



# **Servicios Financieros Rurales: Un Enfoque Integral**

*Cuaderno No. 3*

**Claudio González-Vega**

**La Paz, Bolivia – Marzo 2002**

***Cuadernos de S E F I R***

---



# Servicios Financieros Rurales: Un Enfoque Integral

## INDICE

	<i>Págs.</i>
Lista de Acrónimos	<i>ii</i>
A. Introducción	<i>Pág. 1</i>
B. Marco Conceptual	<i>Pág. 3</i>
C. Regulación y supervisión prudencial	<i>Pág. 10</i>
D. Innovación	<i>Pág. 15</i>
E. Desarrollo institucional	<i>Pág. 19</i>
F. Estrategias	<i>Pág. 24</i>
G. Conclusiones	<i>Pág. 27</i>
<b>Anexos</b>	
Lista de participantes en el taller	<i>Pág. 29</i>

## **Lista de Acrónimos**

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
CRECER	Crédito con Educación Rural
CONFIP	Comité de Normas Financieras
DAI	Development Alternatives, Inc.
FFP	Fondos Financieros Privados
FONDESIF	Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo
NAFIBO	Nacional Financiera Boliviana S.A.M.
ONG	Organización No Gubernamental
PRO-MUJER	Programas para la Mujer
SBEF	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras
SEFIR	Servicios Financieros Rurales
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos
VAF	Vice Ministerio de Asuntos Financieros

# Servicios Financieros Rurales: Un Enfoque Integral

Claudio González Vega  
The Ohio State University<sup>1</sup>

## A. Introducción

El proyecto **Servicios Financieros Rurales** (SEFIR-DAI), financiado por la Misión de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos (USAID) y ejecutado por Development Alternatives Inc. (DAI), en coordinación con el Viceministerio de Asuntos Financieros de Bolivia (VAF), busca expandir la frontera de las microfinanzas en este país. El propósito del proyecto es aumentar la oferta sostenible de todo tipo de servicios financieros, accesibles a poblaciones con una demanda legítima pero sub-atendida por estos servicios, quienes principalmente se encuentran en las áreas rurales del país.

Fernando Prado, Director Ejecutivo de SEFIR, convocó a un grupo de 45 personas, representativas del Gobierno, organismos internacionales e intermediarios financieros y expertos en el tema, a participar en un Taller de Lanzamiento del Proyecto. Este se celebró el 31 de julio de 2001. Por indicación del Director Ejecutivo, el propósito del taller fue dar a conocer la visión y objetivos del proyecto, solicitar comentarios y sugerencias sobre la naturaleza de las actividades mediante las cuales éste sería puesto en efecto e invitar a que se hiciesen manifestaciones de interés en colaborar con el esfuerzo. Este documento resume las principales ideas discutidas en el transcurso del día del taller. Si bien el proyecto ya está en marcha y la situación de las microfinanzas cambia día a día, los temas discutidos en el taller conservan gran vigencia en el actual contexto boliviano.

---

<sup>1</sup> Claudio González Vega es Profesor y Director del Programa Finanzas Rurales en The Ohio State University. Este documento fue preparado para el Proyecto Servicios Financieros Rurales (SEFIR-DAI), financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). El documento reporta los resultados del *Taller sobre Servicios Financieros Rurales: Un Enfoque Integral*, celebrado el 31 de julio de 2001, en el Club de Golf, en Mallasilla, La Paz. El autor del documento hizo una exposición introductoria, que sirviese de marco conceptual, moderó la discusión y concluyó con algunas consideraciones de política. Aquí se recogen las principales ideas debatidas en el seminario; no se trata, sin embargo, de un reporte exhaustivo sobre el evento. El autor agradece los comentarios a primera versión del documento de Cecilia Campero, Sergio Navajas, Fernando Prado, Rodolfo Quirós, Vivianne Romero, Gabriela Salazar y Marcelo Villafani. La responsabilidad por la interpretación y opiniones expresadas es exclusivamente del autor.

El taller exploró cinco temas:

- (1) Consideraciones generales sobre la promoción de los mercados financieros rurales.
- (2) El régimen normativo y la regulación apropiados para el sector.
- (3) La innovación y el desarrollo de nuevos productos para el segmento subatendido del mercado.
- (4) El desarrollo institucional de las organizaciones de microfinanzas.
- (5) Algunas consideraciones sobre estrategias para el desarrollo sostenible de las finanzas rurales en Bolivia.

El presente documento resume y comenta los resultados del taller. Por su brevedad, sin embargo, el informe no puede hacerle plena justicia a la riqueza de la discusión que tuvo lugar. En efecto, la proporción de los participantes que expresaron sus puntos de vista fue excepcionalmente elevada, buena parte del tiempo el debate fue intenso y la gama de temas que fueron cubiertos en detalle fue amplia. No sólo lograron los funcionarios de SEFIR-DAI una retroalimentación muy rica, sino que también se confirmaron el valor e importancia de este tipo de actividades, sobre todo en el contexto boliviano presente, para aclarar posiciones y promover consensos que lleven a un logro exitoso de los propósitos del proyecto.

El moderador (Claudio González Vega) tiene la impresión de que algunos de los participantes salieron del taller con una mejor comprensión de los puntos de vista de otros participantes. Sin duda, esta comprensión más precisa propiciará esfuerzos más productivos cuando enfrenten propósitos de interés común. En vista del acentuado dinamismo de la presente situación de las microfinanzas en Bolivia y del poder de convocatoria mostrado por SEFIR, sería recomendable que el proyecto propiciase este tipo de actividades regularmente.

## B. Marco Conceptual

Se reiteran en esta sección algunos elementos centrales del marco conceptual presentado por Claudio González Vega en el taller, con el propósito de organizar el debate. Este marco conceptual reconoce que la profundización de los mercados financieros rurales presenta un reto complejo, particularmente en el dinámico entorno boliviano contemporáneo. También reconoce que el éxito en esta tarea sólo podrá resultar de un proceso de aprendizaje y de desarrollo institucional que inevitablemente tomará tiempo. El proyecto SEFIR correctamente adopta la perspectiva de mediano plazo necesaria para lograr resultados sostenibles.

En esencia, lo que se busca es superar el **rezago rural** en el desarrollo del sistema financiero boliviano. Tanto las ideas (es decir, principios robustos) como las acciones relacionadas con las mejores prácticas de las microfinanzas han tardado en llegar a este segmento del mercado. En parte, este rezago ha reflejado las dificultades intrínsecas de operar en el segmento, resultado de circunstancias como la geografía, la cultura, el subdesarrollo y la incidencia de eventos exógenos adversos (*shocks*). En parte, el rezago también ha reflejado obstáculos inducidos por políticas e intervenciones no apropiadas o demoras resultantes del desarrollo insuficiente de la infraestructura física e institucional necesaria para que la frontera financiera se pueda expandir en esta dirección.

La presente coyuntura adversa de la economía boliviana como un todo y del sector de las microfinanzas, en particular, hace que los obstáculos parezcan todavía más formidables e invita a una debilitante politización potencial de los esfuerzos por superarlos.<sup>2</sup> Sin que se descuide la búsqueda de la mejor solución posible a los problemas coyunturales, el papel del Proyecto SEFIR-DAI debe ser promover un proceso, sostenido en el largo plazo, de profundización financiera rural.

---

<sup>2</sup> Las dificultades por las que el sector de las microfinanzas atraviesa tienen su principal origen en la crisis de la economía boliviana. Si bien estas dificultades constituyen un reto, en ningún momento representan el fracaso del sector de las microfinanzas. Mejor que en otras partes del mundo, las principales organizaciones de microfinanzas bolivianas han sido exitosas en hacerle frente a estos *shocks* exógenos. Para un análisis del impacto de la evolución macroeconómica sobre el sector de las microfinanzas bolivianas, véase Claudio González Vega y Jorge Rodríguez Meza, "La situación macroeconómica y el sector de las microfinanzas en Bolivia," *Cuadernos de SEFIR* No. 1, La Paz, Bolivia, marzo de 2002.

Al respecto, existen tanto algunas oportunidades atractivas para lograr tal propósito como algunas complicaciones. Primero, el proyecto SEFIR podrá hoy echarle mano a un mejor **diagnóstico** de las dificultades para operar en este segmento del mercado que tiempo atrás. Las acciones concretas que se lleven adelante requerirán, sin embargo, de un afinamiento de este diagnóstico, para entender mejor cómo estas dificultades se manifiestan en localidades y circunstancias específicas. Esta tarea implicará, entre otras cosas, preparar una descripción básica acerca de la situación actual de los mercados financieros rurales (es decir, una línea de base a la que se pueda hacer referencia en el futuro) y mantenerse vigilante en cuanto a posibles cambios en las circunstancias que requieran un cambio de orientación.

Segundo, el proyecto SEFIR podrá apoyarse, además, en la excepcional evolución histórica de las microfinanzas urbanas en Bolivia. La **transferencia** de esta experiencia a las áreas rurales no será, sin embargo, una tarea trivial. Apenas estamos comenzando a entender cuáles son los ajustes que se le deben hacer a las tecnologías urbanas de captación de depósitos y de crédito, para que funcionen con la misma eficacia en las áreas rurales. Más difícil todavía será encontrar maneras de reducir los costos de aplicar estas tecnologías en zonas alejadas y de escasa densidad de población. Muchos de los actuales actores rurales cuentan con estructuras institucionales débiles, lo que dificultará aún más el esfuerzo. La tarea se complicará también por las serias dificultades coyunturales que deben ser primero superadas y por el peligro de que, en respuesta a estas dificultades, se tomen medidas que dificulten la sana evolución futura de este segmento del mercado financiero.

Tercero, la labor del proyecto SEFIR se verá también facilitada por la existencia, en Bolivia, de un marco de regulación y supervisión prudencial bastante propicio para la expansión de las microfinanzas y por la disposición de las autoridades prudenciales a continuar revisando este marco, a fin de eliminar los obstáculos restantes a una profundización financiera rural sostenible.

El debate sobre la **estructura del mercado** (relacionado con los tipos de actores que cuentan con autorización para realizar distintas clases de operaciones) no está, sin embargo, completamente resuelto.<sup>3</sup> El proyecto SEFIR debe buscar la manera de influir sobre este debate, a fin de promover el surgimiento de una estructura de mercado **sostenible**, con actores capaces de usar productivamente los insumos del proyecto en la expansión de la frontera de las finanzas rurales. Se debe velar, en particular, porque las decisiones técnicas de las autoridades prudenciales no se vean contrarrestadas por intervenciones basadas en presiones políticas. Con tal propósito, el continuado fortalecimiento institucional de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) es crítico para el éxito del proyecto.

Para que, en efecto, estas oportunidades sean bien aprovechadas, se requiere el reforzamiento de dos cambios de actitud. El primero es una **nueva visión** del papel de los servicios financieros en el desarrollo rural. Se debe abandonar la visión de los servicios financieros como una herramienta de política para lograr diferentes objetivos no financieros (por ejemplo, la seguridad alimentaria). Muchas de las distorsiones que perjudicaron el desarrollo de los mercados financieros en el pasado surgieron de intentos por usar los servicios financieros para lograr propósitos para los cuales los servicios financieros no son una buena herramienta.

En su lugar, se debe adoptar una visión de los servicios financieros como **insumos intermedios**, valiosos en procesos de integración de los mercados y en la incorporación de amplios segmentos de la población a esos mercados, en el aumento de la productividad de los recursos, la ampliación de las opciones en las decisiones intertemporales (ahorro e inversión) y el manejo del riesgo. Entre mejores insumos sean (es decir, entre más confiables, oportunos y baratos sean estos servicios financieros como insumos intermedios), mayor será su contribución al bienestar de la población rural.

---

<sup>3</sup> El 20 de diciembre de 2001 se publicó en la *Gaceta Oficial de Bolivia* la Ley No. 2297, para el Fortalecimiento de la Normativa y Supervisión Financiera. Esta nueva legislación enfrentó algunos de los problemas, pero no todos, que habían sido identificados en el taller. En particular, la nueva legislación amplió la gama de operaciones que se le autorizan a los fondos financieros privados (FFP). Este documento, escrito antes de la promulgación de la ley, no considera estos cambios.

La corrección del rezago rural de la profundización financiera requiere el desarrollo de una infraestructura que promueva un mejor funcionamiento de los mercados financieros rurales como parte del proceso **global** de desarrollo del sistema financiero. En efecto, el desarrollo de los segmentos rurales de los mercados financieros debe apoyarse en el mejoramiento de la profundización financiera en general.

Lo que se busca con estos esfuerzos es mayor **eficiencia** (representada principalmente por costos de transacciones más bajos para todos los actores, actuales y potenciales, en el mercado), **sostenibilidad** (es decir, el acceso a servicios financieros hoy y servicios financieros mañana) y una amplia **cobertura** (a fin de incorporar a clientelas hoy subatendidas).

Desde esta perspectiva, lo que interesa es el aumento de la oferta de servicios financieros *per se*, mediante una reducción de sus costos de producción, una ampliación de la variedad, con una gama más completa de servicios, un mejoramiento de su calidad (es decir, servicios que le ofrezcan un mayor valor al cliente), un aumento de su permanencia y una expansión de su cobertura. La permanencia de los servicios es el atributo más deseado por los clientes y el incentivo más poderoso para que todos los actores involucrados contribuyan al logro de estos objetivos.

Un segundo cambio de actitud es una nueva visión del **papel del estado** en el desarrollo de los mercados financieros rurales. Este papel no debe ser el de fijar precios (tales como las tasas de interés) y cantidades (resultado del crédito dirigido), como se intentó hacer en el pasado. Las lecciones de la historia muestran que las fallas de la intervención en el funcionamiento de los mercados financieros han sido más costosas que las mismas fallas del mercado que estas intervenciones buscaban corregir. El crédito subsidiado y dirigido detuvo el progreso en los mercados financieros rurales y contribuyó a acentuar las desigualdades en la distribución de la riqueza.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Las deficiencias de las políticas de crédito subsidiado y dirigido fueron señaladas por Dale W Adams, Claudio González-Vega y J. D. Von Pischke (eds.) en *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José, Costa Rica: The Ohio State University, 1987.

En general, la lección es que hay que operar con el mercado, no contra el mercado. El papel del estado es indispensable, sin embargo, en la promoción del mercado y el apoyo a su más eficiente funcionamiento, mediante el aporte del **andamiaje** necesario (en la forma de una infraestructura física e institucional) para que el mercado pueda funcionar mejor.

El desarrollo de esta infraestructura física e institucional es crítico en la profundización de los mercados financieros rurales, en vista de la escasa provisión de algunos **bienes públicos** fundamentales, tan marcada en las áreas rurales, y de la mayor ausencia, en comparación con los segmentos urbanos del mercado, de instituciones de apoyo a tecnologías apropiadas para la producción de servicios financieros para clientelas marginales. El propósito de la intervención estatal debe ser apoyar el funcionamiento del mercado, no sustituir al mercado, a fin de que se puedan aprovechar mejor las ventajas de transacciones que ocurren a través del mercado y a términos de mercado.

Con apoyo internacional, a través de proyectos como SEFIR, una **estrategia** estatal de promoción de los mercados financieros rurales debe ser un conjunto de acciones, en muy diversos frentes, simultáneas o secuenciales, consistentes entre sí, que incluyan:<sup>5</sup>

- (1) reformas de políticas y de marcos regulatorios así como el desarrollo de la infraestructura institucional necesaria para el funcionamiento de los mercados;
- (2) el apoyo a innovaciones en tecnologías financieras y al desarrollo de los mecanismos de apoyo a estas tecnologías, y
- (3) el fortalecimiento institucional de las organizaciones oferentes y de los entes regulatorios.

En este caso concreto, la estrategia debe, entre otras cosas, resolver tres **dilemas** que han surgido tras más de una década de evolución de las pioneras microfinanzas bolivianas.

---

<sup>5</sup> El desarrollo de los detalles de una estrategia de este tipo se presenta en Claudio González Vega, "Estrategia para la profundización de los mercados financieros rurales," Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Finanzas e Infraestructura Básica, Región 3, mayo de 2001.

Primero, por una serie de razones históricas, durante este proceso de evolución, las innovaciones más notables (el buen vino) surgieron en organizaciones no reguladas, en algunos casos con estructuras débiles y atenuadas de derechos de propiedad y de gobernación (botellas frágiles).

La estrategia debe considerar los costos y beneficios de:

- (1) la transferencia de estas tecnologías apropiadas a organizaciones más robustas (por ejemplo, los bancos),
- (2) la transformación de las organizaciones innovadoras pioneras (por ejemplo, la conversión de algunas organizaciones no gubernamentales en fondos financieros privados) o
- (3) el fortalecimiento de las organizaciones innovadoras sin transformarlas.

Segundo, la estrategia debe ofrecer mecanismos para resolver el aparente **conflicto**, por un lado, entre las ventajas comparativas que las organizaciones locales tienen para enfrentar los riesgos idiosincrásicos (relacionadas, principalmente, con mejor información e instrumentos para hacer cumplir los contratos) y su vulnerabilidad ante los riesgos sistémicos (debida a la covarianza de los resultados de las actividades de los clientes), en contraste, por otro lado, con las oportunidades de diversificación que poseen las organizaciones de amplio ámbito geográfico y sectorial, las que, a su vez, enfrentan mayores problemas para la coordinación de sus actividades a lo largo de su red de agencias. Estas diferentes ventajas comparativas hacen que resulte imposible afirmar, de manera categórica, que un tipo de organización cuenta con mayores probabilidades de éxito que otro tipo de organización.

Lo que sí es indispensable reconocer es que, hasta recientemente, las organizaciones de microfinanzas habían ignorado, en general, los riesgos sistémicos. El peligro de hacerlo se ha hecho evidente con la crisis reciente. Esta es la lección más importante de esta nueva etapa de evolución de las microfinanzas bolivianas.

Tercero, la estrategia debe resolver si busca promover organizaciones especializadas o intermediarios financieros de ámbito múltiple. Las ventajas de la **especialización** incluyen procesos de aprendizaje más concentrados y mejores oportunidades de sostenimiento de la misión de atender a un segmento particular del mercado; la mayor desventaja es la vulnerabilidad al riesgo sistémico. En contraste, organizaciones menos especializadas pueden aprovechar mejor las economías de escala, economías de ámbito (en la producción conjunta de una gama de servicios) y economías de diversificación (para enfrentar la sincronización estacional y la covarianza en los resultados de los clientes).

## C. Regulación y supervisión prudencial

Desde la perspectiva de la SBEF (Efraín Camacho), el régimen boliviano de regulación y supervisión prudencial ha propiciado la expansión rápida de las microfinanzas en el país.

En efecto, en la última década:

- (1) el acceso de la población a los servicios financieros formales se ha incrementado significativamente (la red pasó de 27 oficinas en 1988 a 270 en 2001),
- (2) las organizaciones reguladas de microfinanzas han mostrado resultados positivos,
- (3) funciona una central de riesgo para los intermediarios regulados, y
- (4) las reglas de entrada han sido claras y las reglas de salida han permitido el cierre ordenado de intermediarios que eran insostenibles en vista de deficiencias de su tecnología (por ejemplo, ACCESO).

En la coyuntura de años recientes, la SBEF ha hecho esfuerzos por frenar la explosión crediticia y por reducir otros riesgos en el sistema. A pesar de estos esfuerzos, el sistema se ha visto enfrentado a graves retos. Se espera que las actuales presiones al alza de la mora serán menores en los intermediarios financieros no bancarios que en los bancos y que el saneamiento necesario será menos doloroso.

El plan estratégico de la SBEF propone continuar con el proceso de ajuste de las normas, para permitir la expansión de la frontera de las finanzas. El marco prudencial ha sido desarrollado a partir de un modelo de competencia entre actores privados, quienes asumen el riesgo de su gestión, mientras que a la SBEF le corresponde la protección del **interés público**. El accionar futuro de las autoridades se fundamentará en una supervisión basada en riesgo, incluyendo los riesgos especializados propios de los intermediarios no bancarios. Al respecto, la aparente diversificación que provenía del número elevado de clientes en las organizaciones de microfinanzas no fue suficiente para garantizar la estabilidad. Se requiere, por lo tanto, que el intermediario no bancario desarrolle políticas adecuadas para prevenir y manejar situaciones de crisis.

La discusión del taller puso así de manifiesto responsabilidades tanto para la SBEF como para los intermediarios financieros, en el logro de una mayor cobertura rural, con eficiencia y con estabilidad. Por una parte, a la SBEF le correspondería:

- (1) primordialmente, velar por la estabilidad e impedir que el contagio ponga en peligro a intermediarios prudentes;
- (2) eliminar las asimetrías, que no permiten que entidades dedicadas al mismo negocio puedan operar en igualdad de condiciones;
- (3) garantizar la credibilidad, con normas claras que le permitan a los intermediarios hacer planes de largo plazo, y
- (4) eliminar los obstáculos innecesarios que todavía frenan la expansión de la frontera de las finanzas rurales.

El proyecto SEFIR tendrá oportunidad para contribuir tanto al fortalecimiento general de la SBEF (condición previa) como a la identificación y eliminación de obstáculos innecesarios a la profundización rural.

Por otra parte, a los intermediarios financieros les correspondería:

- (1) incrementar la transparencia en los términos y condiciones de sus contratos, como condición para una mayor competencia y mejor protección de los clientes;
- (2) solidificar la fidelidad de los clientes, para evitar o minimizar comportamientos desestabilizadores;
- (3) buscar la eficiencia, mediante aumentos de escala y diversificación de su gama de servicios, a fin de que las tasas de interés puedan bajar todavía más;
- (4) adoptar mejores políticas de manejo de los ciclos económicos y prevención de crisis, responsabilidad principalmente de los directorios;
- (5) buscar la profesionalización de sus mandos medios, para lograr más agilidad ante cambios en las circunstancias;
- (6) mejorar sus mecanismos de control interno (autoregulación);

- (7) promover una captación más masiva de depósitos, una de las principales razones de ser de la transformación, y
- (8) mejorar, sobre todo, sus habilidades para manejar el crecimiento.

A pesar de su satisfactoria evolución, las organizaciones de microfinanzas bolivianas transformadas en fondos financieros privados (FFP), así como otros intermediarios regulados (por ejemplo, las cooperativas de ahorro y crédito), todavía tienen que resolver retos de segunda generación y consolidarse, para poder expandirse de manera robusta hacia las áreas rurales. El Proyecto SEFIR puede apoyar a organizaciones reguladas de microfinanzas en varias de estas dimensiones de su fortalecimiento institucional, para que se consoliden de previo a su expansión hacia las áreas rurales.

Por su parte, desde la perspectiva de las organizaciones de microfinanzas (Jorge MacLean), existen algunas **asimetrías** importantes en el trato que se le da (o espera dar) a las organizaciones de microfinanzas reguladas y a las no reguladas. Estas asimetrías contradicen la estrategia original de promover la transformación de las entidades no reguladas que operan como organizaciones no gubernamentales (ONG) en entidades reguladas (FFP), con el propósito de desarrollar una estructura de mercado robusta en la atención de este segmento.

En algunos casos, estas asimetrías podrían producir el resultado de darle ventajas especiales a las entidades no reguladas sobre las reguladas, lo que desafortunadamente desestimularía la expansión hacia las áreas rurales por parte de las reguladas. Algunas de estas asimetrías podrían surgir en la posibilidad de movilizar depósitos. Asimetrías semejantes podrían existir entre algunos de los distintos tipos de intermediarios regulados, que no se justificarían desde una perspectiva de riesgo (Marcelo Mallea).

Para enfrentar estas asimetrías es necesario adecuar el marco regulatorio, de manera que las entidades reguladas tengan una percepción clara de cuál es el papel que se le ha asignado a cada tipo de actor en el mercado y cuenten con incentivos adecuados para expandirse hacia las áreas rurales.

Según MacLean, la presencia de asimetrías ha desestimulado el desmontaje y traslado de operaciones financieras, desde las ONG constitutivas de FFP hacia los mismos FFP. Esta situación inesperada estaría provocando un mayor interés en lograr **alianzas estratégicas**, para lograr vinculaciones más armoniosas entre ONG que no están deseosas de perder sus privilegios y los FFP conexos, con las oportunidades de fondeo que les brinda el marco regulatorio a estos últimos. En todo caso, lo que se requiere es una delimitación rigurosa del mercado de los distintos tipos de organización, para promover el surgimiento de verdaderos contratos de corresponsalía y para evitar la competencia desleal.

Desde la perspectiva del VAF (Marisol Fernández), el modelo adoptado consiste en no intervenir en el mercado excepto para “sacar las piedras del camino”. La posibilidad de un estado productor de servicios financieros rurales (por ejemplo, la creación de un banco estatal de desarrollo) ha sido desechada. El papel del Ministerio de Hacienda es el de **normador**, en coordinación con instancias propiamente autorizadas para estos efectos, en particular el Banco Central de Bolivia, la SBEF y el Comité de Normas Financieras de Prudencia (CONFIP). Una vez creado, ajustado y afinado este marco regulatorio, el Ministerio canalizaría sus esfuerzos de apoyo institucional vía el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF) y Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO).

En el desempeño de este papel, el VAF ha venido trabajando en un marco de referencia transparente para las entidades no reguladas que operan en los mercados financieros rurales. Desde una perspectiva de coexistencia de las entidades reguladas y no reguladas por la SBEF, este nuevo marco establecería las reglas para acceder a los recursos públicos y promovería una autorregulación más sistemática de parte de las entidades no reguladas por la SBEF.<sup>6</sup> Un elemento central sería la definición de **estándares** de desempeño que, entre otras cosas, facilitarían el desarrollo de alianzas estratégicas. Este modelo de coexistencia incorporaría a bancos, cooperativas, mutuales, FFP y ONG en el proceso de expansión de los mercados financieros rurales.

---

<sup>6</sup> Sobre las ventajas y desventajas de estos enfoques, consúltese a Ramón Rosales *et al.*, *Microfinanzas y regulación financiera en Bolivia. Ampliación del marco normativo y regulatorio*. La Paz: FUNDA-PRO, septiembre de 2000.

En el tanto, sin embargo, en que este nuevo marco de regulación le confiriese a las entidades no reguladas autorización para ejecutar operaciones que los FFP no pueden hacer, se estaría contribuyendo a las asimetrías que aparentemente obstaculizan el desarrollo del mercado financiero rural. En el tanto en que el acceso a los recursos públicos le permitiese a las entidades no reguladas prestar a tasas de interés artificialmente bajas, se estaría distorsionando el mercado y limitando las posibilidades de expansión de los intermediarios regulados hacia las áreas rurales.

El reto fundamental no consiste, en consecuencia, en lograr la coexistencia de entidades reguladas y no reguladas. El reto fundamental consiste en que las reglas bajo las cuales coexistan sean claras y creíbles (sostenidas en el tiempo) y que el marco regulatorio no le otorgue ventajas artificiales a las entidades menos robustas y con menor capacidad de expandir la oferta de servicios financieros rurales sostenidamente.

## **D. Innovación**

La innovación es un prerrequisito esencial para expandir la frontera de las finanzas rurales. Para que sea exitosa, la innovación de productos debe resultar de un proceso sistemático que incorpore varias fases: identificación, análisis y evaluación, diseño de un prototipo, prueba piloto y lanzamiento del producto (Mónica Brand). Es necesario, además, considerar la viabilidad financiera del nuevo producto y la capacidad institucional para desarrollarlo con éxito.

Muchas organizaciones de microfinanzas bolivianas podrían necesitar apoyo en la adopción de este enfoque sistemático para la innovación y el Proyecto SEFIR va a estar en condiciones de ofrecerlo. Además, las innovaciones de proceso, y no únicamente las innovaciones de productos, van a ser particularmente importantes en la profundización financiera rural. Las innovaciones de proceso usualmente requieren, sin embargo, una relación estrecha entre el proveedor de la asistencia técnica y la organización financiera, en vista de que se vinculan tan íntimamente con las estrategias de la organización para competir en el mercado.

Los actuales actores en el mercado sostienen que sí se han dado importantes innovaciones en el microcrédito rural, en respuesta a demandas particulares en diversas regiones (Marcelo Mallea). Las innovaciones en la prestación de otros servicios financieros, por su parte, van a requerir una vinculación más estrecha entre lo urbano y lo rural. Esta vinculación urbana-rural es especialmente importante en la captación de depósitos, giros y transferencias. Algunos de estos servicios crean oportunidades para convenios interinstitucionales, entre distintos tipos de entidades y entre entidades de un mismo tipo.

La posibilidad de manejar cuentas fiscales, hacer pagos a funcionarios públicos, cambiar monedas, trabajar con boletos de garantía, recibir recaudaciones tributarias, recibir cobros y pagos de administradoras de fondos de pensiones (AFP), cobrar por servicios públicos, hacer pagos por orden de empresas públicas y privadas y vender seguros son todas actividades que contribuirían a diluir los costos fijos de las agencias rurales y a generar economías de ámbito.

Para aprovechar estas oportunidades que existen en las áreas rurales, se requieren tanto cambios en el marco regulatorio, como se indicó anteriormente, como innovaciones ágiles, seguras y sostenibles. En todo caso, no se trata de “descubrir la pólvora” sino de diagnosticar adecuadamente los problemas y de desarrollar nuevos enfoques para hacerles frente.

La poca atención de la banca tradicional a este segmento del mercado crea oportunidades de innovación para aquellas entidades con buen conocimiento del nicho. Entre los obstáculos más importantes para lograrlo están las deficiencias de las comunicaciones, las pocas oportunidades para generar economías de escala, las asimetrías normativas, la inseguridad jurídico-política, la competencia no basada en condiciones de mercado y los problemas de imagen. Los problemas recientes con algunos deudores se deben, sin embargo, menos a falta de fidelidad y más a debilidades del entorno político.

Mucho se discutió si éste es un buen momento para innovar. Según Mallea, la estrategia de innovación debe orientarse a consolidar primero a los FFP, en cuya evolución se han invertido ya cuantiosos esfuerzos, que no deben ser desperdiciados. La mayoría de las entidades no reguladas, en contraste, tienen poca capacidad de inversión para acometer las tareas de la profundización sostenible de los mercados financieros rurales y requerirían, en consecuencia, recursos más sustanciales, para alcanzar el mismo objetivo.

La superación de los obstáculos enumerados es, en todo caso, una precondition para que los procesos de innovación resulten rentables. Superados estos obstáculos, el proyecto SEFIR puede apoyar el desarrollo, en las organizaciones financieras colaboradoras, de sistemas integrados de cómputo, la formación de recursos humanos para la innovación, el establecimiento de alianzas estratégicas, el mejoramiento de la imagen de las microfinanzas, el desarrollo de soluciones *off-line* y otras mejoras en la eficiencia administrativa de las organizaciones. Algunas de estas intervenciones son de interés y utilidad para la mayoría de las organizaciones; otras requerirán esfuerzos enfocados a organizaciones específicas.

Los participantes en el taller debatieron detenidamente las bondades de promover la expansión del sistema ahora, en vista de la actual coyuntura adversa, y discutieron diferentes maneras de consolidarlo como condición previa a la expansión. Algunos mostraron, en contraste, preocupación por que la expansión del sistema financiero hacia las áreas rurales fuera postergada y recomendaron la adopción de un marco flexible de acción con fuerte apoyo internacional (Miguel Hoyos).

Una y otra vez, la discusión regresó al tema del marco de (auto)-regulación para las ONG y sus consecuencias en cuanto al desarrollo del mercado. Algunos participantes indicaron que el decreto del FONDESIF, bajo estudio y consulta, no considera adecuadamente cómo ofrecer facilidades de depósito en las áreas rurales y se basa en una visión excesivamente optimista sobre la disponibilidad de recursos fiscales (Evelyn Grandi).

Se reconoció que la importancia de las facilidades de **depósito** para los ahorristas ha sido ignorada, en general, en el debate político. Algunos participantes además consideraron que los FFP no han hecho suficiente esfuerzo en movilizar el ahorro, en parte por su acceso a fondos más fáciles y a menor costo (Martina Weidmaier) Es muy probable, sin embargo, que la disposición a ahorrar aumente en tiempos de crisis, pero las iniciativas para mejorar el entorno de la captación de depósitos han tenido poco apoyo.

El proyecto SEFIR debe insistir en la importancia de las facilidades de depósito en la profundización financiera rural. Algunos participantes en el taller indicaron que la percepción de la existencia de montos sustanciales de fondos externos disponibles a través de FONDESIF y de NAFIBO desestimula el interés en la captación de depósitos. El proyecto SEFIR ha sido suficientemente cuidadoso en no servir como vehículo para la ampliación de la disponibilidad de fondos en el sistema. El énfasis ha estado, más bien, en la importancia del fortalecimiento institucional y, en particular, del entorno regulatorio en que operan las entidades de microfinanzas.

Las **alianzas estratégicas** fueron vistas como una manera eficaz de combinar las distintas fortalezas y debilidades de varios tipos de organizaciones en alcanzar la sostenibilidad y profundizar la cobertura de las finanzas rurales, de manera que las organizaciones aliadas tengan algo que ganar. La posibilidad de combinar distintos tipos de servicios, para atender los mercados rurales como “unidades de economía local integrada”, se presentó como una opción para superar los elevados costos fijos de atender segmentos de mercado estrechos (Javier Aguilar).

Otro aspecto no debidamente considerado ha sido la insatisfecha demanda legítima de servicios de crédito de parte de pequeños y medianos agricultores, donde el proceso de innovación debe encaminarse a enfrentar problemas de riesgo en este tipo de actividades (Vivianne Romero). En general, muchas organizaciones todavía muestran serias debilidades en el manejo del riesgo, principalmente del riesgo sistémico.

Parte del problema ha resultado del rezago del marco legal en comparación con la innovación financiera. Según Mauricio Dupleich, “el sistema legal funciona al paso de una máquina de escribir”. Tal ha sido el caso de los esfuerzos por introducir productos de *leasing* así como de las demoras injustificadas en la aprobación de una Ley de Garantías Muebles. Un buen marco jurídico y una buena práctica judicial en el caso de las garantías prendarias y de la propiedad sobre la tierra son indispensables para el desarrollo del crédito agropecuario. En muchas de estas iniciativas se puede y se debe ir avanzando, mientras la coyuntura adversa desaparece y el sector se consolida. No hay razón para suponer que la innovación deba detenerse en un proceso de consolidación del mercado.

## **E. Desarrollo institucional**

Los requerimientos de desarrollo institucional actuales responden a las circunstancias de la evolución histórica de los distintos tipos de entidades. El potencial de apoyo del proyecto SEFIR a las ONG no puede ignorar esta evolución histórica. Para examinarla, José Auad distinguió entre dos períodos: uno de expansión y otro de contracción (crisis).

La etapa de **expansión** del mercado, impulsada por el crecimiento de la economía y el vacío dejado por el cierre del Banco Agrícola, estuvo caracterizada por un creciente énfasis en la transformación de las ONG en FFP, como medio para lograr la autosostenibilidad, vía la fiscalización de las organizaciones.

En el campo de las ONG, junto a algunos logros importantes en desarrollo de tecnologías de crédito, durante esta primera etapa prevalecieron la falta de estandarización y de transparencia en la información, que permitiese evaluar el desempeño relativo de las diversas organizaciones, la falta de conexión de éstas con la central de riesgo y la heterogeneidad en los esfuerzos de autorregulación (control interno) de las distintas entidades. Las actividades se centraron en el crédito y no existieron incentivos para ofrecer otros tipos de servicios financieros. Los logros alcanzados reflejaron las fortalezas individuales de algunas organizaciones y no fueron el resultado de una estrategia bien definida.

En la etapa de **contracción**, al llegar la recesión de la economía, se produjo una disminución de la demanda de microcrédito, acompañada por la gremialización de los deudores y por amenazas de destrucción de la cultura de pago. Enfrentado a las presiones resultantes, el Gobierno revalorizó la labor de las ONG, en particular como una opción de expansión de la frontera de los servicios financieros rurales. Esto no significa que se pueda afirmar, como algunos lo han hecho, que los FFP hayan perdido sus objetivos sociales. Las contribuciones de los FFP han sido y son aún robustas y socialmente importantes. De hecho, aún después de la contracción, el número de clientes que atienden en el segmento meta no tiene paralelo en América Latina.

El desarrollo de un nuevo marco de regulación, como el que en ese momento proponía el FONDESIF, crearía oportunidades para que las ONG ofreciesen otros servicios financieros, potencialmente vía contratos de corresponsalía, para que tuviesen acceso a servicios privados de información crediticia y para que sistematizasen sus esquemas de autorregulación. Esto les permitiría convivir con los intermediarios financieros regulados (“todas tienen algo que ofrecer”, afirmó Rolando Virreira).

La expectativa es que este nuevo marco regulatorio (no prudencial) promueva un desempeño más eficiente de estas organizaciones en el futuro, en comparación con el pasado, cuando el acceso fácil a los fondos baratos, la atenuación de su estructura de derechos de propiedad y su poco interés en luchar por la autosostenibilidad llevaron, en muchos casos, a desempeños poco satisfactorios y a dañinas distorsiones del mercado. No obstante, algunas ONG, incluyendo a las que eventualmente se transformaron en FFP, pero no sólo éstas sino también algunas ONG sobresalientes que han optado por no transformarse, al menos todavía, han hecho contribuciones sustanciales al desarrollo de las microfinanzas en Bolivia.<sup>7</sup>

Algunos participantes estimaron que, aún así, el peligro es que la estructura todavía débil de las ONG y las distorsiones introducidas por el posible nuevo marco regulatorio frenen el desarrollo de una estructura de mercado **robusta**, capaz de hacerle frente a crisis futuras. Otros temen, en cambio, que dicho marco le ponga una camisa de fuerza a la creatividad de las ONG. Así, la oposición al nuevo marco propuesto viene de amigos y de enemigos de las ONG.

La posibilidad de alianzas estratégicas entusiasmó a representantes tanto de las organizaciones reguladas como de las no reguladas, pues ambos perciben en estas alianzas ciertas oportunidades para superar algunas de sus presentes limitaciones.

---

<sup>7</sup> Sobre las contribuciones de las microfinanzas en Bolivia, véase Claudio González Vega, “¿ Por qué hay que proteger las microfinanzas y cómo?”, conferencia dictada en La Paz el 23 de octubre de 2001, a ser publicada como un Cuaderno de SEFIR.

Las alianzas no pueden, sin embargo, eliminar, *per se*, las deficiencias de algunas organizaciones. Una alianza entre dos entidades débiles es un conglomerado doblemente débil. Incluso para participar exitosamente en una alianza, ambas partes requieren un ejercicio ambicioso de desarrollo institucional, que podría ser apoyado por el proyecto SEFIR. El propósito de la alianza debería ser cómo encontrar maneras de aprovechar ventajas comparativas propias de cada entidad, de manera complementaria.

En su evolución futura, las ONG enfrentarán diversos retos (José Auad). Estos retos incluyen la búsqueda de fondos para la creación de nuevas agencias y así llegar a zonas más alejadas. Estos retos incluyen la innovación, a fin de reducir costos y, con ello, las tasas de interés necesarias para garantizar su sostenibilidad en zonas de poca densidad de negocios. Otros retos incluyen la creación de las condiciones para poder participar en contratos de corresponsalía, lograr el acceso a los servicios de un centro de información crediticia (desarrollando su disposición a compartir información, a lo que las ONG se han resistido mucho) y desarrollar sistemas de autorregulación que promuevan su sostenibilidad.

De darse, el apoyo del proyecto SEFIR a las ONG tendría que ser selectivo, en vista del gran número y marcada heterogeneidad de este grupo de organizaciones. Algunas actividades genéricas (por ejemplo, entrenamiento, foros de discusión) podrían ser valiosas, sin embargo, para todas estas organizaciones.

La recesión también ha golpeado a los FFP, con una disminución y un deterioro de la calidad de la demanda (llevando a un incremento en las tasas de rechazo de solicitudes), aumentos en las tasas de mora (aunque estas tasas siguen siendo siempre inferiores a las de los bancos), elevados costos de provisiones (los que se han duplicado) y dificultades para mejorar la eficiencia en un mercado en contracción (debido, por ejemplo, a la disminución de la productividad de los analistas de crédito). Todas estas circunstancias reducen la rentabilidad de las organizaciones y aumentan la exposición de su patrimonio al riesgo de crédito (Pedro Arriola).

Se ha producido un deterioro de la **imagen** de las microfinanzas ante el público. La visión de que los FFP sólo están interesados en repartir dividendos es, sin embargo, incorrecta (las reinversiones han sido masivas) y todos han mantenido un fuerte compromiso con su misión. Los FFP también han compartido su éxito con sus clientes, como se ha manifestado en la disminución en el largo plazo de las tasas de interés. En general, la transformación en FFP ha permitido una ampliación de la gama de los servicios financieros ofrecidos, un aumento de la red de oficinas y un significativo incremento de la cobertura. El menor interés reciente en la transformación no refleja la falta de éxito del modelo inicial, sino la influencia de algunas distorsiones regulatorias (Marcelo Villafani).

El sistema se enfrenta, así, a una serie de amenazas:

- (1) aumentos en la exposición de los patrimonios de los FFP al riesgo de crédito,
- (2) el activismo de las organizaciones de deudores, lo que erosiona la voluntad de pago, en general,
- (3) el deterioro de la imagen pública de toda la industria de las microfinanzas, lo que alienta medidas intervencionistas que eventualmente deterioran el desempeño del mercado, y
- (4) algunas iniciativas de intervención que amenazan la estabilidad futura de las organizaciones de microfinanzas establecidas (Pedro Arriola).

Para superar esta coyuntura adversa, las organizaciones de microfinanzas deben mejorar la eficiencia y la calidad de sus carteras y asegurar su autosostenibilidad, mediante mejoras en la capacidad de gestión de sus mandos altos y medios, ampliación de sus operaciones hacia nuevos espacios geográficos y otros segmentos del mercado y aumentos en la calidad del servicio al cliente, incluyendo su capacidad para ofrecer facilidades de depósito (Pedro Arriola). En vista de los altos costos fijos y bajas economías de escala en la prestación de varios tipos de servicios, incluyendo las facilidades de depósito, en zonas alejadas, la creación de **redes** que integren a varias entidades en estas tareas debiera ser una opción prometedora.

Estos retos abren oportunidades de apoyo del proyecto SEFIR a las organizaciones reguladas, en áreas como el mejoramiento de la imagen del sector de las microfinanzas (indispensable para poder movilizar el ahorro), el apoyo a innovaciones de proceso para reducir los costos de operación, la capacitación y entrenamiento del personal, la asistencia técnica para mejorar las tecnologías de crédito y de captación de depósitos y la evaluación de todo tipo de riesgos, la promoción de inversiones en infraestructura y comunicaciones y la conducción de estudios de mercado para expandirse en segmentos subatendidos. La existencia de importantes **externalidades** positivas en todas estas actividades es suficiente justificación para el apoyo del proyecto.<sup>8</sup>

La propuesta de crear un mecanismo para facilitar la recuperación de la cartera en problemas, a fin de prevenir el deterioro patrimonial de los FFP, permitiendo la absorción de las pérdidas por incobrables, resultó más controversial en el taller. Algunos participantes opinaron que nada de lo programado tendrá valor si algunas de las organizaciones fuertes en el mercado entran en problemas (Pilar Ramírez).

Otros participantes opinaron que es responsabilidad de las organizaciones prepararse para una crisis como la presente, mientras que otros estimaron que los eventos que han conducido a la crisis eran prácticamente impredecibles y que la debilidad del entorno político, en general, ha contribuido a las dificultades. Es decir, la debilidad del entorno político ha creado externalidades negativas. Algunos mostraron pesimismo en cuanto a las posibilidades de una reactivación de la economía en el corto plazo (Gonzalo Paz). Es claro, en todo caso, que el proyecto SEFIR no cuenta con los mecanismos para participar en este esfuerzo de rescate, independientemente de sus méritos y debilidades.

---

<sup>8</sup> Una *externalidad* surge cuando quien destina recursos a cierta actividad no logra capturar todos los beneficios de este esfuerzo. En estos casos, los beneficios privados (capturables) son menores que los beneficios sociales (que van más allá del inversionista particular). Cuando los beneficios privados subvaloran la contribución social, la iniciativa privada no será suficiente para que se alcancen las dimensiones socialmente óptimas de la actividad.

## F. Estrategias

En apoyo a la expansión de la frontera de los mercados financieros rurales, el Gobierno ha concentrado sus esfuerzos en lograr la sostenibilidad financiera y la formalización de las entidades financieras no bancarias (Carlos Rodríguez). A la vez, como actividad complementaria, se han considerado algunos posibles mecanismos de rescate de las organizaciones con problemas.

El Programa de Microcrédito del FONDESIF ofrece un apoyo institucional integral que incluye préstamos para cartera, asistencia técnica y apoyo al desarrollo sectorial. En esta labor es deseable una mejor coordinación de la cooperación internacional, lo que se ha buscado con el Comité de Microfinanzas (Miguel Hoyos). Estas intervenciones han permitido una expansión importante en el número de agencias de intermediarios a lo largo del país.

Una serie de acciones estatales con capacidad de aliviar la **pobreza** también mejorarán el entorno para el funcionamiento de los mercados financieros rurales. Entre estas acciones se encuentran la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura productiva (con inversiones en caminos, riego y telecomunicaciones), el saneamiento de la propiedad sobre la tierra rural, los aumentos en la competitividad (con mecanismos como las cadenas de mercadeo) y la creación de oportunidades de empleo no agrícola. Igualmente importantes para ampliar los mercados financieros rurales son la promoción de un entorno competitivo para la pequeña y microempresa, el desarrollo de mercados de servicios no financieros (que ofrezcan, entre otros servicios, asistencia técnica y capacitación) y el fortalecimiento de las entidades financieras que atienden al sector.

En esta última tarea, el FONDESIF espera diversificar y ampliar la cobertura hacia las áreas rurales, canalizando para ello recursos de la cooperación internacional, fortaleciendo el marco regulatorio e institucional, tanto para las entidades reguladas como para las no reguladas por la SBEF, y mejorando la calidad de la oferta de servicios financieros, al promover innovaciones y servicios móviles, mejorar la información y fortalecer a las entidades.

El FONDESIF confía que el impulso a la autorregulación mejorará el desempeño de las entidades no reguladas y que las alianzas estratégicas entre distintos tipos de organizaciones superarán las asimetrías que actualmente se observan en el mercado.

Evelyn Grandi examinó, con más profundidad, las dificultades de expandir, de una manera sostenible, los servicios financieros (crédito, depósitos, remesas) hacia las áreas rurales. Desde su perspectiva, en la oferta de servicios financieros, diferentes regiones ofrecen distintas combinaciones de **viabilidad** económica y geográfica (en función de los ingresos, capacidad de pago, diversificación de actividades productivas, integración comercial y comunicaciones), viabilidad política (en reflejo de su estabilidad y aceptación de la sociedad civil) y presencia de la población meta.

Las condiciones de las áreas rurales crean la posibilidad de *trade-offs* entre la sostenibilidad del programa y su impacto social (medido por la cobertura del grupo meta). Esto permite, a la vez, apoyar la atención de las clientelas más difíciles con los ingresos por intereses cobrados a clientelas menos difíciles, a niveles que permitan la sostenibilidad de todo el programa (mediante subsidios cruzados).<sup>9</sup>

Cuando el programa tiene la oportunidad de intermediar ahorro, las tasas de interés requeridas para la sostenibilidad disminuyen. Dada esta importancia de la captación de depósitos, el reto fundamental está en encontrar el marco regulatorio y los arreglos institucionales apropiados para favorecer la movilización conveniente y seguro del ahorro rural. Únicamente los intermediarios financieros supervisados por la SBEF tienen autorización para captar fondos del público. Mayores volúmenes de ahorro podrían ser captados, aún en estas circunstancias, mediante alianzas estratégicas para la movilización de depósitos o mediante mecanismos de circularización del ahorro entre los miembros de grupos. Mayor atención se le debe prestar en el desarrollo del marco regulatorio que favorezca estas oportunidades.

---

<sup>9</sup> El aprovechamiento de las economías que resultan de ofrecer servicios en diversas comunidades y a clientelas diferentes no necesariamente significa un subsidio (cruzado). Las posibilidades de diluir costos responden al aprovechamiento de economías de escala, economías de ámbito, reducción de los riesgos vía la diversificación y otros procesos que permiten atender clientelas difíciles cuando a la vez se atienden clientelas fáciles pero que, en realidad, no pueden ser denominados subsidios.

Ante el peligro de colapso de la industria de las microfinanzas en la presente coyuntura, varios participantes en el taller indicaron que una campaña de revalorización de la imagen de las microfinanzas, mediante diversos mecanismos de información y educación, deben representar una prioridad para el proyecto (Vivianne Romero). Estos esfuerzos posiblemente requieran poner en mayor evidencia el efecto positivo de los programas sobre los clientes y la economía (Carmen Velazco). El proyecto de Ohio State University, con apoyo de USAID, para desarrollar un perfil de los clientes de CRECER y de Pro Mujer, podría hacer una contribución interesante en esta dirección. A pesar de sus dificultades, la industria de las microfinanzas bolivianas sigue siendo ejemplo para el mundo (Marcelo Villafani).

## **G. Conclusiones**

A pesar de los temores expresados ante la presente coyuntura, que se reflejaron en muchos aspectos de la discusión del día, el moderador del taller consideró que existen suficientes oportunidades para construir **puentes** y, de esta manera, avanzar en la profundización de los mercados financieros rurales (Claudio González Vega):

1. Hay que construir mejores puentes entre la intermediación financiera urbana y la rural. Estos puentes reflejarían los flujos de fondos que, por razones relacionadas con los patrones de asentamiento y desarrollo económico (migración), ya existen. El mayor desarrollo de las microfinanzas urbanas serviría de punto de apoyo adonde anclar la expansión hacia las áreas rurales. El puente entre lo urbano y lo rural ofrecería oportunidades de diversificación de cartera para enfrentar mejor el riesgo sistémico.
2. Hay que construir mejores puentes entre la prestación de servicios financieros para la agricultura y para las actividades no agropecuarias. Esta vinculación permitiría enfrentar mejor los riesgos de prestarle a la agricultura.
3. Hay que construir puentes entre el desarrollo del marco jurídico y la práctica judicial, por una parte, y los requerimientos de la innovación financiera, por otra.
4. Hay que construir puentes entre los actores de los mercados financieros rurales regulados por la SBEF y los no regulados. De hecho, los puentes deben conectar a intermediarios dentro de cada grupo y de un grupo al otro. Así, los puentes pueden ser bilaterales (por ejemplo, alianzas estratégicas), multilaterales (por ejemplo, redes para la creación de plataformas comunes de servicios) y globales (por ejemplo, centros de información crediticia).
5. Hay que construir mejores puentes entre el sector privado y el sector público. En particular, es indispensable definir con claridad y con visión de largo plazo el papel de cada uno.

6. Hay que construir puentes entre la SBEF y los entes regulados. Debe recordarse que buena parte de la regulación la cumple el mercado mismo, pero que a la SBEF le corresponde velar por el interés público, precisamente porque hay fallas del mercado que pueden poner en peligro la estabilidad del sistema. Como instrumento para prevenir el comportamiento oportunista o incompetente y para proteger los intereses de los depositantes, no se puede descansar en la autorregulación. Aún así, la autorregulación, simplemente entendida como control interno, es una parte importante del esquema global de regulación, pero no es suficiente.
7. Hay que construir puentes entre los organismos internacionales. Los donantes envían muchas señales contradictorias, que distorsionan el mercado. Cuando los intereses de los donantes no son compatibles con la sostenibilidad de las organizaciones, su presencia puede ser dañina.
8. Hay que construir puentes entre el corto y el largo plazo. Dada la coyuntura, es importante proteger los logros alcanzados y ajustar las operaciones a las circunstancias presentes. Esto no debe, en ningún momento, significar que se sacrifican los principios sanos de largo plazo.

Los puentes en sí son los productos. El proyecto SEFIR podría definir su misión como la consolidación de estos puentes. El proceso de innovación se puede ver, así, como el proceso de crear y fortalecer los puentes. Consolidar no significa dejar de innovar. Consolidar significa construir a partir de cimientos sólidos.

## ANEXO

### Lista de participantes en el taller

NOMBRE	INSTITUCION	CARGO
David Delgado	USAID/Bolivia	Jefe de Equipo Estratégico de Oportunidades Económicas
Gabriela Salazar	USAID/Bolivia	Gerente de Proyectos
Sergio Navajas	USAID/Bolivia	Economista Senior
Martina Wiedmaier	SFR/GTZ	Asesora Principal Proyecto Sistema Financiero Rural, FONDESIF
René Brugger	COSUDE/PROFIN	Director Cosude-Profin
Sergio Duchén	COSUDE/PROFIN	Asesor Financiero
Gonzalo Flores	CAF	Vicepresidente de Industria y Sistemas Financieros
Vivianne Romero	PLAN INTERNACIONAL	Gerente Nacional de Operaciones
Patricia Hurtado	UNION EUROPEA	Asistente en Microfinanzas
Eddy Linares	BID	Consultor
Waldo Salinas	SBEF	Intendente de Supervisión Entidades No Bancarias
Efraín Camacho	SBEF	Intendente General
Marcelo Villafani	SBEF	Supervisor Financiero
Marisol Fernández	VAF	Directora General de Seguimiento Financiero
Nadia Alcázar	VAF	Consultora
Carlos Rodríguez	FONDESIF	Consultor
Marcelo Mallea	PRODEM FFP	Gerente Nacional de Operaciones y Finanzas
Pedro Arriola	CAJA LOS ANDES	Gerente General
José Auad	FADES	Director
Gonzalo Puente	ECO FUTURO FFP	Gerente General
Pilar Ramírez	FIE FFP	Presidente del Directorio

<b>NOMBRE</b>	<b>INSTITUCION</b>	<b>CARGO</b>
Jorge MacLean	ECO FUTURO FFP	Presidente
Carmen Velasco	PRO MUJER	Directora Ejecutiva
Julio César Herbas	BANCOSOL	Gerente Nacional Comercial
Evelyn Grandi	CRECER	Gerente General
Mauricio Dupleich	ANED	Jefe Departamento de Desarrollo
Guillermo Monje	SAT	Director Ejecutivo
Rolando Virreira	CONSULTOR	Consultor
Javier Aguilar	KPMG	Consultor
Steve Smith	CONSULTOR	Consultor
Sergio Prudencio	INNOVA EMPRESARIAL	Gerente
Miguel Barba	ICC	Vice Presidente
Miguel Hoyos	FUNDAPRO	Director Ejecutivo
Néstor Castro	FINRURAL	Gerente
Oswaldo Oliva	WOCCU	Consultor
Guillermo Salcedo	PROYECTO MAPA-CHEMONICS	Gerente de Finanzas
Gonzalo Paz	BANCO BISA	Director
Mónica Mendizábal	CATHOLIC RELIEF SERVICES	Gerente Proyectos Microcrédito
Fernando Prado	DAI/SEFIR	Director del Proyecto
Cecilia Campero	DAI/SEFIR	Directora Adjunta
Hillary Miller	DAI/SEFIR	Analista Financiera
Claudia Roca	DAI/SEFIR	Asistente
Mónica Brand	ACCION	Consultora
Susan Barton	ACCION	Vice Presidente de Operaciones Latinoamericanas
Claudio González-Vega	Ohio State University	Director Programa Finanzas Rurales