

## El papel del estado en la promoción de servicios financieros rurales

La acción del estado es indispensable en los mercados financieros rurales, sin el apoyo estatal estos mercados serían incompletos, fragmentados, ineficientes y poco profundos. Desde esta perspectiva el objetivo central de la acción del estado es posibilitar la aparición y el fortalecimiento de los mercados financieros, hacer posible que cada vez funcionen mejor y no sustituirlos, además, lograr que se puedan aprovechar de la mejor manera posible las ventajas de transacciones que ocurren a través de mercados y no distorsionarlo de manera que las ventajas no se manifiesten. Los mercados nacen y se desarrollan cuando existe un entorno o un andamiaje institucional adecuado para que puedan operar.

Casos en que la acción del estado es indispensable: mientras más lejos estén, entre sí, las partes que entran en la transacción; entre más distanciadas, en el tiempo, estén las obligaciones de las partes contratantes; mientras más inciertas sean las acciones de las partes contratantes o los eventos exógenos que afectan el resultado de la transacción.

Para los propósitos que interesan, en este documento, el papel del estado es procurar el fortalecimiento de los mercados, esto implica tres características deseables de un mercado financiero: *eficiencia*, facilita la asignación de recursos hacia mejores usos alternativos, allana procesos de ajuste estructural, se le asocia con la competencia (con todos los beneficios que conlleva) y con bajos costos de transacciones; *estabilidad*, aminora las consecuencias sociales de las crisis y además de las razones de equidad, vale la pena protección del sistema de pagos en la economía; *cobertura*, todas las dimensiones de ella son importantes (amplitud, profundidad, variedad, calidad, costo y duración), sin embargo, mejorar el funcionamiento de los mercados financieros rurales es esencialmente un objetivo de amplitud y de profundidad de cobertura.

Para definir un nuevo papel del estado hay que identificar cuando la intervención estatal tiene ventajas sobre las fuerzas del mercado y el sector público sobre el sector privado. Existen ciertos peligros en estas intervenciones estatales, por ejemplo las inclinaciones políticamente atractivas y que por lo tanto son frecuentes (que redundan en hacer lo que no es importante, pero que si ofrece rendimientos políticos y no hacer lo que si es importante, pero que es políticamente difícil) En el documento se plantean cuatro preguntas básicas, que según el autor se deben contestar, para que cualquier intervención estatal sea apropiada: naturaleza y magnitud del problema a resolver; instrumento de acción estatal apropiado para resolverlo; factibilidad de usar ese instrumento dadas las restricciones técnicas, administrativas y políticas existentes; costos de usar ese instrumento versus beneficio esperados. De acuerdo a esto plantea cuatro respuestas directas: intervenir sólo si hay razones claras y pertinentes; el instrumento escogido debe corresponder a la naturaleza y magnitud del problema; no hacer la intervención si no se puede efectuar eficientemente; no intervenir si los costos de hacerlo son mayores a los posibles beneficios. Aplicando estos principios al papel del estado en el mejoramiento de los mercados financieros rurales, tenemos que el problema es que hay serios obstáculos y elevados costos de transacción que frenan la expansión de los mercados financieros rurales, además la iniciativa privada no es suficiente para remover esos obstáculos y permitir la reducción de los costos de transacción.

El autor organiza los elementos del análisis usando el esquema de la oferta y la demanda.

La demanda por servicios financieros en las áreas rurales se ve restringida, por ejemplo, por: los elevados costos de transacción y los altos riesgos para los deudores y los depositantes, falta de capacidad de endeudamiento de los hogares-empresas y de información adecuada sobre los servicios

de crédito y de depósitos disponibles. Se pregunta aquí con que instrumentos puede el estado aliviar estas restricciones: *Costos de transacciones*, la reducción de estos costos depende esencialmente de la provisión de bienes básicos públicos (educación, comunicaciones, caminos, etc.); *Riesgos*, algunos surgen de la poca provisión de seguridad personal, por otra parte la regulación y supervisión prudencial puede aminorar los riesgos producto del comportamiento oportunista del captador de depósitos, velar por la estabilidad macroeconómica reduce riesgos cambiarios, apoyar el surgimiento de mercados de seguros; *Poca capacidad de endeudamiento*, principalmente se ha debido al efecto represivo de políticas estatales, un resultado de las estrategias proteccionistas de industrialización, que volcaron los términos de intercambio en contra de agricultura disminuyendo los ingresos de hogares y empresas rurales; *factibilidad política*, el papel del estado para mejorar los servicios financieros rurales tiene que ver con crear el marco de regulación y supervisión prudencial que dé confianza, protección y permita el crecimiento de las oportunidades productivas de los clientes de los intermediarios financieros rurales.

Por el lado de la oferta las limitaciones para las transacciones financieras rurales son: deficiencias de la información; incentivos de los deudores y acreedores que no son necesariamente compatibles; dificultades para hacer valer los contratos; dificultades para diversificar los riesgos; dificultades para diluir los costos fijos de la infraestructura financiera. Estos problemas también se reducen con: los bienes públicos comentados anteriormente; nuevas tecnologías financieras para reducir el riesgo de mora; mejores instituciones para aplicar nuevas tecnologías. Igualmente el estado puede crear infraestructuras institucionales que mejoren la información para el mercado, abaratando los costos de obtenerla, que ayuden a resolver problemas de incentivos y posibiliten el cumplimiento de los contratos y bajen los costos de hacerlos valer. Muy importante en el desarrollo institucional es una mejor definición y protección de los derechos de propiedad, para permitir la propiedad plena de activos que puedan ser ofrecidos en garantía y facilitar la documentación a costos razonables de esos derechos de propiedad. En cuanto a los derechos de los acreedores y de los deudores, es importante una redefinición de estos, hasta hoy el tratamiento es asimétrico (ejemplos: restricciones de usura a las tasas de interés, prohibición de que ciertos activos sean dados en garantía, secreto bancario incorrectamente aplicado a los deudores) y que se manifiestan en desprotección e incluso represión de los depositantes. El desarrollo de nuevas tecnologías de crédito y de captación de depósitos también presentan fallas de mercado, las externalidades que se presentan en el desarrollo de las innovaciones desalienta en alguna medida las inversiones en experimentación, desarrollo, transferencia, adaptación y aprendizaje de la nueva tecnología, pues el conocimiento resultante fácilmente se transforma en bien público, este es un rol que podrían asumir los donantes y el estado, aunque por definición la experimentación, la innovación y la creatividad no pueden ser promovidas y controladas centralmente, lo que significaría un reto para que se promueva la búsqueda de la solución por distintos caminos. En lo que se refiere a los fondos el apoyo financiero y de asistencia técnica de los donantes ha sido indispensable para lograr los éxitos de las microfinanzas bolivianas, y tuvo lugar gracias a que las transacciones de microfinanzas no eran reguladas (lo que entregó la libertad necesaria para pensar y actuar creativamente), además las restricciones presupuestarias que tenían estas ONG's los llevó a revisar sus políticas de tasas de interés.

Las principales lecciones del desarrollo de las microfinanzas urbanas son: *libertad* para explorar creativamente, *voluntad* para buscar con eficiencia el logro de la misión y *capacidad* para alcanzar el propósito de una manera sostenible. ¿Porqué no aplicar estas lecciones a las microfinanzas rurales? Según el autor, en la actualidad la acción pública (en Bolivia) contradice este aprendizaje, poco se hace para proporcionar bienes públicos e infraestructuras institucionales, legales y judiciales; existe inclinación a regular todo, aunque no sea necesario (talvez porque otorga control y poder); existe una sobreabundancia de fondos blandos (hoy las microfinanzas son políticamente

correctas) que puede destruir un mercado financiero, sobre todo si es incipiente (tecnologías en etapa primaria, organizaciones innovadoras institucionalmente débiles), puede destruir la voluntad de captar depósitos. El papel del estado y los donantes consistiría en apoyar, descentralizadamente, el fortalecimiento institucional y el desarrollo y transferencia de tecnologías.