
SUPERVISIÓN: ¿UNA RESPONSABILIDAD PARA COMPARTIR?

CONTEXTO

Fundada en 1970, Développement international Desjardins (DID) se dedicó desde sus inicios a ofrecer apoyo técnico vinculado al desarrollo de organismos de finanzas comunitarias. La primera década de actividades de DID se caracterizó por el lanzamiento y la creación de instituciones financieras, principalmente de carácter cooperativo. Durante la segunda década, empezó a ser importante considerar más a fondo la cuestión de la estructura y la supervisión. Finalmente, durante los años 90, influenciados por el interés que despertaban las instituciones de finanzas comunitarias y su gran florecimiento, varios países emprendieron esfuerzos a fin de redactar leyes y reglamentos.

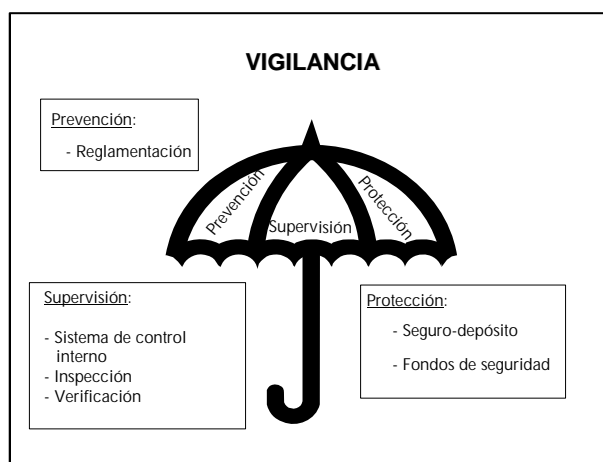
En cuanto a la década del 2000, ésta se caracteriza por una preocupación cada vez mayor por la buena gobernabilidad; se busca consolidar los logros tanto a nivel de las operaciones como de la supervisión correspondiente, y para ello se procura hacer participar más a los dirigentes.

La experiencia adquirida durante los últimos 35 años permite que DID presente su posicionamiento en materia de supervisión, y más precisamente de supervisión delegada. La finalidad del presente documento es dar a conocer el punto de vista de DID sobre el tema, recordando que la aplicación de los posicionamientos anunciados debería contribuir a alcanzar los siguientes objetivos.

- Una mejor comprensión de las funciones de supervisión y su interrelación.
- Una mejor armonización de las actividades de supervisión de los diferentes responsables involucrados.
- Una mayor seguridad de las operaciones realizadas por las instituciones financieras en cuestión.

SUPERVISIÓN – ELEMENTOS BÁSICOS

¿Qué se entiende realmente por "supervisión"? ¿Acaso hay varias formas de ponerla a la práctica? En su Marco de referencia sobre la vigilancia, DID considera que la supervisión es uno de los tres componentes de la vigilancia, los otros dos son: la prevención y la protección. En el Marco, el concepto de vigilancia se ilustra de la siguiente manera:



Los fines de la vigilancia se refieren al equilibrio y a la estabilidad del sistema financiero en general y, en forma más particular, a la protección de los depositantes. El bajo porcentaje nacional de ahorro depositado por los socios y/o clientes de las instituciones de finanzas comunitarias ha representado con frecuencia un obstáculo para una vigilancia adecuada.

En cuanto a la cuestión de la supervisión, ésta agrupa en forma general los siguientes tres elementos:

- Sistema de control interno.
- Inspección.
- Auditoría externa (auditoría).

Las definiciones más precisas de cada elemento se encuentran en el Marco de referencia sobre la vigilancia publicado por DID. En el presente documento, a menos que el contexto indique lo contrario, el término “supervisión” debe ser considerado en su sentido más estricto, es decir la supervisión ejercida por terceros, normalmente por las propias autoridades encargadas de la inspección y los auditores externos, para dar una opinión sobre la fiabilidad de los estados financieros. La inspección designa las diferentes tareas de examen y análisis que permiten evaluar el desempeño de la institución financiera, sobre todo el cumplimiento de los diferentes elementos que la rigen y la gestión de los riesgos. En cuanto a la auditoría externa, se abordará por separado en una sección ulterior.

SUPERVISIÓN (INSPECCIÓN) - OBJETIVOS

El componente de “inspección” de la supervisión abarca los siguientes objetivos:

- Evaluación de la exposición a los riesgos de la institución financiera y su capacidad para rendir cuentas exactas sobre su situación en el momento oportuno.
- Conclusión sobre la gestión sana y prudente de los negocios mediante la adopción de prácticas y políticas que permitan reducir los riesgos.
- Garantizar el respeto del marco legal
- Evaluación de la situación financiera global de la institución financiera supervisada.

Al leer los objetivos queda claro que, contrariamente al sistema de control interno que sirve de mecanismo (interno) para la gestión de la institución, la inspección debe ser considerada más como una herramienta (externa) para medir (en forma independiente) el desempeño de la institución en cuestión.

REGLAMENTACIÓN Y SUPERVISIÓN - EL POSTULADO BÁSICO

Acerca de los postulados básicos de la supervisión

DID reconoce como postulado básico que las instituciones que movilizan ahorros deben ser regidas legalmente y supervisadas. En efecto, en principio no hay ninguna razón válida para privar a los depositantes menos privilegiados de la protección brindada por la reglamentación y la supervisión.

Este postulado constituye un fundamento teórico sobre el que se basa el posicionamiento de DID en materia de supervisión. Una vez que se reconoce ese postulado, se trata de encontrar el modelo de aplicación más conveniente para cada situación.

Como se indica en el Cuadro 1 que figura a continuación, algunos países simplemente no tienen una legislación específica para la intermediación financiera que realizan las instituciones de finanzas comunitarias (y por lo tanto, no tienen reglamentación ni supervisión).

En efecto, el interés relativo sobre la cuestión de la vigilancia solamente se manifestó en forma más marcada a partir de los años 90, pero algunos países todavía carecen de esas normas a nivel de las finanzas comunitarias. En un contexto donde no existe un marco jurídico, o bien éste es deficiente, DID recomienda insistir en el autocontrol de la entidad, ya sea directamente o incluso, si está federada, a través de su organismo de segundo nivel. Al mismo tiempo, DID alienta a estas instituciones de microfinanzas a que organicen su representación frente a las autoridades que velan por el buen funcionamiento del sector financiero, con la finalidad de obtener un marco jurídico apropiado.

Además, las instituciones financieras no siempre están agrupadas en red (o federadas) como suelen estarlo las cooperativas. Para las instituciones no federadas, la supervisión interna no es más que la prolongación del sistema de control interno, mientras que para las instituciones federadas, la supervisión representa más bien un papel clave desempeñado por el organismo de segundo nivel. Esto es algo normal, ya que el propio hecho de agruparse incita a las entidades federadas a tomar mayor conciencia sobre el impacto que tiene la gestión de una sobre las demás. Por lo tanto, la supervisión interna les ofrece el elemento de seguridad que hace posible (que favorece) la continuidad de sus actividades.

Cuadro 1

Supervisión /Inspección				
Reglamentación /Agrupamiento	Instituciones no reglamentadas		Instituciones reglamentadas	
	ACTOR INTERNO	ACTOR EXTERNO	ACTOR INTERNO	ACTOR EXTERNO
Entidades individuales o no federadas	No se aplica. Cuando los trabajos de supervisión se ejecutan en forma organizada por la propia institución, esta tarea compete al “contralor interno” o el “auditor interno”. Se habla entonces más bien de una prolongación del sistema de control interno que de verdadera supervisión.	No se aplica.	No se aplica. Cuando los trabajos de supervisión se ejecutan en forma organizada por la propia institución, esta tarea compete al “contralor interno” o el “auditor interno”. Se habla entonces más bien de una prolongación del sistema de control interno que de verdadera supervisión.	El organismo mandatado procede a la inspección según las facultades conferidas por la reglamentación en vigor.
Entidades afiliadas a una red o federadas	Cuando corresponde, además de sus propias funciones de contralor interno y/o auditor interno, el organismo de segundo nivel ejerce con frecuencia un papel global de supervisión efectuando trabajos de inspección en cada una de las entidades afiliadas.		Cuando corresponde, además de sus propias funciones de contralor interno y/o auditor interno, el organismo de segundo nivel ejerce con frecuencia un papel global de supervisión efectuando trabajos de inspección en cada una de las entidades afiliadas.	

SUPERVISIÓN (INSPECCIÓN) – LOS ACTORES

Acerca de los responsables de la supervisión (inspección)

DID considera que la función de inspección de las finanzas comunitarias compete naturalmente y de derecho a los organismos responsables del buen funcionamiento de las instituciones financieras. DID favorece ese posicionamiento, en lugar de privilegiar que la función de inspección dependa de las instituciones encargadas de las finanzas comunitarias, por ejemplo, el ministerio o el instituto responsable de las cooperativas, organismos sin fines de lucro, etc.

Esta primera aseveración establece un fundamento que es a la vez teórico y natural. En efecto, habitualmente el legislador emite normas que deben ser respetadas y encomienda a un organismo responsable la vigilancia de su aplicación; ese organismo suele ser el Banco Central del país. Además, ese poder de “supervisión” está definido en la propia legislación. Por lo tanto, es normal que las instituciones que trabajan en la intermediación financiera estén sujetas a la legislación de ese sector y a la supervisión correspondiente.

En materia de supervisión de las finanzas comunitarias, a la hora de identificar a los responsables oficiales, DID privilegia más bien el criterio relacionado con la naturaleza de las actividades (bancarias), más que el vinculado a la naturaleza de las instituciones (cooperativas u otras). Por ello, DID opina que la legislación y la supervisión de una cooperativa de ahorro y crédito, así como de toda entidad de finanzas comunitarias, debería estar bajo la responsabilidad de las autoridades habilitadas para reglamentar y de los organismos mandatados para supervisar todas las actividades bancarias y financieras del país. En efecto, los objetivos de estabilización del sistema financiero y de protección de los depositantes no pueden diferir en función de las características de los actores que operan en el mercado. Puede haber una forma de proceder común a todos, con ciertos ajustes dependiendo del caso. Pero sería incorrecto encomendar de entrada la reglamentación de las actividades bancarias, así como la supervisión inherente, a uno o más organismos cuya especialidad no tenga prácticamente nada en común con ese tipo de actividades.

Como lo indica el Cuadro 1 que figura más arriba, sucede que en el caso de las finanzas comunitarias algunas instituciones se apartan de la aseveración formulada en el recuadro ya que no están reglamentadas. El cuadro mencionado refleja la pluralidad de los casos y toma en cuenta factores como la organización y la reglamentación de las instituciones. Ese cuadro contribuye también a facilitar la comprensión de la noción “supervisión delegada”.

SUPERVISIÓN - LOS FACTORES DE INFLUENCIA

Acerca de la calidad de la supervisión

La calidad de la supervisión se ve influenciada sobre todo por la actuación de las autoridades responsables del funcionamiento del sector financiero. En el caso de las cooperativas, su agrupamiento en red también puede influir en la calidad de la supervisión.

Actuación de las autoridades locales

El primer factor que influye en la existencia y la calidad de la supervisión de las instituciones es **la actuación real de las autoridades competentes**.

En el campo de las finanzas comunitarias, las autoridades locales (Banco Central, ministerios de Finanzas, etc.) suelen tener dificultades para reglamentar y, fundamentalmente, para supervisar a las instituciones de finanzas comunitarias. La falta de recursos se menciona con frecuencia como el motivo principal. También es preciso darse cuenta que a menudo el porcentaje de ahorros captados por las finanzas comunitarias representa solamente el 5% del ahorro nacional. Esto justifica que, con frecuencia, haya un retraso en la adopción de reglamentación adecuada y/o el establecimiento de un proceso de supervisión (inspección) adecuado. Es preciso recordar que el ahorro que se protege pertenece a los más pobres, y por ello, merece especial atención.

No obstante, en los años 90 varios países elaboraron marcos legales para las instituciones de finanzas comunitarias. No obstante, su elevado número, así como su gran diversidad, representan obstáculos importantes para la ejecución de la supervisión por parte de las autoridades responsables del buen funcionamiento de las actividades bancarias.

Agrupamiento de las instituciones

Independientemente de la existencia o inexistencia de un marco legal para las instituciones de finanzas comunitarias, el agrupamiento **de las instituciones** influye sobre el estado y la calidad de la supervisión.

En las instituciones reglamentadas, totalmente independientes (individuales) y no agrupadas en una red, la supervisión externa ejercida por los organismos responsables del buen funcionamiento de las instituciones financieras se aplica en general en forma integral. En el caso contrario, ya sea porque las instituciones no están reglamentadas, compete a los dirigentes poner de relieve la importancia de utilizar otros mecanismos de supervisión para reforzar la credibilidad de la institución. Cuando el tamaño y los recursos lo permiten, esa supervisión suele suponer la contratación de un auditor externo independiente, mandato para dar su opinión sobre la fiabilidad de los estados financieros.

Así mismo, algunas instituciones se agrupan más o menos formalmente y ese agrupamiento puede convertirse en un factor determinante para su supervisión. Esas instituciones y su organismo de segundo nivel forman lo que a menudo se denomina una “red” (*network*); es el caso de gran número de cooperativas de ahorro y crédito en el mundo. La red formada incita a una supervisión llamada “interna”. Habida cuenta que se deben cumplir ciertas reglas para poder integrar la “red”, hay impactos financieros directos e indirectos que surgen automáticamente. El principal impacto financiero directo consiste en pagar aportes para recibir servicios comunes (capacitación, asistencia técnica, gestión de la liquidez), o simplemente para beneficiarse con la función de representación colectiva (lobbying).

El impacto financiero indirecto más evidente es la distribución del riesgo entre todas las entidades agrupadas. Por su condición de “red”, la situación del conjunto depende del desempeño de cada una de las entidades y ese vínculo lleva inevitablemente a un control central (contractual). A fin de proteger a cada socio de las cooperativas afiliadas y la red en su conjunto, el organismo de segundo nivel se ve en la obligación de ejercer funciones de control. Quiere (debe) asegurarse de que cada entidad afiliada cumpla con las normas y reglas que las rigen (ya sean internas o externas), lo que se percibe como una protección para todos los participantes, ya sean los socios de las cooperativas afiliadas o las propias cooperativas. Dado que el incumplimiento de la regla por parte de una cooperativa afiliada puede tener impacto efectivo en las demás cooperativas afiliadas, es preciso reconocer que la estructura en “red” establece sin lugar a dudas un vínculo de interdependencia que exige una mayor vigilancia.

Según la experiencia de DID, apoyada por análisis de especialistas, **cuanto más integrada sea una red**, es decir cuanto más haya encomendado responsabilidades (o facultades) a su organismo de segundo nivel, **más numerosas son las posibilidades de poder aplicar una supervisión “interna” fuerte.**

SUPERVISIÓN – AUDITORÍA EXTERNA (AUDITORÍA)

La auditoría externa se reconoce como un elemento importante de la supervisión.

Acerca de la auditoría externa

DID considera que, para las instituciones financieras, ya sea que estén reglamentadas o no, la auditoría externa representa un excelente instrumento de supervisión (a condición de que sea ejercida con arreglo a las normas que la rigen); también considera que, en la medida de lo posible, se debe privilegiar la auditoría externa.

La auditoría externa consta de un examen independiente de los libros y otros documentos para emitir una opinión sobre ellos. Este trabajo se ejerce respetando las normas y los principios internacionalmente reconocidos, de los que solo mencionaremos dos: la independencia y la competencia. Garantizar al lector de los estados financieros la fiabilidad de éstos representa un nivel de supervisión considerable, ya que implica la publicación oficial de los resultados alcanzados. Idealmente, todas las instituciones financieras deberían recurrir en forma sistemática a la auditoría externa, sobre todo las que no están reglamentadas. Por desgracia, éstas no siempre tienen los recursos financieros que les permiten asumir los gastos correspondientes. Además, en algunos países la calidad de los trabajos de auditoría externa efectuados en las instituciones de finanzas comunitarias deja que desear; los auditores externos no conocen demasiado el medio de las finanzas comunitarias y a algunos les cuesta adaptarse.

En general, son los legisladores los que deciden imponer o no la auditoría externa por medio del marco legal. Los criterios que habitualmente aplican las autoridades para decidir sobre la obligación de someter a las instituciones supervisadas a una auditoría externa se relacionan a menudo con consideraciones económicas. La auditoría externa puede ser impuesta a un tipo de instituciones (las que captan ahorros, y no las que dan créditos) o incluso depender del tamaño de las instituciones en general (si el activo supera un monto total establecido, la auditoría es obligatoria).

Es importante agregar que, en algunas ocasiones, el marco legal impone que el auditor externo se escoja de una lista aprobada por las autoridades responsables del buen funcionamiento de las instituciones financieras. Además, en el marco legal vigente, los legisladores establecen a veces algunas exigencias que los auditores externos deben cumplir al ejecutar los mandatos encomendados por las instituciones financieras. Habida cuenta de todas estas consideraciones, y adoptando un enfoque muy teórico, podríamos generalizar que la auditoría externa suele ser realizada por auditores habilitados y que la inspección depende directamente de las autoridades competentes, a menos que encomienden un mandato a otro organismo para que ejecute esa tarea.

SUPERVISIÓN – CONDICIONES CRÍTICAS DE ÉXITO

Acerca de la condición previa de éxito de la supervisión

DID considera que la condición esencial, pero no suficiente, para el éxito de la supervisión reside en el establecimiento, por parte de la entidad o la red a la que pertenezca, de un sistema de control interno satisfactorio. En efecto, el autocontrol constituye la primera etapa, que además es ineludible, para alcanzar una supervisión eficaz.

En otras palabras, los esfuerzos de supervisión de las autoridades (internas o externas) sólo serán verdaderamente eficaces si la entidad que se supervisa a misma, o mediante el apoyo de la red a la que pertenece, cuenta con un sistema de control interno que le permita una gestión sana y un seguimiento de las recomendaciones recibidas. En caso contrario, las recomendaciones de los supervisores corren el riesgo de quedar en “letra muerta” y la entidad puede desmejorar sin posibilidad de recuperarse.

Acerca de las condiciones críticas del éxito de la supervisión

DID clasifica las condiciones críticas del éxito de la supervisión en aspectos legales, organizacionales, profesionales y operacionales. Esas condiciones se resumen de la siguiente manera: la supervisión debe ejercerse en forma oficial, es decir, que debe ser reconocida en el marco legal (externo y/o interno). La supervisión debe ser ejercida libre de toda influencia directa proveniente de las personas responsables de las operaciones. Las condiciones de éxito profesional de la supervisión están emparentadas con los principales criterios de contratación y/o las normas dictadas por la profesión de auditor externo. Independientemente del modelo de supervisión, el éxito de esta actividad reside en que las entidades supervisadas se aseguren de dar un seguimiento obligatorio a las recomendaciones recibidas. La obligación relativa a ese seguimiento debe figurar necesariamente en el marco legal y/o en el contrato de federación celebrado entre el organismo de segundo nivel y las entidades afiliadas.

Aspecto legal de la supervisión

Este reconocimiento legal de la supervisión debe cubrir como mínimo lo siguiente: las responsabilidades y las facultades de cada participante, ya sean las autoridades responsables del buen funcionamiento de las instituciones financieras y uno o varios organismos a los que las autoridades deleguen la facultad de supervisión (inspección y auditoría), así como las sanciones aplicables en caso de delito. La condición más importante consiste en lograr que la entidad supervisada sea consciente de su plena responsabilidad frente a su sistema de control interno y que reconozca su obligación de introducir cambios para aplicar las recomendaciones contenidas en el informe de supervisión.

Aspecto organizacional de la supervisión

A primera vista, una supervisión externa parece respetar más el factor de independencia, pero hay estructuras internas que garantizan la presencia de ese elemento, asegurando, entre otras cosas, la independencia financiera del supervisor. Un auditor externo que no quiere perder a su cliente probablemente es menos independiente en términos reales que un inspector de red cuyo salario no depende de acuerdos o negociaciones especiales con la entidad financiera supervisada. En una red organizada, es importante asegurar que la práctica de la supervisión no se vea afectada por algunos dirigentes influyentes.

Por esa razón, a menudo se confiere al departamento de supervisión un estatuto particular, evitando que dependa directamente del jefe de operaciones, sino más bien de un comité de vigilancia. El código de ética constituye otro medio más para fortalecer el marco de ejercicio de la supervisión llamada interna.

En cuanto a su marco organizacional propio, el equipo de supervisión debe decidir si trabaja en forma descentralizada. A veces, los factores geográficos influyen en esa decisión. El elemento a proteger, ya sea que el equipo se organice en forma descentralizada o no, es la uniformidad a nivel de los instrumentos de trabajo y los resultados producidos. Para garantizar esa uniformidad, la revisión de carpetas entre equipos de regiones diferentes, así como cursos comunes de capacitación, pueden ser elementos convenientes para alcanzar ese objetivo.

Aspecto profesional de la supervisión

El criterio de contratación y las normas dictadas por la profesión de auditor externo se aplican globalmente a las funciones de supervisión, ya sea la inspección y la auditoría externa, y se refieren a los siguientes elementos:

- El conocimiento del entorno global de la institución financiera objeto de supervisión.
- El conocimiento de las técnicas de inspección y auditoría.
- La capacitación de los especialistas (capacitación práctica y actualización periódica).

- La supervisión adecuada de los asistentes que colaboran en el mandato (aspecto profesional).
- La experiencia y el buen juicio (competencia).
- La diligencia y la objetividad.
- El cumplimiento de las exigencias en cuanto al contenido del informe.

Aspecto operacional de la supervisión

Con mucha frecuencia, y debido a la falta de capacidad real, las redes cumplen la tarea de inspección pero las recomendaciones no son más que letra muerta, ya que las instituciones omiten aplicar las recomendaciones formuladas por el servicio de inspección de la red, o simplemente no hacen su seguimiento. En cambio, cuando se trata de la supervisión de las autoridades, la legislación prevé normalmente ese mecanismo de seguimiento y las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento. Es preciso comprender que si el informe de inspección no exige la introducción de cambios necesarios, la supervisión se limita simplemente a un ejercicio de comprobación, mientras que cuando obliga a tomar medidas, se convierte en un motor del cambio y un instrumento para introducir mejoras.

Dado que la supervisión está muy relacionada con el buen juicio del inspector, todo departamento de supervisión debería asegurarse de implantar un proceso sólido de revisión de los informes a enviar a las entidades inspeccionadas y autoridades responsables, así como de las carpetas sobre las que se basan esos informes.

Aunque los trabajos de inspección estén habitualmente detallados en manuales de referencia y, sobre todo, en programas de trabajo específicos, hay una parte muy importante que queda librada al buen juicio; es por esa razón que los informes de inspección deben ser necesariamente objeto de revisión sistemática. A menos que haya una situación delicada, el inspector no debe dudar en validar sus observaciones con los empleados y dirigentes de la institución supervisada. Además, el jefe del departamento se debe asegurar de que las afirmaciones y observaciones contenidas en el informe de inspección estén convenientemente respaldadas por la carpeta de inspección. Tiene la obligación de revisar cada informe minuciosamente y pedir al responsable de la carpeta (jefe de misión), las explicaciones necesarias antes de dar difusión al informe.

SUPERVISIÓN – DIFERENTES MODELOS (TERMINOLOGÍA ESPECÍFICA)

En la presente sección procederemos a realizar una nomenclatura (clasificación de modelos) de la supervisión según las personas que la ejercen. Además, en esta clasificación sólo consideramos como sujetas a supervisión a las instituciones federadas (agrupadas en red). En efecto, si nos limitamos a la función "inspección", se podría decir que la autosupervisión ejercida por las instituciones individuales se acerca más a una prolongación del sistema de control interno, mientras que la supervisión ejercida por un organismo de segundo nivel (o de tercer nivel, según el caso) está emparentada con la inspección propiamente dicha y contiene además los mismos objetivos.

Cuadro 2

MODELO	SUPERVISIÓN EJERCIDA	COMENTARIO
Supervisión interna (o autosupervisión)	Únicamente por el organismo de segundo o tercer nivel de la red a la que la entidad está afiliada.	Si es la única supervisión ejercida, supone que las autoridades gubernamentales no asumen su papel de supervisoras o, más a menudo, que no existe un marco legal externo. En caso contrario, la supervisión puede designarse como supervisión "paralela" o "integrada" (ver más abajo en este cuadro).
Supervisión externa (o directa)	Únicamente ejercida por las autoridades responsables del buen funcionamiento de las instituciones financieras.	Esta supervisión está vinculada al trabajo realizado por las autoridades designadas. Si la supervisión interna existe, se utiliza más bien la designación de "supervisión paralela" o "integrada", según el caso.
Supervisión paralela	Ejercida por el organismo de segundo o tercer nivel de la red a la que la entidad está afiliada y por las autoridades responsables del buen funcionamiento de las instituciones financieras, pero sin relación entre ambos tipos de supervisión.	Las autoridades competentes no reconocen el valor de la supervisión interna y/o no toman en cuenta, en el examen de las entidades, las actividades de supervisión realizadas por las propias entidades.
Supervisión integrada (2º caso)	Ejercida por el organismo de segundo o tercer nivel de la red a la que la entidad está afiliada y por las autoridades gubernamentales pero en forma relacionada.	Ambas partes convienen cuál es su papel respectivo y/o manifiestan cuáles son sus expectativas con respecto a la labor de la otra parte.
Supervisión auxiliar	Ejercida parcialmente o no por el organismo de segundo o tercer nivel de la red a la que la entidad está afiliada, con directivas precisas e instrumentos impuestos por las autoridades competentes.	Las autoridades competentes mantienen un control fuerte de los instrumentos y las orientaciones que caracterizan la supervisión necesaria.
Supervisión delegada	Ejercida por el organismo de segundo o tercer nivel de la red a la que la entidad está afiliada, pero siempre bajo el control de las autoridades competentes.	Las autoridades competentes confían en los instrumentos y orientaciones del organismo de segundo o tercer nivel delegado pero asumen la responsabilidad final (mediante una revisión adecuada).

Es interesante señalar que la secuencia en la que aparecen los diferentes modelos del Cuadro 2 constituye cierto orden natural. En efecto, suele suceder que los dos primeros modelos de supervisión (interna y externa) se organizan independientemente uno del otro. En ausencia de un marco legal, la supervisión interna precede a menudo a la supervisión externa, a causa de la ausencia de normativa. En varios países donde las finanzas comunitarias no estaban previstas en el plano jurídico, DID procedió a prestar apoyo al desarrollo de redes y al apoyo de su departamento de supervisión para ayudarlas a aplicar cierto control. Como es evidente, esta ausencia de marco legal no es ideal. Además, DID participa cada vez más apoyando a las autoridades nacionales en materia de elaboración de leyes y reglamentos destinados a las finanzas comunitarias.

En la actualidad, en cambio, la supervisión externa suele preceder a la supervisión interna, ya que el marco legal suele existir al momento de la creación de las nuevas instituciones. En consecuencia, la supervisión externa se ejerce en cada una de las entidades y luego, si éstas se agrupan en red, seguramente organizarán un departamento de inspección para ofrecer más seguridad a toda la red.

De la misma manera, la evolución de los trabajos de supervisión ejercidos en paralelo conducirá, posiblemente y en forma gradual, a que se tomen en cuenta los trabajos de ambas partes. En función de las condiciones dadas, las autoridades pueden decir continuar la supervisión paralela o pasar a una supervisión denominada "integrada". El primer modelo que se impone (supervisión auxiliar) demuestra un nivel más bajo de delegación, ya que las autoridades mantienen el derecho de elaborar los instrumentos de supervisión e imponerlos a las redes supervisadas.

Cuando las autoridades se dan cuenta de que la supervisión ejercida por la propia red ya cubre todos los trabajos a realizar es probable que después de cierto tiempo de supervisión paralela, o incluso auxiliar, consideren la posibilidad de pasar a la supervisión delegada. No obstante, cabe reconocer que ese modelo de supervisión exige un nivel muy alto de competencia por parte de las instituciones y que no necesariamente es un modelo fácil de difundir. En Desjardins, la delegación recién se efectuó en forma oficial después de más de 50 años de supervisión interna de la red.

SUPERVISIÓN DEL MOVIMIENTO DESJARDINS

Antes de volver sobre los modelos incluidos en el Cuadro 2, es preciso dedicar algunos párrafos a la supervisión en el Movimiento Desjardins.

Recordemos que la primera caja popular Desjardins (que lleva ese nombre por su fundador: Alphonse Desjardins) fue fundada en 1900 y que recién en 1906 se resolvió el tema de la legislación. Durante seis años, las autoridades legislativas federales que regulaban las actividades bancarias simplemente se negaron a tomar bajo su responsabilidad a este nuevo tipo de instituciones que eran cooperativas de ahorro y crédito, y finalmente fue el nivel legislativo provincial el que tuvo que ocuparse de ellas. Al principio, la ley no hacía referencia a la cuestión de la supervisión y más bien se limitaba a dar existencia jurídica al pequeño número de cooperativas que estaban operando y a las numerosas que se iban a crear. No obstante, como el tema de la supervisión era muy importante para el fundador, él mismo se ocupaba, junto con los dirigentes honorarios que lo acompañaron durante los primeros años, de revisar los estados financieros presentados por las cajas populares Desjardins.

Con el tiempo, fue evidente que una de las funciones de las uniones regionales, instituciones de segundo nivel, la primera de las cuales se estableció en 1920, sería justamente la supervisión. Más tarde, en 1925, las autoridades legales de la provincia incluyeron en los textos legislativos las normas de supervisión. Se debatió si la supervisión debía ser ejercida por las autoridades, pero se limitaron a fortalecer a las uniones regionales asignándoles subsidios para realizar esa tarea. Esta situación condujo a una supervisión delegada desde el inicio de la existencia de la red.

Con el correr de los años, las tareas de supervisión aumentaron en el seno del Movimiento Desjardins. En las enmiendas ulteriores de la legislación, las autoridades se reservaron el derecho de visitar las cajas Desjardins y, efectivamente, así lo hicieron, pero pronto se dieron cuenta de que era más conveniente aprovechar los trabajos ya realizados por la vigilancia interna. Finalmente, en la enmienda de 1984 la supervisión se delegó oficialmente y directamente a un servicio de inspección y auditoría externa, conocido hoy como Bureau de la surveillance et de la sécurité financière Desjardins (BSSFD, Oficina de vigilancia y seguridad financiera Desjardins). Esa oficina ocupa un lugar particular en el organigrama del organismo de segundo nivel ya que no depende del gerente de operaciones, sino de la Comisión de Auditoría e Inspección. El principal responsable de esa oficina de vigilancia no puede ser despedido de sus funciones sin autorización previa de las autoridades financieras de Quebec. En consecuencia, en el Movimiento Desjardins se ejerce el tipo de supervisión delegada. El Movimiento Desjardins es el principal actor en esa supervisión: elabora sus propias herramientas y establece su propio calendario de visitas, pero siempre en forma perfectamente transparente con las autoridades que, en todo momento, tienen acceso a los informes de inspección y a las carpetas de inspección, incluso a las que están en proceso de ejecución. Esta forma de proceder es bastante única y no necesariamente es pertinente para los asociados con los que DID trabaja.

Durante mucho tiempo se creyó que Développement international Desjardins replicaba este modelo de supervisión delegada en todos los lugares donde intervenía. Sin embargo, cabe hacer una precisión: DID efectivamente ha recomendado una supervisión interna en las redes que apoya, pero nunca creyó que ésta remplazaría la supervisión que deben ejercer las autoridades locales. No obstante, dado que DID trabaja desde 1970 y, como en general la cuestión de la supervisión solamente interesó seriamente a las autoridades locales a partir de los años 90, DID efectivamente contribuyó a crear servicios de inspección y auditoría internos. En esa época, eso no implicaba que DID estuviera a favor de la supervisión delegada, sino que DID se inquietaba por la función de supervisión que las redes existentes debían ejercer hasta que las autoridades competentes reaccionaran. Felizmente, y cada vez con más frecuencia, DID apoya ahora a los bancos centrales y otras autoridades que participan en la reglamentación y la supervisión de entidades de microfinanzas para que puedan asumir correctamente sus responsabilidades (en el momento que deseen y a su manera), emitiendo primero una reglamentación adecuada y luego realizando trabajos de inspección en el lugar y a distancia.

SUPERVISIÓN PARALELA

Acerca de la supervisión paralela

DID considera que, independientemente de la existencia o inexistencia de un marco legal, es conveniente que las instituciones agrupadas en red creen un servicio de inspección para supervisar a las entidades afiliadas. *La supervisión interna ejercida en una red no tiene como objetivo primordial sustituir a la supervisión externa, sino más bien asegurar un primer nivel de control. Con frecuencia, los dos tipos de supervisión pueden y deben coexistir. Hasta tanto las autoridades responsables del buen funcionamiento de las instituciones financieras no estén plenamente convencidas de la calidad de los trabajos de supervisión realizados por los servicios de inspección de una red, y hasta tanto no se reúnan las condiciones de éxito de una supervisión integrada, es preferible mantener un modelo de supervisión paralela.*

La supervisión interna asegura que el contrato (de solidaridad) entre las entidades afiliadas tenga en cuenta la seguridad del conjunto mediante una inspección de cada unidad. Aunque es cierto que la unión hace la fuerza, también es preciso comprender que en el ámbito financiero, donde la confianza cobra tanta importancia, una debilidad cualquiera, aunque no se expanda a toda la red, puede perjudicar al conjunto. La propia red debe hacer suya esa responsabilidad común, que no puede ser reemplazada por la responsabilidad de las autoridades competentes.

La coexistencia de ambos tipos de supervisión (interna y externa) no necesariamente debe ser evitada. Es preferible que, en un primer momento, una sea independiente de la otra. La supervisión interna tiene, en primer lugar, objetivos internos de control y mejor conocimiento de los componentes de la red. En cuanto a la supervisión externa, debe su existencia a una obligación legal y, en consecuencia, se sitúa en un nivel superior que cualquier otra supervisión. Es normal que las autoridades quieran ejercer sus plenas facultades puesto que, después de todo, son responsables de asegurar la estabilidad del sector financiero.

Algunos podrán aducir aspectos de reducción de costos para convencer a las redes y/o las autoridades acerca de la importancia de pasar de una supervisión paralela a una supervisión auxiliar o incluso delegada. Sin embargo, es preciso ser muy cauteloso para reconocer y respetar esos dos distintos niveles de responsabilidad.

SUPERVISIÓN INTEGRADA

Acerca de la supervisión integrada

DID considera que la supervisión integrada (auxiliar y delegada) no debe preverse sino en presencia de algunas condiciones. Además, en un contexto en que ya existe una supervisión interna y que funciona relativamente bien, el modelo de supervisión integrada trae aparejadas numerosas ventajas para una institución organizada en red.

El tema de la supervisión “integrada” comprende la supervisión “auxiliar” (las autoridades son las que elaboran los instrumentos de supervisión), así como la supervisión “delegada” (las autoridades permiten que el supervisor elabore sus herramientas de supervisión).

Entre las condiciones favorables para una supervisión integrada figuran las siguientes:

- Una red cuya afiliación de cooperativas es sólida porque cubre la mayor parte de las actividades realizadas.
- Una red fuertemente integrada, pero que también ha sabido ejercer con autoridad su función de supervisión.
- Una evaluación razonable de las autoridades sobre la capacidad de los inspectores de la red para efectuar trabajos de inspección en nombre de las autoridades.
- Un acuerdo claro entre los servicios de supervisión de las autoridades y los de la red sobre las expectativas de ambas partes en relación con los instrumentos de supervisión a utilizar, la naturaleza y la frecuencia de los trabajos a ejecutar y, sobre todo, el resultado a presentar (informe).
- Una definición clara de las facultades vinculadas a la función de supervisión (capacidad de exigir planes de recuperación, imponer las sanciones previstas, etc.).
- Una determinación precisa de los canales de comunicación y los elementos que deben formar parte de ellos (qué informes se presentan a las autoridades y con qué frecuencia, etc.).
- Un grado satisfactorio de independencia entre las entidades supervisadas y los inspectores, sobre todo cuando se trata de los inspectores de la red a la que están afiliadas.

En la gran mayoría de los casos, DID ha iniciado sus actividades de vigilancia en entornos donde no había reglamentación externa (y por lo tanto, tampoco había supervisión). En esas circunstancias, el uso en primer lugar del autocontrol, luego de la autosupervisión interna, era prácticamente inevitable para proteger los haberes de los socios. Con la evolución del contexto reglamentario y de supervisión, varios países cuentan ahora con mecanismos (externos) para garantizar la protección de los depositantes. Acogemos con beneplácito esa situación que mejora sumamente las condiciones de operación de las instituciones de finanzas comunitarias.

En cuanto a las ventajas de una supervisión integrada, podemos analizarlas según los puntos de vista de las autoridades responsables y de las entidades federadas supervisadas. Algunas de estas ventajas benefician a ambas partes, por ejemplo:

- Reducción de los costos de supervisión: para las autoridades si los absorben o para las entidades en el caso de que les sean facturados por las autoridades.
- Mejor sinergia y reducción de los esfuerzos repetidos.
- Mejor conocimiento de las entidades supervisadas y de su entorno: factor que puede aumentar la calidad de las inspecciones.
- Normalización de las operaciones de las entidades federadas que facilita y acelera el proceso de supervisión y otorga a las entidades y a su supervisor resultados que permiten comparar el desempeño de cada una.

Otras ventajas de la supervisión delegada son exclusivas de cada parte:

Autoridades responsables de la supervisión de entidades federadas, delegada al organismo de segundo nivel de las mismas	Entidades federadas sujetas a una supervisión delegada por las autoridades a su organismo de segundo nivel
<ul style="list-style-type: none"> Reducción importante de los recursos (humanos y financieros) que se destinarán a supervisar estas entidades. 	<ul style="list-style-type: none"> Proceso de seguimiento de los informes facilitado pues normalmente es asumido por un departamento del organismo de segundo nivel.
<ul style="list-style-type: none"> Comunicación canalizada frente al organismo de segundo nivel y no frente a cada una de sus entidades federadas. 	<ul style="list-style-type: none"> Reducción del tiempo requerido por las entidades pues los inspectores tienen acceso, en el organismo de segundo nivel, a una información rápida y actualizada.
<ul style="list-style-type: none"> Disminución de las actividades de promoción o información sobre la necesidad de la función "inspección" pues ya está integrada en las operaciones del organismo de segundo nivel. 	
<ul style="list-style-type: none"> Mejor relación entre los esfuerzos que se consagrarán al sector y la proporción del ahorro que representa con respecto al ahorro nacional. 	

Recordemos que las ventajas de la supervisión integrada sólo existen si las autoridades gubernamentales ejercen realmente todas sus facultades en forma concienzuda. Según las experiencias de DID, apoyadas por análisis de expertos, la calidad de la supervisión interna suele ser proporcional al grado de integración de la red, junto a la buena gestión de ésta. Por lo tanto, las entidades de una red federada pueden ser objeto más fácilmente de una supervisión delegada. No obstante, cabe recordar que en un modelo integrado de supervisión, seguirá siendo potestad de las autoridades responsables del buen funcionamiento de las instituciones financieras decidir si confían o no en el servicio de supervisión de las redes bajo su responsabilidad, y también a qué nivel aceptan hacerlo; de ahí la diferencia entre la supervisión "auxiliar" y la supervisión "delegada".

CONCLUSIÓN

Se puede considerar que la supervisión es un mecanismo que permite reducir o por lo menos controlar los riesgos y hacer evolucionar las finanzas comunitarias. Por lo tanto, es preciso que sus constataciones (informes de inspección) permitan mejoras, siempre dentro de un marco legal adecuado. La legislación y la reglamentación son los elementos fuertes que dictan las conductas a seguir. En resumen, la supervisión asegura, por una parte, que la legislación y la reglamentación se apliquen, y por otra, que se tomen las medidas necesarias para corregir los problemas.

En cuanto a la supervisión delegada, del posicionamiento de DID surge claramente que ésta representa una excelente opción, aunque ese modelo no se aplique en todas partes. Esa opción puede tomarse únicamente cuando sea evidente que la supervisión interna cumple las condiciones de éxito.

Por el contrario, DID desaconseja enérgicamente optar por la supervisión delegada pues las razones invocadas son negativas, es decir:

- por parte de las autoridades: para "librarse" de la carga que representan las entidades en cuestión,

Y

- por parte estas últimas: para tratar de evitar a cualquier precio someterse a una supervisión externa.