

Grupo Chorlavi
IIIer. Conferencia Electrónica
"Repensar el Financiamiento Rural"

Resumen tema 3.-
Regulación de Instituciones Financieras Rurales

Resumen:

El tema de la regulación de Instituciones Financieras Rurales (IFR) fue abordado desde el punto de vista conceptual, práctico y político. Se reconoce la importancia de crear marcos regulatorios que favorezcan la intermediación financiera rural. Existen diferentes formas de regulación externa (regulación - supervisión de tipo bancaria y normas de industria) y formas de regulación interna (autorregulación). Se reconoce que no existen marcos de regulación y supervisión adecuados a las microfinanzas rurales y que una inadecuada regulación puede tener efectos negativos sobre las instituciones, su capacidad innovativa, su viabilidad financiera y el llegar a su público objetivo.

Otros aspectos socio-políticos inciden en la regulación, en la cultura y en las prácticas de las Instituciones financieras rurales y determinan el funcionamiento de la intermediación financiera.

1.- Regulación y Supervisión Externa.

El marco regulatorio y de supervisión que favorece la intermediación financiera rural es aquel que considera la diversidad de entidades financieras, que admite la coexistencia de la Supervisión especializada y sistemas de autorregulación, cuyas normas y regulaciones reconozcan las peculiaridades del área rural.

En particular es importante el reconocimiento de la diversidad de formulas institucionales y las características y peculiaridades de sus "clientes". Debe cuidar que el proceso de formalización no limite la capacidad de innovación de las IMF y su vocación de servicio a un mercado de pobres. Si bien existen principios generales de regulación y supervisión, las regulaciones o normas deben ser apropiadas a cada situación o contexto particular y no puede establecerse los mismos principios de regulación para actividades que presentan perfiles de riesgo diferentes.

Los marcos regulatorios oficiales son muy rigurosos en sus criterios de acceso para poder llegar a ser una institución financiera, monetaria y bancaria con todos sus derechos y obligaciones. Al mismo tiempo tenemos que reconocer que estos marcos regulatorios oficiales, implementados por Superintendentes, no han sido diseñados para el sector microfinanciero. Un campo de innovaciones y procesos de aprendizaje en materia de regulación y supervisión adecuados se hace necesario.

2.- Regulaciones Externas, como industria.

Desde una perspectiva de "industria" las microfinanzas pueden desarrollar sus propios marcos regulatorios externos: estándares, normas, criterios de calidad, clasificación de Rating con agencias independientes, que incluyen aspectos de gobernabilidad e institucionales al lado de los aspectos financieros.

En otro nivel de acciones regulatorias externas, las Asociaciones de instituciones microfinancieras podrían también estimular sus marcos regulatorios más afines a los objetivos y el potencial de sus miembros. Los objetivos deberían referir a criterios de protección de los involucrados en los servicios financieros (tanto de los propietarios, como de su personal y más importante de sus clientes). Estos objetivos además deberían referir a normas de calidad concerniente los procesos aplicados en la prestación de servicios.

3.- Autorregulación: una tarea de las propias Instituciones Financieras y sus asociaciones.

La autorregulación significa la adopción de **mecanismos de Autosupervisión acorde con las tendencias modernas de administración financiera**. Es un conjunto de prácticas de administración y de gerencia que todas las IMFs deben y pueden establecer, estén reguladas y supervisadas o no lo estén. En un mercado pequeño y poco competido, las instituciones integradoras **juegan un papel importante para apoyar la regulación de la**

actividades pero a medida que el mercado crece, la autorregulación se vuelve insuficiente para proteger a los ahorradores y las propias instituciones, como paso en México con el sistema de cajas populares. Estas organizaciones lograron nacer, desarrollarse y crecer lentamente a lo largo de 50 años, pero bajo un contexto de liberalización financiera la presencia de nuevos actores -sin control- provocó fraudes que pusieron en riesgo todo el sistema.

Un papel importante en generar mecanismos de autorregulación eficaces para pequeñas IMFs que no alcanzan a entrar en los estándares de la reglamentación estaría integrado por un sistema de autorregulación adoptado por un conjunto de instituciones no fiscalizadas a través de organismos de integración sectoriales o nacionales. Respondiendo a la necesidad de establecer de marco único y homogéneo de control y supervisión central, independiente o delegado por la autoridad estatal de fiscalización.

En Bolivia, las Cooperativas de Ahorro y Créditos Cerradas (que no captan del público y no son fiscalizadas) y las ONGs Financieras (tampoco fiscalizadas) vienen impulsando la estructuración de un Sistema de Autorregulación, en base a normas únicas y consensuadas, instituyendo un mecanismo de monitoreo con facultades sancionadoras y el establecimiento de un rating. La adhesión al Sistema será voluntaria. Un proceso similar existe en Perú con el Consorcio de ONGs COPEME

4.- Las Autoridades deben garantizar el cumplimiento de la regulación.

Ningún marco regulatorio puede funcionar sin autoridad de supervisión que pueda tomar medidas correctivas. Es importante distinguir la regulación de la fiscalización también llamada supervisión. La regulación se centra en la elaboración de normas regulatorias para el ejercicio de la actividad en este caso la actividad microfinanciera. La supervisión involucra de manera asociada a la regulación la acción de fiscalizador o supervisor de parte de alguna instancia estatal (las Superintendencias de Bancos) que vigila el bien común, en particular el de los depósitos.

Para las regulaciones externas de tipo industria y de las agencias de clasificación ('rating'). Las asociaciones podrían solicitar los servicios de terceros para verificar los márgenes de seguridad de los involucrados y/o en cumplimiento de las normas de calidad. A nivel de autorregulación dentro de las instituciones microfinancieras deben existir los suficientes controles internos a nivel institucional (lo que concierne la gobernabilidad) por parte de los Comités de Vigilancia o Supervisión.

5.- La regulación se orienta a viabilizar la intermediación financiera.

Existe unanimidad respecto a que deben regularse a las instituciones que captan ahorros del público. Estas instituciones deben contar con licencia de funcionamiento y estar normadas por las autoridades gubernamentales. La captación de depósitos es un factor que, como se vio en la primera semana de la conferencia, es de vital importancia para la sostenibilidad, la expansión y el desarrollo local.

Otros conferencistas han señalado que también las IMFs que hacen microcréditos deben ser reguladas pues existen depósitos (de sus proveedores) en riesgo, así como el acceso de sus usuarios al crédito. Quizás el punto es que las regulaciones serían diferentes.

Un marco regulatorio y de supervisión adecuado no debería actuar en contra de las Instituciones reguladas. En vez de operar en forma prohibitiva y restrictiva debería crear un marco de normas y estándares dentro de las cuales el mercado puede desarrollarse con servicios de mayor calidad y sin causar daños y perjuicios a los involucrados (propietarios, personal y clientes).

Sin embargo, existe una mayor experiencia y cultura de supervisión en nuestros países para los esquemas bancarios, una extrapolación de los mismos hacia los esquemas microfinancieros pueden tener consecuencias graves, establecer camisas de fuerza, inviabilidad financiera o desincentivar las innovaciones o la aparición y crecimiento de pequeñas IMFs, es el caso de las Uniones de Crédito de México reguladas con criterios bancarios o de algunos sistemas cooperativos como el Argentino y probablemente es también el caso de Bolivia (FFP).

Algunos principios de regulación en los sistemas financieros exitosos de los países industrializados (Desjardins, Raiffeisen, Credit Unions en EE.UU.) apuntan algunas líneas de especificidad reglamentaria para intermediarios financieros pequeños: integración financiera bajo el principio de subsidiaridad, organización

profesional no partidaria, supervisión y auditoría estricta, creíble y autónoma -aún cuando sean federaciones con supervisión auxiliar-, principio de regionalidad en su funcionamiento, tamaño de las instituciones controlables (por los socios), reconocimiento y solución a los riesgos morales y de agencia (conflictos de interés), todos estos elementos integrados en leyes y reglamentos.

6.- Supervisión de la Superintendencia y Supervisión Auxiliar.

En la mayoría de las experiencias de regulación a IMFs, los gobiernos a través de las Superintendencias de Bancos, supervisan a las IMFs formalizadas. Tanto en Bolivia (FFP) como en Perú (Edypimes) se trata de un número pequeño de IMFs, el problema se presenta cuando el número de intermediarios financieros es muy grande. No existe experiencia, por parte de las SIB para supervisar simultáneamente a cientos o miles de IMFs, en México se trabaja para implementar un sistema de Supervisión Auxiliar, desde instancias de integración organizativas de las propias IMFs (en Perú este esquema funciona con las Cooperativas). La iniciativa de Ley de Ahorro y Crédito Popular de México pretende un con enfoque funcional y modular por niveles, regular la actividad independientemente de la figura legal. Pero en la práctica obliga a las IMFs existentes a tomar dos figuras legales: sociedad cooperativa o sociedad anónima (ninguna figura civil). Permite también la supervisión auxiliar que se desarrollo con éxito en Canadá (Desjardins), Alemania (Raiffeisen y Cajas de Ahorro), España (Cajas Españolas). La ley regula las funciones y permite operaciones simples a complejas según el tamaño de la IMFs (niveles I, II, III y IV), reconoce y promueve la creación de Federaciones que representan, promueven a sus socios y administra la Supervisión Delegada además de crear un Fondo de Seguro de Depósitos. Solo se permite una muy limitada integración financiera.

El tema de la supervisión delegada y el enfoque de regulación por actividad y no por figura puede abrir espacios interesantes para las IMF en el futuro inmediato.

7.- Identificar la especificidad rural y las "barreras invisibles"

En el marco de la reglamentación y supervisión de IMFs, la pregunta es si las Instituciones Financieras Rurales (IFR) deben tener la misma reglamentación, dado que sus perfiles de riesgo difieren de IMFs urbanas. Definir la especificidad rural exige identificar todo lo que les es común y lo que es específico en relación con IMFs . Algunas de las diferencias van a reglamentación secundaria, pero muchas otras son determinadas por la ley, tales como: el tipo de socios participantes, la participación en el capital, la integración financiera. La experiencia de regular FPP en Bolivia y Edypimes en Perú han tenido aplicaciones en el medio urbano pero no han beneficiado al mercado financiero rural.

La IMFs rurales enfrentan múltiples problemas de cumplimiento en las exigencias de Supervisión. Los mecanismos de formalización a créditos por ejemplo también puede afectar las IFRs que trabajan en mercados rurales con altos costos de transacción, con usuarios pobres y analfabetas, sin formalización de propiedades o incluso de identidad ciudadana. Así por ejemplo exigir que los créditos otorgados por las IMFs sean formalizados (contratos registrados, notarios, etc.) nos alejara de la clientela pobre, la obligatoriedad de presentar informes financieros diariamente (Bolivia) hace que las IMFs Rurales alejadas no puedan cumplir pues seguramente la lejanía geográfica y el aislamiento son una constante, normas y criterios apropiados de calificación de cartera, encajes, reglas de constitución de garantías, de provisiones, como para el desarrollo y adaptación de nuevos productos, etc.,

Justamente en todos estos elementos esta la verdadera discusión de un diseño regulatorio adecuado. Lo que nos señala la importancia de establecer normas propias, adecuadas para la realidad rural, en cuanto a aspectos reglamentarios para las operaciones, desde los requerimientos de consolidación de informes diarios, reglas de calificación de cartera, encajes, reglas de constitución de garantías, de provisiones, de apalancamiento, de capital mínimo, etc. Por ello se hace necesario profundizar el debate sobre la regulación y supervisión en los mercados financieros rurales.

8.- Nuevas figuras jurídicas para las microfinanzas rurales.

Es importante buscar nuevas formulas jurídicas para las microfinanzas, que permitan también formulas diversas de propiedad y de intervención institucional en el mercado. Las fundaciones (como en España) y

organismos públicos (como en Alemania), diversas sociedades mercantiles y formas mutuales. Evitar y combatir el sesgo en sociedades anónimas como fórmula privilegiada de propiedad en las IMFs.

En varios países de nuestro continente, la formalización de IMFs se ha basado en una mutación institucional que privilegia la integración de sociedades mercantiles. En este sentido, se planteó en la discusión la importancia de que los marcos reglamentarios reconozcan fórmulas institucionales y de propiedad diversas, dadas la multiplicidad de situaciones que nuestros países integran, estos elementos no son nuevos en el mundo financiero, los países europeos tienen experiencias de fundaciones civiles -España-, instituciones mutuales no lucrativas, -sistemas cooperativos-, que han sido fórmulas diversas en la regulación financiera. En todas esas experiencias se han logrado desarrollar mecanismos de regulación y normatividad que resuelven posibles ambigüedades en la propiedad institucional para garantizar que las instituciones trabajen con incentivos de servicio, eficiencia y sin conflicto de interés.

9.- Aspectos Sociopolíticos que inciden en la regulación

Otros elementos sociopolíticos y culturales que inciden en el éxito funcional y en el diseño de un marco regulatorio propicio son: 1º.) la valoración social de estos organismos, que influye en el reconocimiento a su existencia como bien público de la sociedad; 2do.) el nivel de democracia política y de democracia económica en los países y 3ro.) la existencia de capacidades nacionales -supervisores especializados en microfinanzas por ejemplo, administradores habilitados para cumplir las normas y reglamentos. Un 4) Elemento es la presencia y el papel de los gremios y su nivel de intervención política en los sistemas financieros rurales, sea en las políticas operativas directas (consejos de administración de bancos públicos), sea través de la presión política y presupuestal de sus demandas,

10.- Papel de las organizaciones gremiales

La configuración de actores sociales actuantes en el medio rural -es el caso de las organizaciones gremiales o centrales campesinas, de las organizaciones económicas locales o nacionales- determina la evolución y el desempeño de los mercados financieros rurales. Se trata de un aspecto de economía política que escapa a la reglamentación pero que es determinante en la creación de cultura financiera y en la gobernabilidad de las mismas instituciones, en particular si existe banca pública o programas de desarrollo con componentes de crédito.

11.- Distorsión de los mercados financieros rurales

La politización y/o partidización en el funcionamiento de programas o instituciones de financiamiento en el medio rural tiene efectos sumamente distorcionantes sobre la creación de mercados financieros rurales eficaces y equitativos, hacen competencia desleal a las IMFs que funcionan con criterios de recuperabilidad y sostenibilidad financiera en sus fondos. Todavía el medio rural en A.L. tiene una alta determinación de campañas políticas, de programas de crédito efímeros sin sostenibilidad, de intervenciones voluntaristas, creando un ambiente negativo para el desarrollo de la intermediación financiera rural.

Los Gobiernos en general han privilegiado la interlocución gremial politizada, que nuevas formas de representación económica autónomas. La incidencia positiva de las organizaciones de productores se da cuando las organizaciones económicas insertan en sus demandas y planteamientos operativos una cultura financiera diferente y ésta se incluye en la animación de políticas públicas favorables para la intermediación financiera rural.

12.- Banca Pública y Gobernabilidad

Más allá de la reglamentación de las instituciones públicas, la gobernabilidad de la banca de desarrollo se ha visto impactada por la presencia de gremios en sus consejos de administración, lo que ha provocado fraudes, generado carteras vencidas y hasta cierre de bancos, lastimando o creando una base real de desconfianza sobre el funcionamiento de la banca pública. ¿Pero que lecciones derivar para la gobernanza de esas instituciones públicas? la mayoría son bancos públicos con legislaciones específicas, el problema no está en la legislación sino en la administración de los mismos, con ausencia total de mecanismos de contrapeso, transparencia en la administración y formas eficaces de supervisión.

CONCLUSIONES

- 1.- El marco regulatorio o autoregulatorio apropiado para la intermediación microfinanciera, y principalmente la rural está por construirse. Mas aún, con el objetivo superior de contribuir en la lucha contra la pobreza.
- 2.- Las normas, reglamentos y procedimientos de regulación y supervisión tienen que acompañar y estar adaptadas a las operaciones microfinancieras, que impulsen el logro de la sostenibilidad de las instituciones financieras, que brinden soporte a la oferta servicios financieros de manera permanente, oportuna y con los estándares de calidad y competencia que satisfagan la demanda de los clientes.
- 3.- La supervisión tiene que facilitar que las operaciones y los servicios financieros de las IMFs fluyan y alcancen el impacto esperado, esto es obtención de mayores ingresos y/o la generación de nuevos empleos, en el propósito de la lucha contra la pobreza del segmento de la población al que atiende.
- 4.- La viabilidad de una marco regulatorio apropiado, está estrechamente relacionado con la iniciativa de las mismas IMFs a partir de sus procesos internos, de disciplina financiera y compromiso social como de la fuerte coordinación e integración con los propios entes autorreguladores o reguladores.
- 5.- El desarrollo de las microfinanzas rurales plantea mayores exigencias a las IMFs que vienen operando en este ámbito. La carencia de normas apropiadas, adaptadas para la realidad rural, estarían constituyéndose en barreras invisibles para el desarrollo de los mercados financieros rurales.
- 6.- Dadas las tendencias actuales de regulación y supervisión financiera, muchas instituciones microfinancieras quedan al margen de los "procesos de formalización" haciendo necesario innovaciones en formas de regulación y supervisión que las incluyan.
- 7.- Como parte de este proceso es necesario profundizar el debate para el diseño de una propuesta sobre la regulación y supervisión en los mercados financieros rurales.

TEMAS NO TRATADOS SUFICIENTEMENTE

Costos asociados a la regulación y supervisión.

En medio del panorama de posibles marcos regulatorios debemos considerar los aspectos de costos y beneficios. Las estructuras financieras de las IFR, al igual como sus objetivos y clientela tienden a reducir los costos hasta el máximo posible. Se señaló el tema de costos en forma muy general, pero tiene una importancia fundamental para la viabilidad institucional de las IMFs, costos excesivo de supervisión pueden hacer inviable la formalización de IMFs, los modelos clásicos de supervisión centralizada en las SIB son muy costosos y aún los esquemas de supervisión auxiliar requieren fuertes inversiones que las IMFs no están en posibilidades de cubrir.

PUNTOS POLEMICOS

Las microfinanzas requieren tasas de interés altas para lograr que las Instituciones sean sostenibles.

El punto polémico sobre tasas es cómo hacer compatibles las altas tasas de interés de las IMFs y las frágiles capacidades de rentabilidad en las actividades y clientes rurales.

Consenso en que las IFR que movilizan depósitos deben ser reguladas ...pero también las que hacen microcrédito. ¿Son diferentes estas regulaciones?

Diversidad de figuras reguladas Vs homologación.

Un aspecto no discutido suficientemente es el sesgo que tienen las reglamentaciones en A.L. para establecer una o dos figuras asociativas, en contraposición de la diversidad de formulas organizativas.

Es viable y necesaria la graduación de clientes y su inducción hacia sistemas bancarios?

Algunos participantes sostienen que las Microfinanzas deben establecer una estrategia de bancarización de clientes como formula para resolver el problema de acceso a montos mayores y menores tasas de interés. Otros participantes hablan de formar instituciones financieras rurales que proporcionen una amplia gama de servicios financieros a sus clientes o socios, y que el tema de la graduación es un problema de escalamiento en las posibilidades de financiamiento de las IFR y no un problema de segmentar el mercado, es decir que el problema es construir instituciones que puedan responder permanentemente a las necesidades de sus clientes.