédito (físicas o en medios magnéticos)
- Manuales de créditos
 - tecnología crediticia y documentación requerida para su aplicación
 - estructura organizativa del área de créditos y de control interno
 - adecuada identificación de prestatarios y responsables de aprobación de los créditos
 - detalle de documentación que se debe analizar
 - políticas de administración, previsión y castigo

OTRAS DISPOSICIONES (1/2)

- Las entidades financieras no pueden conceder créditos ni recibir garantías de personas en ejecución, castigadas por insolvencia o con calificación 5.
- La entidad que otorgue créditos a personas en ejecución o castigadas debe calificar el endeudamiento total del prestatario como "Perdido", provisionar el 100% y no podrá contabilizar como ingresos los intereses.
- Las entidades financieras pueden realizar prestamos u operaciones de descuento únicamente con letras de cambio que provengan de operaciones comerciales genuinas.

OTRAS DISPOSICIONES (2/2)

- Esta prohibido que las entidades financieras exijan fondos compensatorios, afecten relaciones de créditos y modifiquen de forma unilateral la tasa de interés o las condiciones de los créditos.
- El otorgamiento de créditos no debe estar condicionado a la adquisición de bienes y servicios ofrecidos por determinadas empresas.
- Ningún crédito igual o superior a Bs. 132.500 o su equivalente en otras monedas puede ser desembolsado "en efectivo"
- Las entidades financieras no podrán otorgar créditos para la compra de títulos o valores negociables con la garantía de los mismos instrumentos.

REGLAMENTO DE TASAS DE INTERES

Taller organizado por FINRURAL
La Paz, 12 de febrero de 2004

Malas prácticas

Boom crediticio ('97 - '98)

Promotores de ventas que aconsejaban:

- Incrementar artificialmente sus ingresos.
- Distorsionar su capacidad real de pago.
- Endeudarse con créditos de "libre disponibilidad".

Clientes con escasa información sobre mecanismos crediticios.

Malas prácticas en el sistema

CLAUSULAS CONTRACTUALES ESTIPULADAS EN LOS CONTRATOS:

I TASA ACTIVA DE INTERES CONVENCIONAL:

- Porcentaje Diferencial.- La tasa de interés activa será un porcentaje que excederá del 7% adicionado a la **tasa de operaciones pasivas**.
- Formularios.- El monto de US\$30, será cobrado en dos partidas US\$20 al inicio y US\$10 al finalizar la misma.
- Si no se cumple con el plan de pagos, se sujetará al incremento del 1% adicional

Malas prácticas en el sistema

CLAUSULAS CONTRACTUALES:

- TASA ACTIVA DE INTERES CONVENCIONAL.
- El prestatario declara conocer y entender la forma de cálculo de a tasa de interés.
- El prestatario renuncia a cualquier reclamo posterior.
- PENALIDADES POR CANCELACION ANTICIPADA
- 20% sobre saldo.
- Multa de US\$. 150.-

Consecuencias

Elevada cartera en mora

Formación de sindicatos de deudores

Asoc. Nal de Pequeños Prestatarios

Asoc. De Pequeños Prestatarios Solidarios en Mora

Org. De Deudores en General

Bloque de Defensa del Deudor

Constantes pedidos de informes del poder legislativo

Consecuencias y Quejas

- Altas tasas de interés (50% - 120%).
- Cobro de comisiones (5% - 25%).
- Intereses s/monto total del crédito y no sobre saldos.
- Multas (1 - 30 US\$.) por mora 15 días.
- Anatocismo en reprogramaciones con nuevos planes de pago.
- Falsedad material e ideológica de promotores

Reclamos más frecuentes

- Cobro indiscriminado de intereses y gastos para lograr un diferimiento de pago.
- Incautación indebida de bienes.
- Falta de entrega de contratos.
- Colocado de letreros y pintado de paredes en los domicilios con leyendas denigrantes.
- Amedrentamiento de familiares.

Objeto del Reglamento

- Establecer mecanismos que promuevan una mayor **transparencia en el mercado financiero**
- Existe asimetría en la relación Entidad Financiera/Cliente en el uso y conocimiento de la información.
- Suministro de información *de mejor calidad* al público usuario de las entidades financieras (depositantes y prestatarios) y al mercado.

Mayor transparencia en el mercado

- Tasas de interés efectivas:
- **TEA:** (costo total del crédito para el prestatario como %, que incluye todos los cargos financieros)
- **TEP:** (remuneración total que percibe un depositante como %, incluyendo capitalizaciones)

TASA EFECTIVA PASIVA (TEP)

Tasa efectiva pasiva

$$TEP = \left[1 + i \frac{PPI}{360} \right]^{\frac{360}{PPI}} - 1$$

TEP : tasa efectiva pasiva
i : tasa nominal anual
PPI : periodicidad del pago de intereses

Uso de la TEP

- Ejemplo: Supóngase un depósito en caja de ahorro en MN al 6.5% anual, capitalizable mensualmente

$$TEP = \left[1 + i \frac{PPI}{360} \right]^{\frac{360}{PPI}} - 1$$

TEP = 6.69%

TASA EFECTIVA ACTIVA (TEA)

Tasa efectiva activa

$$TEA = \left[\frac{1 + (i+c) \frac{PPI}{360}}{1-or} \right]^{\frac{360}{PPI}} - 1$$

TEA : tasa efectiva activa
i : tasa nominal anual
c : comisiones expresado en tanto por uno
PPI : periodicidad del pago de intereses
or : otros recargos expresado en tanto por ciento

Ejemplo

- Suponga un crédito amortizable mensualmente de \$us 1.000, al 14%, comisión del 0.5% al desembolso y formularios de \$us. 1 en cada amortización.

Cargo por formulario $(1 * 12) / 1000 = 0.0012$

TEA = 15.65%

Algunas definiciones importantes

- **TRe:** Tasa de Interés Efectiva Pasiva (TEP) promedio ponderada de los DPFs de 91 a 180 días del sistema bancario, publicada por el BCB, corresp. a la semana anterior a la fecha de contratación o de reajuste.
- **Tasa Variable:** Ajustada periódicamente en función de las variaciones de la TRe.

Prohibición expresa

- Las EF no podrán incluir en los contratos de crédito, ajustes en la tasa de interés que no sea:
 - la aplicación de la TRe
 - la imposición de intereses penales

Intereses Penales (D.S. 06497 – 27/06/1963)

- Hasta 30 días de mora 3% anual, máximo
- Mora 31 a 60 días, en total 4%
- Mora 61 a 90 días, en total 5%
- Mora mayor a 90 días, en total 7%

Tasa de Referencia (TRe)

Características de la TRe

- Necesidad : Tener un indicador para el reajuste de la tasa de interés de las operaciones que se pacten a tasa variable
- Situación anterior: reajuste discrecional
- Tasa adoptada: Tasa promedio ponderado de DPF 91-180 días
- No fija el nivel de la tasa de interés.
- Se puede utilizar una tasa internacional como tasa de referencia (LIBOR, Prime Rate)
- Ambito de aplicación: Todas las entidades supervisadas

Uso de la TRe: Modo 1

$$i_n = T_n + S$$

Donde:

- i_n : Tasa en el periodo vigente de la operación (activa o pasiva).
- T_n : Tasa de referencia (TRE) en el periodo vigente.
- S : Diferencial constante (spread) acordado en el contrato para todo el periodo de la vigencia de la operación.

MODO 1: Ejemplo 1

Monto del crédito: 8000
 Tasa de interés: Tre + spread
 Tipo de tasa: variable
 Modo de ajuste (1): Tre + spread al principio del trimestre
 Spread: 8%
 plazo: 1 año
 reajuste de la tasa: trimestral
 amortizaciones: mensuales

	TRe	Spread	Tasa al cliente
0	6.89%		
1	6.91%	8%	14.91%
2	7.10%	8%	14.91%
3	7.04%	8%	14.91%
4	7.03%	8%	14.91%
5	7.36%	8%	14.91%
6	7.01%	8%	14.91%
7	6.72%	8%	14.72%
8	6.89%	8%	14.72%
9	7.08%	8%	14.72%
10	6.87%	8%	14.87%
11	6.41%	8%	14.87%
12	7.34%	8%	14.87%

Uso de la Tre: Modo 2

$$i_n = i_{(n-1)} + k * (T_n - T_{(n-1)})$$

Donde:

- i_n : Tasa en el periodo vigente de la operación (activa o pasiva).
- $i_{(n-1)}$: Tasa en el periodo anterior de la operación (activa o pasiva).
- k : Valor constante del factor (mayor a 0) acordado en el contrato para todo el periodo de la vigencia de la operación.
- T_n : Tasa de referencia (TRE) en el periodo vigente.
- $T_{(n-1)}$: Tasa de referencia (TRE) en el periodo anterior.

MODO 2: Ejemplo 1

Supóngase un crédito a plazo fijo pagadero a un año, pactado a tasa variable ajustable anualmente exactamente con la variación de la TRe ($k=1$)

	31 ago 2000	26 ago 2001	Variación
TRe	6.50%	6.70%	0.20%
Tasa activa pactada con un cliente	14.75%	Reajuste de 20 puntos básicos en consecuencia se cobra al cliente 14.95%	0.20%

MODO 2: Ejemplo 2

Monto del crédito: 8000
 Tasa de interés: 14%
 Tipo de tasa: variable
 Modo de ajuste (2): Ajusta en k veces variación TRe
 k : 8
 plazo: 1 año
 reajuste de la tasa: trimestral
 amortizaciones: mensuales

	Tasa inicial	TRe	k	Variación TRe	Tasa al cliente
0	14%	6.89%	8.00		14.00%
1	6.91%	6.91%	8.00		14.00%
2	7.10%	6.91%	8.00		14.00%
3	7.04%	6.91%	8.00	0.16%	14.78%
4	7.03%	6.91%	8.00		14.78%
5	7.36%	6.91%	8.00		14.78%
6	7.01%	6.91%	8.00	-0.02%	14.88%
7	6.72%	6.91%	8.00		14.88%
8	6.89%	6.91%	8.00		14.88%
9	7.08%	6.91%	8.00	0.04%	14.90%
10	6.87%	6.91%	8.00		14.90%
11	6.41%	6.91%	8.00		14.90%
12	7.34%	6.91%	8.00	0.29%	15.21%

Precisiones para la información en contratos (Art 3° y 4° Sec2)

- Obligatoriedad de insertar en el contrato el nivel de la tasa al momento del desembolso.
- Obligatoriedad de aclarar en el contrato que los montos del servicio del crédito podrán modificarse solo como resultado de la variación del Tre.

Precisiones para la información en contratos (Art 3° y 4° Sec2)

- Obligatoriedad de aclarar en el contrato que el cronograma del servicio del crédito y el monto acumulado de los pagos podrá modificarse solo como resultado de la variación de la Tre y/o atrasos
- Obligatoriedad de incluir en el contrato el derecho del prestatario a recibir información
- Obligatoriedad de proporcionar explicación sobre el cronograma, efectos, forma de cálculo de los cargos financieros.

Información sobre tasas de interés en los contratos de crédito (Art. 3º)

- Detalle de cargos financieros
- Modalidad de tasa de interés (fija o variable)
- La periodicidad y forma de aplicar la TRE
- **Método utilizado para calcular los saldos**
- Cronograma del servicio de la deuda
- Derechos del prestatario a recibir información a tiempo de realizar el servicio del crédito o en cualquier momento que lo solicite (extractos con desglose de capital y cargos financieros)

Tasa periódica versus tasa diaria

Sec2 ARTICULO 7º. **PRESTAMOS PAGADEROS EN UN NÚMERO FIJO DE CUOTAS** Cuando una operación de préstamo se pacte en el contrato a un determinado número de cuotas consecutivas de monto fijo o variable -en función de la modalidad de la tasa pactada- la tasa periódica que se utilizará para el cálculo de intereses de cada cuota será la tasa anual nominal dividida entre el número de cuotas de cada año.

Información periódica al público

- Tasas nominales y efectivas
- Las modalidades de tasas ofrecidas
- La periodicidad y método de ajuste de las tasa variables
- Los cargos financieros adicionales (formularios, etc.)
- Ejemplos tipo que ilustren el cálculo de las tasas efectivas
- Periodicidad de capitalizaciones (depósitos)
- Costo entre Cuota Fija o Variable (créditos)

Información periódica al público

- Publicación semanal del Banco Central de Bolivia.



1. INTRODUCCIÓN

Como parte de las acciones complementarias al Diseño de un Sistema de Autorregulación de Entidades Financieras No Fiscalizadas en Bolivia se ha realizado un Sondeo de Opinión dirigido a los niveles directivos de estas organizaciones con la finalidad de establecer definiciones estratégicas relacionadas principalmente con la institucionalidad del Sistema.

El Sistema de Autorregulación tienen cuatro componentes fundamentales:

- Normas y estándares;
- Supervisión y fiscalización;
- Rating;
- Difusión.

Todos estos componentes revisten de gran importancia, razón por la que se están desarrollando acciones concretas en cada caso. En este sentido el presente trabajo está dirigido a obtener definiciones estratégicas respecto al componente de supervisión y fiscalización¹ para lograr que el diseño de la autorregulación concilie las exigencias del sistema con las capacidades de las entidades microfinancieras.

Con la finalidad de adoptar decisiones estratégicas relacionadas a la gestión del mencionado componente, se plantearon tres escenarios sobre los cuales se solicitó las opiniones de las instituciones interesadas en adherirse al Sistema.

Escenario 1: Creación de una Unidad de Monitoreo y Control (UMC), propuesta por los consultores del trabajo de diseño

Escenario 2: Concurso de empresas de auditoría externa reconocidas (EAE) que dictaminen también sobre el cumplimiento de normas y estándares de la autorregulación. El marco normativo estaría a cargo de FINRURAL

Escenario 3: Constituir en FINRURAL una Unidad Especializada (UEF)

El presente documento tiene como objetivo mostrar los resultados del sondeo de opinión obtenidos a través de una sistematización de la información realizada por FINRURAL en base a los cuestionarios remitidos por las instituciones:

¹ El ámbito de la supervisión y fiscalización tiene como objetivo vigilar cumplimiento de la normativa a través del análisis de la información a la que se tiene acceso y un seguimiento directo (inspecciones) a cada entidad adherida.

2. RESULTADOS DEL SONDEO DE OPINIÓN

El cuestionario sobre definiciones institucionales fue remitido a 16 instituciones microfinancieras de diferentes departamentos del país, entre las que se distinguían 9 ONGs Financieras y 7 Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas (CACs). El siguiente cuadro muestra el grado de respuesta de las instituciones consultadas.



Es decir, como resultado respondieron 12 entidades correspondiendo 9 cuestionarios a ONGs Financieras y 3 a Cooperativas Cerradas. En este sentido y como se muestra en la Figura 1, el 100% de las ONGs consultadas respondieron al cuestionario, demostrando menor interés las Cooperativas.

En cuanto a la estructura del cuestionario, el mismo estuvo dividido en cuatro partes principales.

En la primera se buscaba determinar que escenario tenía mayor preferencia a través de un cuadro de evaluación en el que se asignaban calificaciones (1 a 5)² a cada escenario respecto a ciertos factores considerados.

Las tres partes restantes estaban relacionadas específicamente a cada escenario, buscando realizar una evaluación cruzada mediante la cual se puedan confirmar los resultados.

En base a los resultados obtenidos en el proceso de sondeo, se emitieron las conclusiones correspondientes.

PRIMERA PARTE : CALIFICACION COMPARATIVA DE LOS ESCENARIOS

Como se menciona anteriormente se solicitó a los encuestados emitir una calificación utilizando una escala de 5 a 1 para cada escenario.

Como se muestra en la Figura 2 se demostró mayor preferencia por el tercer escenario, es decir la constitución de una Unidad Especializada en FINRURAL (UEF), ya sea considerando el total de las instituciones o realizando un análisis separado para (Tabla 1). Sin embargo en el caso de las ONGs la diferencia entre la UEF y la UMC (Unidad de Monitoreo y Control) fue mínima y por el contrario en el caso de las CACs fue significativa (se debe considerar que el tamaño de la muestra es pequeño).

TABLA 1. Evaluación de Escenarios

Factores	UMC			EAE			UEF		
	T(ONG)	T(CAC)	T(UC)	T(ONG)	T(CAC)	TEAE	T(ONG)	T(CAC)	TUEF
Agricultabilidad género	2,2	2,7	3,1	3,3	2,8	3,0	2,7	3,0	2,8
Tiempo de implement.	1,7	2,8	1,8	2,2	2,3	2,8	3,1	4,3	3,4
Costo de mantenimiento	1,8	2,8	1,8	3,1	2,3	2,8	3,1	4,7	3,3
Relación beneficio/costo	2,7	2,3	2,8	3,2	2,8	2,8	2,9	4,2	3,2
Servicios adicionales	2,1	2,3	2,2	2,3	2,7	2,4	3,4	4,2	3,8
Representatividad	2,2	3,0	2,4	2,3	3,0	2,3	3,8	4,7	3,8
Neutralidad/autonomía	3,8	3,0	3,4	3,7	3,8	3,5	2,3	4,3	2,9
Total	17,2	17,3	17,3	21,2	16,3	28,0	21,1	28,3	23,2

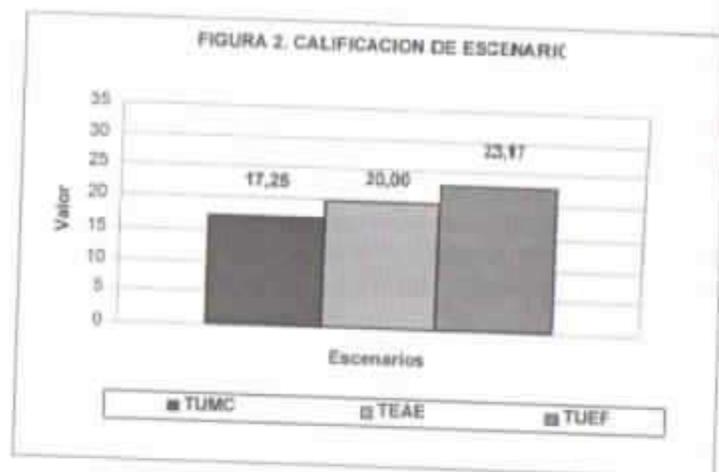
Donde:

T(ONG) : Total de puntaje considerando solo ONGs

T(CAC) : Total de puntaje considerando solo Cooperativas

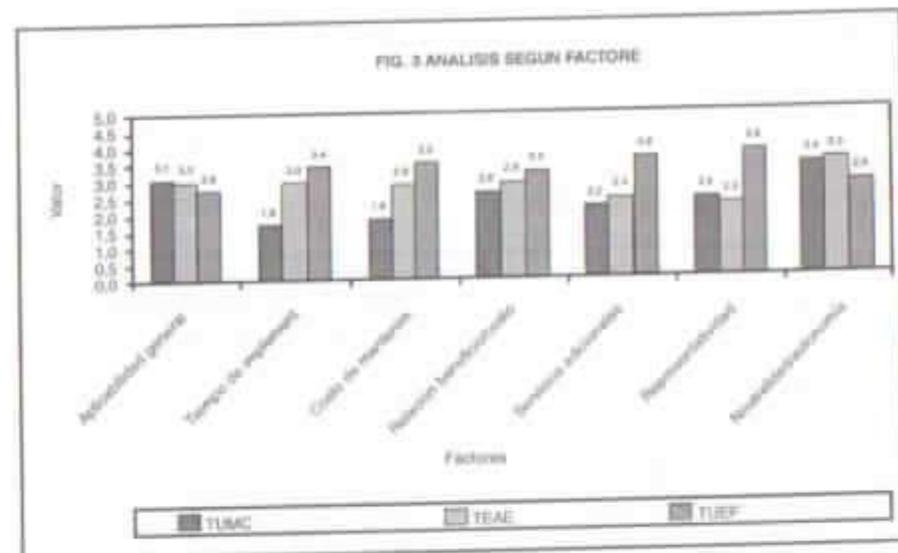
T(UMC), T(EAE), T(UEF) : Total puntaje para cada escenario considerando ambos tipos de entidades

² Se asignaba mayor puntaje a la entidad que se considere más conveniente según el factor evaluado.



Si se efectúa un análisis por factor se puede concluir (Ver Figura 3):

- El escenario UEF tiene mayor aplicabilidad para las CACs y el escenario EAE tiene mayor aplicabilidad para las ONGs (con una diferencia insignificante con UMC). Si consideramos el total de la muestra el escenario UMC tienen mayor aplicabilidad, aunque la diferencia con el segundo escenario EAE es mínima.
- Se considera que el escenario UEF requiere un menor tiempo de implementación tanto a nivel de toda la muestra como de las CACs. En el caso de las ONGs por una diferencia insignificante a este escenario, se mostró preferencia por las EAE.
- A nivel de todas las entidades se considera que el escenario UEF tendría un menor costo de mantenimiento, aunque las ONGs calificaron con el mismo puntaje a EAE.
- A nivel de toda la muestra y para las Cooperativas la UEF tienen una mayor relación beneficio / costo, sin embargo las ONGs demostraron preferencia por las EAE.
- El escenario UEF tendría mayor capacidad para brindar servicios adicionales.
- La UEF tendría mayor representatividad.
- Tanto para ONGs como para toda la muestra en general las EAE tendrían mayor neutralidad y autonomía (aunque las diferencias con UMC no son significativas). Para las CACs la UEF tienen mayor neutralidad y autonomía.

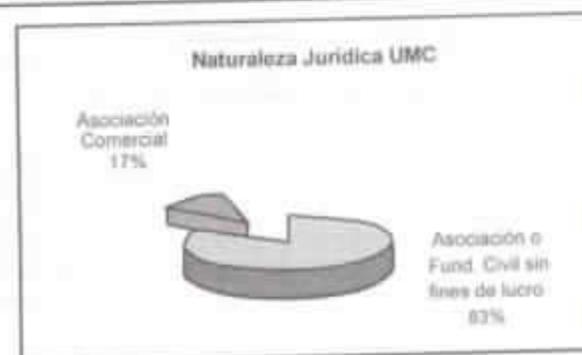


SEGUNDA PARTE : ANALISIS UNIDAD DE MONITOREO Y CONTROL (UMC)

Se efectuó un sondeo sobre las características específicas que debería tener la UMC en caso de que ésta sea implementada. En este sentido se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- **En cuanto a la naturaleza jurídica de la UMC :**

Naturaleza Jurídica	ONGs	CACs	Total	%
Asociación o Fund. Civil sin fines de lucro	7	3	10	83
Asociación Comercial	2	0	2	17
Total	9	3	12	100



El 83% de los encuestados considera que la UMC debería ser una Asociación o Fundación Civil sin fines de Lucro

En cuanto a quienes deberían ser los fundadores o accionistas (según sea el caso) de la UMC los resultados de la encuesta permiten concluir:

Instancias	Socios Fundadores Asoc. o Fund. Civil			Accionistas Empresa Comercial		
	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.
Estado	2	1	3	0	0	0
Agencias de Coop. Externa	4	3	7	3	0	3
ONGs Financieras	4	3	7	2	0	2
Cooperativas Cerradas	4	2	6	0	0	0
Empresas Comerciales	1	0	1	3	1	4
Personas Particulares	2	0	2	1	1	2
Otro: SBEF	1	0	1	0	0	0

(1) En el caso de que la UMC sea una asociación o Fundación Civil los socios fundadores deberían ser las Agencias de Cooperación Externa, ONGs Financieras y las CACs Cerradas

(2) En el caso de que la UMC sea una Empresa Comercial los accionistas deberían ser las empresas comerciales

En el caso que la UMC sea una Asociación o Fundación Civil, los órganos de gobierno y su composición, se detallan a continuación:

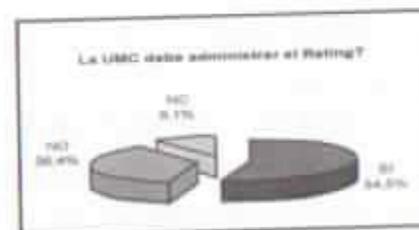
Composición	Asamblea			Directorio			Comité			NC
	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.	
Socios fundadores	2	2	4	0	0	0	0	0	0	4
Agencias de Coop. Externa	2	0	2	3	2	5	1	0	1	4
ONGs Financieras	2	1	3	3	1	4	0	0	0	4
Cooperativas Cerradas	1	1	2	2	0	2	0	0	0	4
Empresas Comerciales	1	0	1	1	0	1	1	0	1	4
Personalidades invitadas	1	0	1	3	1	4	2	0	2	4
Otras: SBEF	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0

- (1) La Asamblea debería estar compuesta principalmente por los socios fundadores
- (2) El Directorio debería estar conformado por las Agencias de Cooperación Externa y ONGs
- (3) Cuatro representantes de ONGs no respondieron (NC)

Respecto a las preguntas sobre si la UMC debería administrar el rating³ y actuar como calificadora de riesgo⁴, se obtuvieron los siguientes resultados:

Preguntas	SI			NO			NC
	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.	
La UMC administrar el Rating?	3	3	6	4	0	4	1
La UMC actuar como calificadora de riesgo?	3	3	6	4	0	4	1

Es decir el 55% de los entrevistados opina que la UMC debería administrar el rating y si solo se consideraría a las CACs el 100% de los entrevistados estaría de acuerdo con esta posibilidad. En el caso de las respuestas afirmativas se argumenta lo siguiente:



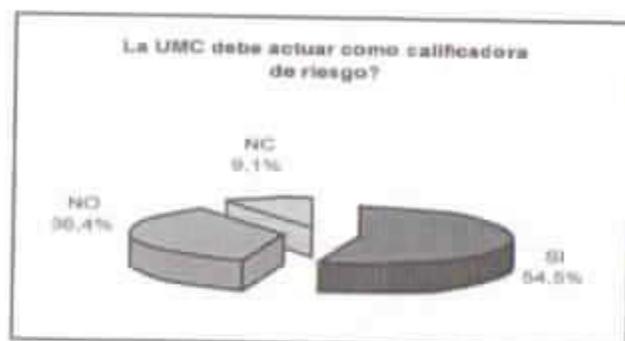
- (1) La UMC es la instancia que cuenta con la información de las instituciones y además se encargaría del relacionamiento con otras instancias de autorregulación
- (2) Al encargarse del seguimiento y control tendría toda la información disponible y se constituiría en una opinión independiente
- (3) Generaría información objetiva y de potencial difusión
- (4) Si maneja los datos es conveniente que los convierta en información clasificada
- (5) Sería una instancia justa y neutral

3 "Rating", o calificación, designa la atribución de una nota a una institución a fin de sintetizar sus principales características y poder compararla después con otras instituciones del sector. Uno de los principales objetivos es la difusión.

4 La calificación de riesgo es un proceso que culmina con una opinión, es un juicio de valor sobre las distintas capacidades de una entidad determinada permitiendo a los inversionistas tener una idea del riesgo relativo de los distintos instrumentos. Puede ser confidencial.

En el caso de las respuestas negativas (todas correspondieron a ONGs) se argumentó: (1) La naturaleza y heterogeneidad de las instituciones no permitiría manejar un rating significativo (2) El manejo del rating debe ser autorizado por la SBEF y (3) Tienen información privilegiada

Al igual que en el caso de la anterior pregunta el 55% de los entrevistados consideran que la UMC debería actuar como calificadora de riesgo argumentando lo siguiente:



- (1) Tiene todos los insumos, criterios y antecedentes de las entidades autorreguladas
- (2) No valdría la pena asumir costos adicionales por este servicio
- (3) Manejaría información; y criterios confiables y objetivos
- (4) Se apoyaría la transparencia, pero debe ser confidencial para no causar un desequilibrio en las entidades financieras y sus clientes
- (5) Mediante el juicio emitido por la UMC se conocerá con certeza las fortalezas y debilidades de la gestión de cada entidad

En el caso de las respuestas negativas se argumentó:

- (1) La medida del riesgo es una facultad institucional, solo se deben fijar parámetros aconsejables para cada actividad
- (2) Hay entidades privadas con prestigio internacional que pueden prestar estos servicios
- (3) Este servicio debe ser autorizado por la SBEF
- (4) Se requiere mayor grado de especialización puesto que se realizan otro tipo de análisis

Respecto a cuales deberían ser las principales funciones de la UMC:

Funciones	SI			NO			NC
	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.	
Difusión de la información	7	3	10	1	0	1	1
Definición y actualización de normas y estándares	6	3	9	1	0	1	1
Acopio y procesamiento de información	6	3	9	1	0	1	1
Inspecciones	6	2	8	1	1	2	1
Emisión de sanciones y multas	5	2	7	2	1	3	1
Prestación de servicios de apoyo	4	3	7	3	0	3	1
Capacitación	4	3	7	3	0	3	1
Otro:	0	0	0	0	0	0	1

- (1) Se considera como funciones principales de la UMC: Difusión de la información; definición y actualización de normas y estándares; acopio y procesamiento de la información e inspecciones (2) Los servicios que recibieron menor apoyo son: capacitación y emisión de sanciones y multas

Respecto a los servicios adicionales que se considera debería brindar la UMC:

Servicios	SI			NO			NC
	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.	
Soporte Tecnológico en informática	4	3	7	3	0	3	1
Provisión de servicios de información	3	3	6	4	0	4	1
Instalación de una Red de Comunicación Ampliada	4	2	6	2	1	3	2
Adiestramiento y pasantías	4	2	6	4	0	4	1
Mecanismo de defensa del cliente	3	2	5	4	1	5	1

- (1) Los consultados consideran beneficioso que la UMC preste los servicios adicionales propuestos teniendo menor preferencia por los mecanismos de defensa del cliente.

En cuanto al mecanismo de sostenibilidad del sistema:

Mecanismo	Fuente principal			Fuente accesoria			Fuente unica			NC
	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.	
Aportes fijos y periódicos de entidades adheridas	4	1	5	1	1	2	0	0	0	1
Porcentaje fijo sobre tamaño de activos	3	1	4	1	1	2	0	0	0	1
Ingresos por servicios	3	2	5	2	1	3	0	0	0	1
Subsidios externos temporales	0	0	0	7	3	10	0	0	0	1
Subsidios permanentes	0	1	1	1	0	1	0	0	0	1
Otro: Aportes de accionistas	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Otro: Porcentaje variable sobre tamaño de activos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

- (1) Como fuente principal de financiamiento se consideran los aportes fijos y periódicos de las entidades adheridas y los ingresos por servicios temporales
- (2) Como fuente accesoria la mayoría seleccionó a subsidios externos temporales
- (3) Todos los NC corresponden a ONGs

Respecto a la preferencia de las instituciones consultadas sobre este escenario:

Es decir la mayor parte de las entidades está de acuerdo con este escenario, sin embargo la diferencia con las que no están de acuerdo es mínima. En el caso de las ONGs se muestra relativamente menor inclinación hacia la implementación de una UMC (una de estas instituciones no respondió esta parte del cuestionario por esta totalmente en desacuerdo con el mismo), sin embargo en el caso de las cooperativas ocurre una situación contraria. Sin embargo los resultados no son contundentes debido al poco margen en la diferencia.

SI			NO			NC	TOTAL
ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.		
4	2	6	4	1	5	1	12

Los encuestados que apoyan esta opción argumentaron:

- (1) Puede ser una instancia independiente que mantenga un trabajo sostenido y constante
- (2) Es la mejor alternativa debido a que es mas independiente (siempre y cuando no intervengan las instituciones en la asamblea) y menos costosa
- (3) Debido a su independencia puede ser un valioso apoyo para definir e implantar un sistema de autorregulación. Es más factible que las otras opciones
- (4) Sería una instancia imparcial
- (5) Sería bueno adoptar este escenario una vez que el mercado madure y se logren acuerdos en otros aspectos más operativos de la autoregulación

Los encuestados que no apoyan la opción UMC argumentaron:

- (1) No se justifica crear más instancias satélites de los operadores financieros. El concepto de autorregulación debe ser mantenido en función de la autonomía que se requiere y precisa cada institución. Solo se necesita crear un marco de referencia para prácticas institucionales prudentes
- (2) Los costos de implementación y mantenimiento son demasiado altos en relación a los beneficios que implica su funcionamiento.
- (3) Para que se ponga en marcha un sistema de autorregulación se requiere la creación de leyes y normas que estén aceptadas por el Sistema Financiero Regulado, no solo una instancia de supervisión y fiscalización
- (4) Es una opción demasiado costosa y burocrática lo cual podría inviabilizar su sostenibilidad.
- (5) Su implementación sería demasiado lenta y su sostenibilidad incierta

TERCERA PARTE : CONCURSO DE EMPRESAS DE AUDITORIA EXTERNA (EAE)

De acuerdo a los componentes del Sistema de autorregulación identificados, cuales serian las instancias institucionales responsables ?

Instancias Institucionales	Componentes												NC
	Normas y Estándares			Supervisión y Fiscalización			Rating			Difusión			
	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.	
Instancia Estatal	3	1	4	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Instancia Gremial (FINRURAL)	3	1	4	0	2	2	1	1	2	3	2	5	1
Empresas Auditoras	1	1	2	3	1	4	3	0	3	1	0	1	1
Entidades financieras institucionales	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	1	1
Otras empresas comerciales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Otras instancias gremial cooperativas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

- (1) La instancia gremial y la instancia estatal son las más indicadas para diseñar normas y estándares
- (2) La supervisión y fiscalización debería estar a cargo de las empresas auditoras
- (3) Como responsables del Rating los encuestados seleccionaron a la instancia gremial y a la empresa auditora
- (4) Indiscutiblemente se considera que la instancia gremial debe ser responsable de la difusión de información

• Respecto a cuál sería la instancia de articulación bajo un esquema de diversos responsables de los diferentes componentes, se obtuvieron los siguientes resultados:

Instancia Institucional	SI			NO			NC
	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.	
Instancia Estatal	1	0	1	5	2	7	2
Instancia Gremial (FINRURAL)	5	1	6	1	0	1	3
Comité ONGs-Cooperativas Cerradas	1	2	3	5	0	5	2
Otros: Reconocimiento Internacional	0	0	0	0	0	0	0

- (1) Los entrevistados consideran que la instancia gremial debería articular los componentes del Sistema, debido a que forma parte de los autores o "dueños" que son los más interesados en un buen funcionamiento del sistema. Por otra parte la comunicación sería más fluida y es una instancia ya existente y representativa del sector.
- (2) Sin embargo también se señaló que FINRURAL no agrupa las cooperativas, y que en todo caso el Comité sería una opción más viable siempre y cuando se establezca una estructura organizativa que asegure eficiencia y transparencia.
- (3) La mayoría opina que el Estado no debe intervenir (es una iniciativa privada).

• Sobre las instancias que deben seleccionar a las empresas auditoras:

Instancia	ONGs	CACs	Total
Superintendencia de Bancos	4	3	7
Instancia Gremial	5	1	6
Comité ONGs-Cooperativas Cerradas	1	1	2
Otros: Reconocimiento Internacional	1	0	1

- (1) La mayoría de las entidades considera que la SBEF debe seleccionar y reconocer a las empresas auditoras, sin embargo las ONGs presentan una mayor preferencia por que sea la instancia gremial la encargada de esta función.

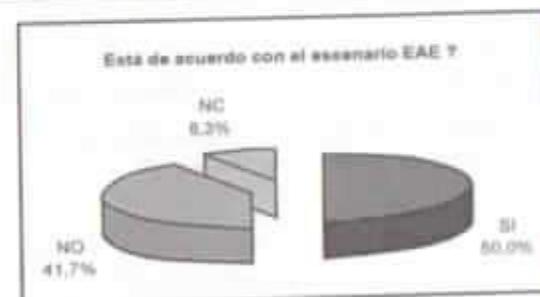
• Respecto a que deberían tener los dictámenes de las empresas de auditoría externa (además de las usuales) los resultados del cuestionario muestran que:

Áreas	SI			NO			NC
	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.	
Gobernabilidad	2	0	2	5	3	8	0
Herramientas de Gestión	5	2	7	2	1	3	0
Evaluación de cartera	7	3	10	0	0	0	0
Calificación de riesgo	4	2	6	3	1	4	0
Eficacia y rentabilidad de operaciones	3	2	5	4	0	4	1

- (1) El alcance de las empresas de auditoría debería incluir principalmente la evaluación de cartera y no deberían tener ninguna potestad sobre la gobernabilidad de las IMFs.

• Respecto a la preferencia de las instituciones consultadas sobre este escenario:

SI			NO			NC	TOTAL
ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.		
5	1	6	4	1	5	1	12



No se puede concluir nada respecto a este escenario puesto que tanto las personas que están o no de acuerdo presentan el mismo porcentaje, sin embargo 2 ONGs no contestaron esta parte del cuestionario, argumentando que están en total desacuerdo lo que podría inclinar un poco la preferencia hacia no implementar este cuestionario. Las personas que demuestran preferencia por este escenario argumentan que: (1) Las empresas auditoras son independientes lo que garantizaría su transparencia (2) Estas empresas tienen

una estructura administrativa y operativa que ayuda a reducir costos y asegura una acreditación técnica(3) Después de la UMC es la mejor alternativa(4) Este escenario sería de provecho como primera etapa para la implementación de la autorregulación. Por el contrario los argumentos en contra de este escenario: (1) Es una alternativa cara y no confiable (2) Estas empresas no se especializan en microfinanzas, lo que repercutiría en los resultados esperados y se requeriría mayor tiempo para la implementación (3) En algunos casos los trabajos de auditoría externa son generales y repetitivos, no realizando un análisis en profundidad como se requiere en este caso.

CUARTA PARTE : UNA UNIDAD ESPECIALIZADA EN FINRURAL (UEF)

Respecto a cuales deberían ser las principales funciones / atribuciones de la UEF se obtuvo los siguientes resultados:

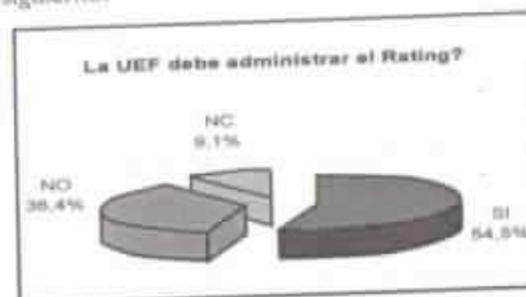
Funciones	SI			NO			NC
	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.	
Acopio y procesamiento de información	5	3	8	1	0	1	2
Difusión de la información	5	3	8	1	0	1	2
Definición y actualización de normas y estándares	4	3	7	2	0	2	2
Inspecciones	5	2	7	1	1	2	2
Prestación de servicios de apoyo	3	3	6	3	0	3	2
Capacitación	4	2	6	3	0	3	2
Emisión de sanciones y multas	3	2	5	3	1	4	2

- (1) Se considera como principal función de la UEF el acopio y procesamiento de información, y la difusión de la misma
- (2) Cuatro entidades (3 ONG y 1 CAC) consideran que la emisión de multas y sanciones no debe ser función de la UEF

Respecto a las preguntas sobre si la UEF debería administrar el rating y actuar como calificadora de riesgo, se obtuvieron los siguientes resultados:

Preguntas	SI			NO			NC
	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.	
La UEF debería administrar el rating?	3	3	6	3	1	4	1
La UEF debería actuar como calificadora de riesgo?	2	2	4	6	0	6	1

Es decir el 60% de los entrevistados opina que la UEF debería administrar el rating y si solo se consideraría a las CACs el 73% de los entrevistados estaría de acuerdo con esta posibilidad. En el caso de las respuestas afirmativas se argumenta lo siguiente:



- (1) Sí, porque estaría encargada del acopio de información
- (2) Tendrá toda la información necesaria y se constituiría en un servicio adicional
- (3) Sí, porque los datos no son solo informativos sino deben usarse para fines de comparación dentro del sector
- (4) Sí, por su confiabilidad en el manejo de información
- (5) Se tendría un control y manejo más claro de la información

En el caso de las respuestas negativas (todas correspondieron a ONGs) se argumentó:

- (1) Su función debe concentrarse en hacer cumplir las normas
- (2) El manejo del rating debe ser autorizado por la SBEF

El 50% de los entrevistados consideran que la UEF no debería actuar como calificadora de riesgo argumentando lo siguiente:



- (1) Al igual que en el sistema bancario, ésta unidad no debería estar a cargo de la calificación del riesgo
- (2) Su función debe concentrarse en normar y brindar servicios a las entidades y no a calificarlas
- (3) No tiene la especialidad requerida

En el caso de las respuestas afirmativas:

- (1) Al contar con información sobre las instituciones podría emitir un criterios sobre el riesgo de las mismas
- (2) Si, debido a su confiabilidad en el manejo de la información
- (3) Sería de gran ayuda para tener una idea clara sobre el desempeño de la institución

• **Respecto a los servicios adicionales que debería brindar la UEF se puede concluir:**

Servicios	SI			NO			NC
	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.	
Provisión de servicios de información	4	2	6	3	1	4	1
Adiestramiento y pasantías	5	3	8	2	0	2	1
Soporte Tecnológico e Informática	4	2	6	3	1	4	1
Instalación de una Red de Comunicación Ampliada	4	1	5	3	2	5	1
Mecanismo de defensa del cliente	4	2	6	3	1	4	1
Otro mecanismo de arbitraje entre entidades y clientes	1	0	1	0	0	0	0

- (1) Se considera como servicios adicionales más importantes el soporte tecnológico en informática; adiestramiento y pasantías; y la provisión de información
- (2) Los servicios adicionales relativos a la instalación de una red de comunicación ampliada y un mecanismo de defensa al cliente no fueron ampliamente apoyados

• **Respecto al mecanismo de sostenibilidad del sistema, se lograron las siguientes respuestas:**

Mecanismo	Fuente principal			Fuente accesoria			Fuente única		
	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.
Agentes fijos y periódicos de entidades adineradas	4	0	3	1	0	1	0	0	0
Porcentaje fijo sobre tamaño de activos	4	1	5	1	0	1	0	0	0
Ingresos por servicios	4	1	4	2	1	3	0	1	1
Subsidios externos temporales	0	0	0	0	2	2	0	0	0
Subsidios permanentes	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otro: Porcentaje variable sobre tamaño de activos	0	0	0	0	1	0	0	0	0

- (1) Se considera que la fuente principal debe ser un porcentaje fijo sobre el tamaño de activos
- (2) Como fuente accesoria se seleccionó por mayoría a los subsidios externos temporales
- (3) Solo una Cooperativa que se requería como fuente única a los ingresos por servicios

• **Respecto a la preferencia de los encuestados por este Sistema se puede concluir:**

SI			NO			NC	TOTAL
ONGs	CACs	Tot.	ONGs	CACs	Tot.		
2	3	5	7	0	7	0	12

El 55% no está de acuerdo con este escenario, correspondiendo una mayoría a las ONGs (una de estas entidades no contestó esta parte del cuestionario por estar en total desacuerdo) puesto que el 100% de la Cooperativas están de acuerdo con este escenario.

Se argumenta que FINRURAL no debe encargarse de la supervisión y fiscalización debido a: (1) No es su función;

- (2) No puede constituirse en juez y parte; su procesos tienen una maduración muy lenta y sería muy costoso para las socias.
- (3) FINRURAL debe tener un rol más normativo y de políticas.



El 45% sí apoya el escenario y argumenta que FINRURAL es:

- (1) La opción menos costosa, confiable y rápida de implementar.
- (2) La autorregulación debería ser la función principal de FINRURAL;
- (3) La comprensión y/o conocimiento del sector microfinanciero facilitaría y garantizaría que se realicen análisis cualitativos y no solo cuantitativos.

SEGUNDA ETAPA

2.3. DOCUMENTOS DE TRABAJO

Trabajo de consultoría "Modalidades de Regulación
para Entidades Financieras No Fiscalizadas"

Ramiro Ortega
CONSULTOR

1. Antecedentes.

Ningún acto administrativo del Estado tiene un mayor efecto en la organización, desarrollo y estructuración de los mercados como su regulación mediante instrumentos normativos. En el caso de los servicios financieros, su ordenamiento legal específico y los instrumentos institucionales de supervisión representan variables críticas en la determinación del alcance, profundidad y eficiencia del sistema.

En este contexto general, Bolivia ha realizado en los últimos años importantes avances en materia de regulación y supervisión especializadas, aspecto que han posicionado al sistema de microfinanzas nacional como uno de los de mayor éxito a nivel internacional.

Al momento, el país cuenta con un marco regulatorio adecuado para el desarrollo del mercado de las microfinanzas; sin embargo, éste no es exhaustivo y su alcance amplio pero parcial, ha marginado de sus beneficios a importantes operadores, tales como las organizaciones no gubernamentales de microfinanzas - ONG's financieras - no fiscalizadas y las denominadas cooperativas de ahorro y crédito cerradas - CAC's cerradas.

Esta situación ha sido reconocida por los tres actores principales del proceso de desarrollo del mercado de las microfinanzas bolivianas, siendo ellos: (i) los operadores del mercado, es decir las ONG's financieras no fiscalizadas y CAC's cerradas; (ii) las autoridades del Estado boliviano, particularmente el Ministerio de Servicios Financieros y el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero FONDESIF y (iii) la cooperación internacional, específicamente PROFIN-COSUDE y FONDESIF-PASA, que han reconocido la necesidad de complementar el marco de regulación y supervisión del sistema microfinanciero boliviano con nuevas figuras de ordenamiento, tales como la autorregulación o la adopción de mecanismos de supervisión auxiliar o delegada.

2. Objetivos y Metodología del Estudio

Los objetivos del presente trabajo son: (a) realizar una evaluación comparativa entre los diferentes sistemas de supervisión financiera y uno de autorregulación, y (b) efectuar recomendaciones acerca de la modalidad que tendría mayor grado de aplicabilidad en Bolivia.

Para lograr este objetivo, la consultoría utiliza la siguiente metodología:

- (i) expone las características de los modelos de supervisión delegada o auxiliar y autorregulación;
- (ii) analiza brevemente el rol del Estado, desde la perspectiva regulatoria;
- (iii) describe brevemente las diferentes opciones de regulación conocidos;
- (iv) explora de manera general los modelos de supervisión en algunos países latinoamericanos y; finalmente
- (v) reflexiona acerca de la conveniencia de adoptar alguno de los modelos descritos a la realidad y necesidades bolivianas en este ámbito.

2.1 CARACTERÍSTICAS DE UN MODELO DE AUTORREGULACIÓN O SUPERVISIÓN

Un modelo adecuado de autorregulación o de supervisión auxiliar o delegada para entidades financieras no fiscalizadas, debe poseer las capacidades suficientes para afrontar el desafío de identificar, analizar y resolver, tanto preventiva como correctivamente, las dificultades que surgen de la práctica rutinaria en las actividades financieras de la institución.

De manera preventiva, a través del ejercicio del autocontrol y correctiva, mediante la adopción de mecanismos legales o contractuales que otorguen al mecanismo supervisor poder de juzgamiento y sancionatorio de los actos irregulares que puedan cometer los cuerpos directivos o ejecutivos de la institución supervisada.

En ambos casos, la autorregulación o supervisión auxiliar o delegada debe traducirse en: (a) el fortalecimiento del autogobierno, la autogestión y el autocontrol para evitar una mayor intervención (directa o indirecta) del Estado o del mecanismo de autorregulación en la autonomía propia de las instituciones financieras no fiscalizadas; (b) la protección de los intereses de los asociados y de terceros; para que las organizaciones proyecten una imagen de confiabilidad y sean competitivas en el mercado; y (c) la garantía que mediante la

autorregulación o supervisión auxiliar o delegada, se establezcan mecanismos estables y permanentes de responsabilidad corporativa, necesarios para el buen gobierno y el normal desempeño de las actividades de la institución.

2.2. EL ROL REGULATORIO DEL ESTADO

El rol del Estado, desde el punto de vista de su función reguladora, se expresa en la necesidad de optimizar la labor de los mercados, mediante la reglamentación de su funcionamiento, evitando posibles distorsiones, generadas fundamentalmente por la presencia de asimetrías de información que caracterizan a los mercados financieros, siendo éstas mayores aún en los sistemas de microfinanzas. Por ello, la presencia del Estado sea de manera directa, mediante la supervisión del sistema o indirecta, a través de la dictación de normas de prudencia financiera, resulta crítica.

Si bien actualmente no existen referentes de sistemas autorregulatorios operativos en el ámbito de las ONG's financieras, se puede evidenciar en varios países la presencia de modelos de supervisión auxiliar y delegada, aplicados a las CAC's. En todos estos mecanismos, el rol regulador del Estado como se verá más adelante, resulta evidente y central; sea de manera cercana como en los diferentes casos de supervisión delegada, o algo más desconcentrada, como en las experiencias de supervisión auxiliar.

2.3. OPCIONES DE MARCOS REGULATORIOS PARA LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

Conforme a los alcances del Acuerdo de Basilea del Banco Internacional de Pagos, la intermediación financiera constituye toda aquella actividad habitual que consiste en la captación, bajo cualquier instrumento o modalidad, de recursos redimibles del público para destinarlos a colocaciones de cartera. Por consiguiente, aquellas entidades que de manera habitual realicen estas actividades, son categorizadas como intermediarios financieros.

Bajo esta definición, los entes reguladores de casi todo el hemisferio han adoptado marcos regulatorios consistentes con el acuerdo de Basilea. Sin embargo, la forma jurídica de los denominados cimientos legales, registra al menos cuatro variantes. Sus características, fortalezas y debilidades con relación a las ONG's financieras y a las CAC's se discuten a continuación.

A. Regulación Prudencial Contendida en una Ley Bancaria o Ley de Instituciones Financieras.

En este caso, la norma puede estar contenida en forma general o en un capítulo particular para el sector de las microfinanzas. Esta modalidad legislativa podría implicar que tanto algunas de las ONG's financieras y CAC's sean presionadas por efecto de normas bancarias, inadecuadas para la actividad de las microfinanzas, a adoptar las prácticas comerciales típicas de la banca, pudiendo verse obligadas a abandonar su grupo meta y sus tecnologías financieras.

Este efecto, estaría contrapuesto al objetivo de ampliar el acceso a los servicios del sistema financiero por parte de segmentos poblacionales desatendidos por la banca tradicional. Por ello, la instauración de un marco regulatorio adaptado al perfil de riesgo de las instituciones de microfinanzas, constituye el mejor camino para alcanzar el principal propósito de la política pública.

Por esta razón, es recomendable en todo caso elaborar al amparo de la ley, un reglamento en que se establezca las normas y procedimientos para la supervisión efectiva de las entidades citadas.

B. Regulación Prudencial Contenida en una Ley Especial para Organizaciones No Gubernamentales Financieras y Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Esta es una alternativa legal para el escenario que resultara inviable o difícil de incorporar a corto o mediano plazo a las ONG's financieras y las CAC's en la ley bancaria. Si se acepta el principio de la preferencia por un marco normativo único para todos los integrantes de un mismo mercado, la principal debilidad de esta opción radica en que se sancionaría un marco legal paralelo para las instituciones de microfinanzas.

C. Regulación Prudencial Contenida en un Capítulo de una Ley General para Organizaciones No Gubernamentales o una Ley General para Cooperativas.

Esta alternativa constituye una muestra de inadecuada técnica de legislación y solo se debería optar por esta alternativa legal para salvar un período transitorio, con el exclusivo propósito de contar con un marco legal mínimo que regule las operaciones de intermediación financiera.

Además, debe anotarse que las operaciones financieras son tan específicas que resulta imposible regularlas adecuadamente en una ley general. Finalmente, las instituciones de microfinanzas y su gestión quedarían en este caso, separadas de las pautas establecidas por la legislación bancaria que rigen para los demás intermediarios.

D. Autorregulación Prudencial Contenida en Estatutos, Convenios o Contratos.

La autorregulación constituye una muy interesante opción para adoptar medidas de prudencia financiera cuando: (i) existe un marco normativo adecuado, pero no exhaustivo, existiendo la necesidad de ampliarlo, y (ii) en una fase inicial o programa piloto en el que rija por primera vez una normativa que regule las operaciones de las ONG's financieras o las CAC's.

E. Alternativa del Modelo Ninguna Regulación.

Esta opción constituye un supuesto teórico inviable e inaceptable dentro del marco de la política económica y financiera moderna, porque genera un escenario de máximo riesgo, vulnera claramente las recomendaciones y consensos del Acuerdo de Basilea, maximiza las asimetrías de información y discrimina los derechos e intereses de los sectores más vulnerables del mercado financiero.

2.4. MODELOS DE SUPERVISIÓN

De manera general, se pueden distinguir cinco modelos de supervisión de la norma regulatoria de prudencia financiera, que se detallan a continuación.

A. Supervisión Directa.

En este modelo de supervisión, la normativa general es emitida por el Estado mediante los mecanismos correspondientes; es decir, el Congreso de la Nación, cuando se trata de Leyes, mediante Decretos Supremos o Resoluciones Supremas que reglamentan a éstas y son dictadas por el Poder Ejecutivo y a través de los entes regulatorios correspondientes las normas reglamentarias de menor nivel legal y mayor especificidad operativa.

Asimismo, la supervisión del cumplimiento y observancia de estas normas está a cargo de un ente estatal especializado. Para cumplir con sus funciones, las Comisiones Nacionales o Superintendencias como se han denominando estas instituciones, efectúa inspecciones in situ y extra situ a las entidades supervisadas, con personal propio. Este modelo es el más difundido en Latinoamérica, encontrándose ejemplos en casi todos los países del Hemisferio.

Una interesante variante de este modelo se observa en el caso de Colombia, que a fines de la década pasada sancionó normas específicas para el sector de finanzas sociales y estableció una institución especial para su

correspondiente supervisión: la Superintendencia de la Economía Solidaria e Supersolidaria, creada mediante Ley 454 de 1998, que inició operaciones el 27 de octubre de 1999.

En la actualidad, la Supersolidaria tiene bajo su supervisión directa a 250 cooperativas que ejercen actividad financiera. De ellas, unas 120 están constituidas y funcionan como multiactivas o integrales con secciones de ahorro y crédito. Adicionalmente, supervisa alrededor de 630 cooperativas que se encuentran en trámite de retiro gradual de la actividad financiera y 220 cooperativas se hallan en liquidación voluntaria.

En base facultades que le otorga la ley, la Supersolidaria ha participado activamente en la expedición de circulares y resoluciones de especial interés para el desempeño de la labor de supervisión financiera, en las siguientes áreas: clasificación, calificación y provisión de la cartera de créditos para proporcionar a los administradores los elementos para un manejo prudente y eficiente de la cartera de créditos; fondo y riesgo de liquidez con los parámetros mínimos de administración de la liquidez de una entidad que ejerce actividad financiera, así como interpretaciones de las excepciones a las condiciones establecidas por la ley para el ejercicio de la actividad financiera, acorde con las condiciones propias del sector cooperativo colombiano.

Finalmente, es importante señalar que de acuerdo a lo dispuesto en la ley de creación de la Supersolidaria, las normas supervisadas tienen su fundamento en los principios de regulación prudencial de Basilea y en las recomendaciones que a nivel mundial, se han hecho sobre el tema de supervisión de cooperativas de ahorro y crédito.

B. Supervisión Auxiliar.

En el modelo de Supervisión Auxiliar, el ente regulador permanece con todas las facultades y funciones del modelo de Supervisión Directa, encargando la realización de algunas labores auxiliares a agentes privados. En la generalidad de los casos, el regulador encomienda las inspecciones in situ a auditores privados, con el propósito de maximizar la cobertura de la supervisión; manteniendo la fiscalización extra situ, así como sus atribuciones de regulación secundaria, autorización, intervención y liquidación de entidades, como funciones exclusivas del propio ente estatal.

Un modelo de supervisión auxiliar particularmente interesante por sus alcances y características es el que se viene construyendo en México, a partir de un esfuerzo importante por modernizar su legislación financiera.

México inició en el año 2001 un proceso de transformaciones profundas en su sistema financiero. Uno de sus objetivos principales es ampliar la cobertura y el acceso a servicios de calidad por parte de segmentos poblacionales, actualmente poco atendidos por el mercado financiero tradicional. Esta voluntad de cambio se refleja en el establecimiento de un nuevo entorno institucional, mediante la adopción de marcos legales modernos que no solo promueven el establecimiento de nuevas figuras institucionales para la provisión de servicios financieros, si no que también apoyan el desarrollo de nuevos servicios que desde el sector privado, acompañen y complementen la evolución de esos nuevos mercados.

La Ley de Ahorro y Crédito Popular vigente a partir del 4 de junio de 2001, establece las normas para el funcionamiento de las denominadas Sociedades Financieras Populares, una nueva figura jurídica de institución financiera, además de las cooperativas de ahorro y crédito. Esta Ley para el sector de las finanzas populares constituye un marco jurídico propicio para el desarrollo del mercado microfinanciero mexicano y es el fruto de un trabajo conjunto realizado por los operadores privados locales, las autoridades del Gobierno de México y la cooperación internacional.

Para supervisar a las nuevas instituciones emergentes de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, una segunda y aún más importante innovación prevista en la mencionada ley, es el establecimiento de Federaciones especializadas con facultades regulatorias y de supervisión auxiliar. El Artículo 62 de la citada Ley, enuncia las principales funciones de las Federaciones, que serán "...revisar, verificar, comprobar, y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control, y en general todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal de las Entidades consta o deba constar en los registros; a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen a las sanas prácticas de la materia en los términos que indique la Comisión (Nacional Bancaria y de Valores CNBV) en disposiciones de carácter general."

Las amplias facultades que la Ley de Ahorro y Crédito Popular confiere a las Federaciones de supervisión auxiliar (e. i. Supervisoras), constituye un hecho sin precedentes en el ámbito de las microfinanzas. Si bien en América Latina se han observado experiencias en la organización y funcionamiento de Federaciones de Cooperativas con resultados diversos, éstas por lo general han facilitado a sus asociados servicios enfocados al crédito, asesoría técnica, capacitación, auditoría y en menor escala de marketing de servicios. En Europa, particularmente en España y Alemania se registran experiencias similares, aunque de mayor alcance y profundidad. El modelo institucional más cercano en el ámbito de la supervisión auxiliar a nivel funcional constituye la

Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú, que realiza supervisión bancaria, pero exclusivamente a sus cooperativas de crédito socias.

Por otra parte, la Federación de Cajas Municipales del Perú FEDMAC, también se aproxima parcialmente al modelo institucional creado por la Ley de Ahorro y Crédito Popular, desde el punto de vista de la composición de los miembros. Las instituciones afiliadas a la FEDMAC no son cooperativas sino entidades mixtas que reciben servicios de capacitación, asistencia técnica, defensa y representación institucional y auditoría. Sin embargo, las funciones de regulación y supervisión son ejercidas exclusiva y directamente por la Superintendencia de Banca y Seguros del Perú.

En ese marco, se encuentra en pleno proceso de organización y puesta en marcha la primera supervisora de entidades financieras privadas no cooperativas, denominada Supervisora ProDesarrollo. Este proyecto se inició en el año 2000 teniendo como antecedente una red de instituciones de microfinanzas denominada ProDesarrollo, Finanzas y Microempresa. Algunos de sus directivos participaron de manera activa en el desarrollo de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y reconocieron en la puesta en marcha de una entidad de supervisión auxiliar, dos oportunidades importantes. Primero, la capacidad de poder acelerar el desarrollo de los mercados microfinancieros en México, mediante la presencia de servicios de supervisión auxiliar eficientes; y segundo, la oportunidad de participar en la creación de un mercado de servicios especializado en supervisión de instituciones de microfinanzas, actualmente inexistente.

En base a ambos criterios, se analizó la creación de una Federación (Supervisora) cuyos fines y objetivos sean consistentes con los propósitos de la red ProDesarrollo, Finanzas y Microempresa; de sus instituciones integrantes y de otras entidades dispuestas a acogerse al marco regulatorio establecido por la citada Ley.

Al presente, las entidades que actualmente participan en el esfuerzo de constitución de Supervisora ProDesarrollo son: la Asociación de Empresarias Mexicanas, A. C. (ADEM), COMPARTAMOS, Su Casita, S. M., el Centro de Apoyo al Microempresario, I. A. P. (CAME), la Fundación Los Emprendedores, I. A. P. (LE), FinComún, Servicios Financieros Comunitarios, S. A. de C. V., la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, A. C., la Sociedad Financiera Popular Alpura, el Centro de Ahorros Progreso, S.A. de C. V., la Sociedad Financiera Popular del Centro, S.A. de C. V., y la Sociedad Financiera Popular General.

Hasta fines de octubre del año en curso, Supervisora ProDesarrollo había culminado su proceso de formación, iniciando sus trámites de obtención de su licencia ante las autoridades de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros de México para operar con plenas facultades de supervisión, control y regulación de sus asociadas.

C. Modelo Híbrido de Supervisión.

Los denominados modelos híbridos de supervisión, constituyen combinaciones institucionales de los modelos de Supervisión Directa y de Supervisión Auxiliar, analizados previamente.

Uno de los modelos de supervisión híbrida de mayor interés, que incluye un esquema de autorregulación, es el desarrollado en Guatemala por el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito WOCCU la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala FENACOAC, cuyos detalles se presenta a continuación.

Hasta 1978, las Cooperativas de Ahorro y Crédito guatemaltecas fueron fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos. Aquel año, se promulgó la Ley General de Cooperativas, que se encuentra vigente a la fecha. Esta ley creó el Instituto Nacional de Cooperativas y la Inspección General de Cooperativas, como órgano fiscalizador. Sin embargo, los alcances de la mencionada norma son aplicables a todo tipo de cooperativas (agrícolas, pecuarias, de ahorro y crédito, otros) y no establecen normas específicas por tipo de institución, aspecto que la hace excesivamente genérica.

Este entorno legal insuficiente se vio agravado por la falta de interés del Estado en supervisar al sector microfinanciero, por la carencia de recursos humanos capacitados en el ente regulador estatal, por la insuficiencia de recursos presupuestarios y la ausencia de leyes adecuadas, específicamente para instituciones de microfinanzas y CAC's. De manera concurrente, estos factores hicieron evidente la necesidad de contar con mecanismos adecuados de supervisión y regulación del sistema.

Ante la necesidad de contar con un marco regulatorio adecuado y una instancia especializada de supervisión financiera, las CAC's guatemaltecas y el WOCCU, desarrollaron un sistema híbrido, compuesto por: (i) una agencia privada e independiente de calificación de riesgos, (ii) la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala FENACOAC y (iii) las CAC's supervisadas.

La Agencia Calificadora es la entidad encargada de evaluar, cuantificar y certificar la salud financiera y administrativa de los intermediarios. Para ello, provee control externo sobre la solidez de las dichas instituciones, analiza y verifica la correcta aplicación de las normas de prudencia financiera e informa sobre los resultados obtenidos a los órganos directivos y gerenciales de cada supervisada, a la Federación y al público, generando transparencia a los mercados financieros no bancarios. Los directivos y ejecutivos de la agencia son seleccionados y nombrados por el WOCCU, a fin de evitar posibles conflictos de interés.

Este esquema se hace operativo mediante el denominado Contrato Tripartito de Calificación y Certificación, celebrado entre la Calificadora, la entidad supervisada, que adopta de manera voluntaria la regulación de prudencia financiera de los acuerdos de Basilea y FENACOAC, que provee asistencia técnica y capacitación a las CAC's supervisadas, cuando ésta es requerida. Al presente, el sistema se halla en pleno funcionamiento, con resultados satisfactorios.

D. Autorregulación en Estatutos o Convenios.

Este esquema, en su versión teórico - conceptual "pura" o académica, carece de referentes prácticos actuales y su versión más cercana constituye el modelo guatemalteco, detallado en la sección previa.

Sin embargo, se puede afirmar que este mecanismo constituye una alternativa eficiente para visualizar la viabilidad de una supervisión plena, tanto para las ONG's financieras como para las CAC's. Por ello, un proceso de autorregulación debería ser acompañado de la presencia activa o en calidad de observador privilegiado, de las instancias gubernamentales correspondientes a fin de enriquecer las visiones de los reguladores, de los propios autorregulados y de los mecanismos de supervisión. Así, a mediano plazo, siendo positiva la experiencia y necesaria su transformación, el modelo podría evolucionar hacia un esquema de supervisión delegada o auxiliar, debiéndose para ello adoptarse la regulación correspondiente.

Es honesto reconocer que, a pesar de incorporar las especificidades de la actividad de las microfinanzas, el sistema de autorregulación, al ser eminentemente voluntario, podría ser insuficiente para consolidar un régimen de disciplina financiera entre sus miembros. Este aspecto poco favorable se puede complicar por el hecho que el modelo carece de facultades legales para imponer sanciones, salvo las contractuales.

3. Conclusiones y Recomendaciones

El sistema microfinanciero boliviano ha evolucionado de manera exitosa, en relación a otros esfuerzos similares. A pesar de la coyuntura económica adversa que caracterizó el entorno nacional en los últimos años, actualmente registra indicadores de solvencia y solidez satisfactorios.

Estos resultados han sido logrados en base a una alianza estratégica entre los operadores privados del mercado, el Estado y la cooperación internacional. Esta unión de voluntades, recursos y visiones compartidas ha posibilitado contar con un marco legal adecuado, así como medios humanos y financieros suficientes. De manera concurrente, éstos han logrado construir un mercado transparente y dinámico, particularmente en lo que al sector fiscalizado del sistema concierne.

Sin embargo, al presente es preciso ampliar los beneficios que el ejercicio de las prácticas financieras prudenciales conlleva, en términos de ampliar la cobertura y profundidad de los servicios financieros, manteniendo la solidez y la viabilidad del mercado en su conjunto. Por ello, se puede concluir que la adopción de un sistema de autorregulación constituye una opción viable para la ampliación y profundización del desarrollo del sistema microfinanciero boliviano.

Sin embargo, para que la autorregulación alcance un grado importante de credibilidad ante los usuarios, las autoridades y la sociedad en su conjunto, es necesario recomendar que éste muestre en sus alcances operativos las condiciones y los perfiles de riesgo que el mercado a ser incorporado plantea.

Finalmente, se recomienda que este sistema deba ser considerado por parte de las instituciones organizadoras, como un primer paso del proceso de evolución a un sistema de supervisión auxiliar o delegada pleno, emergente de una experiencia de visualizar de manera objetiva, los alcances y las características de una regulación formal.

RESULTADOS DEL PROCESO

RESULTADOS DEL PROCESO

SÍNTESIS Y RESULTADOS

Fabiola Céspedes
FINRURAL

1. INTRODUCCION

El Sistema de Autorregulación o Supervisión Privada se concibe como un conjunto de mecanismos articulados que tienen como objetivo acreditar la estabilidad, solvencia y transparencia en el uso de fondos por parte de las ONGs adheridas, normando su funcionamiento, a través de la implementación de estándares de organización interna y conducta operacional. Se han identificado cuatro componentes principales para el Sistema:

Normas y estándares: Disciplinas administrativas y financieras a través de las cuales se logra el ordenamiento del sector

Supervisión / Monitoreo: Mecanismos orientados a asegurar el cumplimiento de la normativa a través del análisis de la información y seguimiento directo (inspecciones) a cada entidad adheridas. La supervisión no es fin en sí mismo, persigue tener un impacto en el fortalecimiento de las capacidades internas de las instituciones adheridas a través de la estandarización de operaciones y otras acciones orientadas a su consolidación.

Difusión: Instrumentos orientados a transparentar y difundir las operaciones de las ONG's adheridas y del Sistema en su conjunto

Evaluación financiera / rating: Tiene como objetivo evaluar el desempeño de las instituciones a fin de sintetizar sus principales características y poder compararlas entre ellas y con otras instituciones del sector. Este componente proporciona credibilidad al Sistema por lo que su ejecución estará a cargo de una instancia independiente

El proceso de gestión del Sistema iniciado en 1999 ha incluido diferentes acciones orientadas a operativizar los cuatro componentes lográndose importantes avances en la definición de una normativa, diseño de instrumentos de difusión, gestiones para la ejecución de estudios de evaluación financiera /rating y otras orientadas a facilitar e impulsar el proceso.

Los resultados logrados permitieron iniciar formalmente la estandarización en la gestión 2004 demostrando las instituciones adheridas un fuerte compromiso con el proceso.

2. INSTITUCIONES ADHERIDAS AL SISTEMA

Las instituciones adheridas al sistema desde sus inicios, se mencionan a continuación:

- Asociación Nacional Ecueménica de Desarrollo – ANED
- Centro de Investigación y Desarrollo Regional – CIDRE
- Crédito con Educación Rural – CRECER
- Fondo de Desarrollo Comunal – FONDECO
- Fondo para Alternativas de Desarrollo – FADES
- Fondo Rotativo de Inversión y Fomento – DIACONIA FRIF
- Instituto para el Desarrollo de la Pequeña Unidad Productiva – IDEPRO
- Programas para la Mujer – PROMUJER
- Servicio Financiero Rural “Sartawi” – SFR SARTAWI
- Fundación Boliviana para el Desarrollo de la Mujer – FUNBODEM

En la gestión 2004 demostraron su interés y compromiso para adherirse al Sistema:

- Fundación Boliviana para el Desarrollo – FUBODE
- Incubadora de Microempresas Productivas – IMPRO
- Organización de la Mujer en Desarrollo – OMED
- Fondo de Crédito Solidario – FONCRESOL

3. PRINCIPIOS DEL SISTEMA

Visión

“Constituirse en un Sistema que se caracterice por su credibilidad ante el público, y la constante promoción de prácticas de cooperación y competencia leal entre las instituciones microfinancieras”

Misión

Aumentar la credibilidad del sector financiero no regulado buscando lograr un mercado financiero justo y transparente, en el que no solo se garantice la integridad de la negociación y/o se minimice el riesgo sistémico, sino se genere un escenario propicio en el que las entidades puedan fortalecer sus capacidades internas (eficiencia, eficacia y efectividad) facilitándoles un mayor acceso a recursos, constituir asociaciones estratégicas, diversificar servicios financieros en áreas rurales y otro tipo de beneficios que permitan continuar favoreciendo a los sectores marginados por el sector financiero formal.

Principios estratégicos

• Conciencia grupal, interacción y cooperación

El ejercicio de las actividades se basa en los marcos legales de los mercados en que se operan, en el respeto de los valores sociales, en la colaboración mutua y en la honestidad hacia los clientes, instituciones similares y el entorno en general.

• Estabilidad y solvencia a través de un desarrollo sano y equilibrado

La complejidad del sector exige estructuras y procedimientos claros y firmes que aseguren el cumplimiento de los objetivos planteados.

La aplicación de enfoques empresariales es primordial para desarrollar instituciones sostenibles que cumplan con elevados estándares de desempeño y alcancen una rentabilidad continuada como garantía de desarrollo futuro y de generación de valor.

• Confiabilidad, responsabilidad y transparencia

La creación e implementación de métodos y herramientas buscan garantizar que la información proporcionada por las empresas supervisadas sea correcta, confiable y oportuna.

La calidad será concebida como la plena satisfacción de las necesidades de las afiliadas, premisa irrenunciable de los productos y servicios que brinde el Sistema.

- **Negociación conjunta ante instancias gubernamentales y otras**
El desarrollo paralelo y simultáneo permitirá un equilibrio armónico en el progreso, razón por la que una representación conjunta y el desarrollo de alianzas estratégicas se constituirán en la base fundamental para desarrollar y ampliar el negocio.
- **Imagen positiva**
El Sistema de Autorregulación acredita que las instituciones adheridas tienen elevados estándares y se han tomado medidas efectivas para asegurarlos.

4. PRINCIPALES RESULTADOS DEL PROCESO

4.1. COMPONENTE - NORMAS Y ESTÁNDARES

La fase de diseño del sistema incluyó la realización de un conjunto de estudios que tuvieron como objetivo:

- a) Identificar el universo de entidades interesadas en adherirse al Sistema y sus expectativas;
- b) Conceptualizar la autorregulación y definir las principales características del sistema;
- c) Diseñar una propuesta de normas y estándares (administrativos, operativos y financieros) y un Manual de Cuentas especializado;
- d) Conocer la percepción de diferentes niveles jerárquicos de las IMFs respecto a temas relacionados con la institucionalidad del Sistema;
- e) Profundizar en el conocimiento de modalidades de regulación de entidades financieras no fiscalizadas y analizar modelos de supervisión a través de estudios de caso

Estos estudios fueron analizados progresivamente en tres talleres principales concertándose entre todos los actores las definiciones estratégicas relacionadas.

Finalmente, en el Taller de Adopción de Normas (12 y 13 de febrero de 2004) se acordó la adopción inmediata de una normativa común en lo relacionado a contabilidad y cartera de créditos firmando todas las ONGs un acta de adhesión como compromiso para su cumplimiento. La implementación de las normas está siendo acompañada por procesos de capacitación a todos los niveles funcionales involucrados en su aplicación.

Por otra parte, en función a las características particulares de las ONGs Financieras se identificó la necesidad de diseñar una normativa específica en los siguientes casos:

- Gobernabilidad, propiedad, forma de constitución de capital y control interno

Ante la necesidad de demostrar la transparencia y eficiencia de los órganos / mecanismos de gestión de las ONGs Financieras -adheridas al Sistema de Supervisión Privada- se identificó la necesidad de adoptar una normativa conjunta en lo que a estructuras de gobierno y sistemas de control interno se refiere con la finalidad de minimizar riesgos relacionados sin alterar la naturaleza y misión social con la que estas instituciones fueron constituidas.

- Cartera de créditos agropecuarios

El financiamiento al sector agropecuario es considerado como un negocio de alto riesgo por la existencia de diversos factores que afectan a la producción y comercialización. Al no existir en Bolivia una normativa aplicable a la dinámica de este tipo de créditos, se identificó la necesidad de diseñar normas específicas para su administración.

La normativa relacionada a las dos temáticas mencionadas se encuentra en fase de diseño y se planifica su implementación en la gestión 2004 una vez que hayan sido validadas por las instancias correspondientes.

4.2. COMPONENTE - SUPERVISIÓN

La supervisión del Sistema de Autorregulación o Supervisión Privada estará a cargo de una unidad operativo-administrativa especializada que funcionará de manera transitoria en FINRURAL y tendrá como función principal asegurar la adopción y aplicación de las normas a través de la supervisión y seguimiento de las entidades adheridas.

El mecanismo de supervisión tiene una naturaleza transitoria puesto que la autorregulación es concebida como un proceso de preparación de las ONGs Financieras que tiene como finalidad apoyar el ordenamiento y nivelación del sector con miras a lograr que estas instituciones sean incluidas en un mediano plazo a una regulación estatal.

Las funciones y atribuciones de la unidad encargada de la supervisor se mencionan a continuación:

- Proponer la implementación y actualización de las normas y estándares de organización interna y conducta operacional y gestionar su aprobación¹ por las entidades adheridas
- Diseño y aplicación de métodos y/o procedimientos eficaces y eficientes para la aprobación de la normativa, supervisión y control en relación a su aplicación, calificación del desempeño, comparación y difusión de los resultados del proceso
- Acopio, procesamiento y sistematización de la información
- Supervisión y control del cumplimiento de la normativa a través de un monitoreo y seguimiento directo (inspecciones periódicas planificadas o sorpresivas) a cada entidad
- Generación y difusión de información a través de instrumentos especializados
- Funciones administrativas relacionadas a la operatividad del sistema

Con la finalidad de asegurar la transparencia del Sistema, de manera complementaria a creación de una unidad especializada, se constituirá un Comité de Ética -instancia autónoma e independiente- que certificará la credibilidad del Sistema ante el Estado, aportantes de recursos y sociedad en general a través de la emisión de juicios relacionados a la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento igualitario de la normativa y otros aspectos éticos inherentes al proceso.

En este contexto, se definieron como normas / procedimientos generales para conformar el sistema:

Adhesión

- La adhesión será voluntaria
- Podrán adherirse ONG's Financieras cuya principal actividad sea brindar servicios microfinancieros, en áreas urbanas y/o rurales
- Experiencia mínima de tres años en servicios financieros
- Presentar un informe de auditoría emitido por una empresa auditora independiente reconocida por la Unidad de Autorregulación

¹ Las propuestas sobre normativa a implementar se someterán a consideración de todas las entidades adheridas formalizándose su aprobación en Asamblea y emisión de las correspondientes resoluciones.

Permanencia

- Adoptar y cumplir la normativa impartida por el Sistema
- Someterse a inspecciones por parte de la Unidad de Autorregulación con total predisposición a compartir información y seguir las recomendaciones emitidas por esta Unidad
- Presentar anualmente informes de auditoría emitidos por empresas auditoras privadas reconocidas por la Unidad de Autorregulación
- Cumplir con el pago de la cuota de mantenimiento, la presentación de informes y reportes

Suspensión / Exclusión

- Según resolución del Comité de Ética

4.3. COMPONENTE - RATING

La utilización conjunta y sistemática de servicios de evaluación financiera (rating) y/o clasificación de riesgo por parte de las ONGs Financieras es un complemento fundamental para la credibilidad del Sistema de Autorregulación o Supervisión Privada, razón por la que FINRURAL impulsó un conjunto de acciones orientadas a inducir la utilización de este tipo de servicios.

En este contexto, en noviembre de 2003 se realizó un Taller de Rating con el objetivo de conocer las características de los servicios de evaluación financiera o clasificación de riesgo actualmente ofertados en el mercado.

Posteriormente, se inició un proceso de evaluación para identificar la alternativa más aplicable a la naturaleza y características de las ONGs. Para este efecto, se solicitó a 4 empresas de evaluación financiera y a 4 empresas de clasificación de riesgo, la presentación de propuestas técnicas y económicas para la prestación de este tipo de servicios a todas las ONGs Financieras que conforman el Sistema.

Como resultado, a través de un proceso de concertación se definió que en una primera fase se ejecutarían estudios de evaluación financiera / rating seleccionándose como empresas proveedoras a Planet Rating y MICRORATE.

De manera complementaria al proceso mencionado se gestionó, de manera conjunta, el apoyo financiero del Fondo del BID-CGAP para la Calificación y Evaluación de Instituciones Microfinancieras. Esta solicitud fue aprobada

planificándose la ejecución de los estudios el segundo semestre de la gestión 2004.

4.4. COMPONENTE - DIFUSIÓN

El sistema tiene como mecanismo principal de difusión un Boletín de carácter mensual en el que se publica información financiera (cartera, balance y estado de resultados), indicadores sociales y aspectos destacables de gestión y cambios o actualizaciones en la normativa.

5. CONSIDERACIONES FINALES

La iniciativa de las ONG's Financieras y su compromiso con el desarrollo del Sistema de Autorregulación deben ser reconocidos y apoyados de manera directa tanto por la cooperación internacional como por las instancias estatales correspondientes en virtud de las ventajas que implica un ordenamiento y nivelación del sector microfinanciero no regulado y su impacto en los sectores socio-económicos a los que se orienta.

Por otra parte, las ONG's Financieras enfrentan nuevas demandas en un entorno nacional cambiante y altamente conflictivo por lo que consolidar una imagen de transparencia y eficiencia podría constituirse en la única vía para mantener y/o ampliar el alcance de las operaciones y así continuar aportando al desarrollo de las áreas y grupos poblacionales más desatendidos en Bolivia.

Es en este escenario que el Sistema de Supervisión Privada adquiere vital importancia dependiendo el éxito de su implementación, no solo de una actitud favorable de las instituciones involucradas sino también del apoyo constante del Estado y la Cooperación Internacional.

RESULTADOS DEL PROCESO

ACTA DE ADHESIÓN

ACTA DE ADHESION

En las instalaciones del Hotel Titikaka, localidad de Maxima, Municipio de Achacachi del Departamento de La Paz, se conviene la suscripción de la presente acta, a fin de reflejar los acuerdos alcanzados en el Taller de "Adopción de Normas" y el compromiso de dar cumplimiento a dichos acuerdos. Considerando, la estructura organizativa del Taller, los suscritos damos nuestra conformidad a los términos y condiciones de la presente acta

1. ADHESIÓN AL SISTEMA DE AUTORREGULACIÓN

Las instituciones a quienes representamos manifestamos nuestra voluntad y decisión de adherirnos al Sistema de Autorregulación, comprometiéndonos al cumplimiento de las normas y estándares aprobados. Esta decisión será objeto de ratificación expresa de todas y cada de las instituciones suscritas hasta el 30 de marzo de 2004, una vez obtenidas las aprobaciones respectivas por las instancias de gobierno.

2. DECISIONES ESTRATÉGICAS, GOBERNABILIDAD Y CONTROL INTERNO

Considerando el carácter de instituciones financieras de desarrollo, el mercado y la población meta que atendemos, ratificamos la necesidad de disponer de un sistema de regulación especializado que garantice transparencia, confiabilidad, credibilidad, calidad, uniformidad de normas, eficiencia y sostenibilidad del sistema microfinanciero autorregulado

En este contexto, manifestamos nuestro acuerdo y conformidad con los compromisos siguientes:

- ✓ Se dejará la constitución de ASIM para más adelante.
 - ✓ Se incluirá en la auditoría externa de fin de año una opinión sobre cumplimiento de normas.
 - ✓ Un consultor externo dará una certificación de medio término sobre el cumplimiento de normas. Para bajar costos se contratará una consultora para todos.
 - ✓ Se conformará un Comité de Ética que tendrá una relación directa con los directorios de las instituciones asociadas.
 - ✓ Se publicarán indicadores de gestión que serán los financieros convencionales e incorporando indicadores de desempeño social.
- En un próximo taller se tratará el tema de gobernabilidad y control interno en dos niveles: Primero, un taller de Gerentes, y, Segundo, de Fundadores y Directorio para ratificar los acuerdos

MANIFIESTO
de la
Asociación
de
Cooperativas
de Ahorro
y Cuentas
de Ahorro
de la
Superintendencia
de Bancos y
Seguros

ciertos, indicadores financieros
incluirán amonestaciones y
en la normativa serán
para que la lectura del
la página web. Este boletín
Cooperativas de Ahorro y
hasta el 15 de cada
año 2004.

trabaja con ASOFIN y las

será voluntaria.

de la Superintendencia de Bancos y
respecto al Manual de Cuentas y, en particular el
aspectos tales como la forma de devengar los intereses de la
proprias las cuentas patrimoniales y de constituir las provisiones por
Bienes realizables, serán objeto de un estudio cuyos resultados serán la base para
estandarizar las normas y estarán sujetas a plazos de adecuación.

Entretanto, las entidades reportarán al Boletín Mensual sus Estados Financieros
de acuerdo a sus normas aclarando mediante notas el tratamiento que dan a estos
dos aspectos.

4. NORMATIVA RELACIONADA A LA CARTERA DE CREDITOS

La plenaria del taller adopta las siguientes determinaciones:

- ✓ Clasificación de Cartera: Se adopta la norma de la SBEF. FINRURAL generará una propuesta específica para normar la cartera agropecuaria, reconociendo que en la actualidad ANED y FONCRESOL tienen una clasificación diferente en base a una cartera mayoritaria en este rubro.
- ✓ Calificación de Cartera: Se adopta la norma de la SBEF
- ✓ Régimen de Provisiones: Se adopta la norma de la SBEF. Se acuerda un periodo de adecuación en un plazo de 4 años a razón del 25% cada año iniciando el mismo en la gestión 2004
- ✓ Contratos de Préstamo: Se adopta el Reglamento de Tasa de Interés de la SBEF. Se admitirá pagos anticipados dando cumplimiento a la Ley.
- ✓ Prohibiciones: Se adoptan las normas de la SBEF en relación a vinculación y concentración.
- ✓ Reprogramaciones: Se adopta la norma de la SBEF con las consiguientes implicaciones de provisiones.
- ✓ Castigos: Se adopta las normas de la SBEF. La adecuación se realizará en un plazo de 4 años, a razón del 25% cada año a partir de diciembre 2004.

Handwritten notes and signatures on the left margin, including a large signature that appears to be 'Luis Pereira'.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the left page.

- ✓ Acciones Judiciales: No se adopta la norma de la SBEF, por la naturaleza del negocio. Cada institución definirá sus propias políticas.
- ✓ Previsión de contingencias: No se adopta la norma de la SBEF, porque no existe un ente fiscalizador.

5. NORMATIVA RELACIONADA A LOS SISTEMAS DE INFORMACION

- ✓ El diseño de formatos de información responderá la estrategia de difusión.
- ✓ La transmisión al Sistema de Supervisión Privada será mensual y en forma electrónica.
- ✓ La vinculación con el BIC se efectuará por intermedio de FINRURAL.
- ✓ FINRURAL se compromete a coordinar la instalación de Telecentros en las agencias de las zonas urbanas y peri-urbanas.

6. CONFORMIDAD

Nosotros, damos conformidad a los términos de la presente acta y para constancia suscribimos, en fecha 13 de Febrero de 2004.

José Luis Pereira - ANED

Fernando Mompó - FADES

Roxana Mercado - CRECER

Ma. Eugenia Moscoso - FONDECO

Carlos A. Martins - SARTAWI

Hugo Baillet - PROMUJER

Carlos Ross - DIACONIA FRIF

Handwritten signatures of the participants listed on the right side of the page.

Gonzalo Araoz - IDEPRO



Luisa Revilla - CIDRE



Reynaldo Marconi - FINRURAL

Adhesiones:

Los abajo firmantes, en representación de nuestras instituciones, nos comprometemos a cumplir con los compromisos contenidos en el presente documento, en caso de pasar a formar parte de FINRURAL, o de decidir publicar sus datos en los boletines mencionados en el este acuerdo

María Ernestina Costas - FUNBODEM



Rosa Suarez - PROBIOMA



Fernando Torrez - FUBODE



Amparo Oliver - OMED



Rodrigo Alegre - IMPRO

Gustavo Diaz de Medina - FONCRESOL



A partir de la década de los ochenta, las ONGs Financieras han contribuido significativamente a la masificación del microcrédito, sobre todo en áreas rurales, posibilitando el acceso a estos servicios a grupos poblacionales en el pasado desatendidos por las entidades convencionales.

El año 1995, el Gobierno Boliviano propone formalizar el sector microfinanciero a través del DS 24000 relativo a los Fondos Financieros Privados (FFPs) que establecía una vía para que las ONGs Financieras se constituyeran en sociedades anónimas y se sujeten a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia (SBEF). Algunas ONGs optan por su transformación a instituciones con fines de lucro, sin embargo la gran mayoría no considera esta alternativa por implicar una pérdida de la misión de servicio social con la que fueron concebidas y como consecuencia un alejamiento de su mercado meta.

En este escenario y concientes que su consolidación depende de la manera como el entorno juzga su eficacia y ética, las ONGs socias de FINRURAL deciden en 1999, impulsar un Sistema de Autorregulación o Supervisión Privada, que desde sus principios es concebido como un conjunto de mecanismos articulados orientados a normar su funcionamiento a través de la implementación de estándares de organización interna y conducta operacional.

La adopción de definiciones ha requerido un largo y complejo proceso debido a su naturaleza participativa, sin embargo como resultado de este esfuerzo se han obtenido productos valiosos que se constituyen en una sólida base para la estandarización de operaciones y supervisión de este tipo de entidades. La presente publicación sistematiza esta valiosa experiencia.

