

## **Servicios financieros rurales: un enfoque integral**

El documento resume y comenta los resultados del taller de lanzamiento del proyecto Servicios Financieros Rurales (SEFIR-DAI) celebrado el 31 de julio del 2001. 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 papel del proyecto SEFIR-DAI debe ser promover un proceso, sostenido en el largo plazo, de profundización financiera rural, sin descuidar la búsqueda de la mejor solución posible a los problemas coyunturales. En esencia se busca superar el rezago rural en el desarrollo del sistema financiero boliviano. Para el logro de este propósito se reconocen oportunidades tales como: acceso a un mejor diagnóstico de las dificultades para operar en este segmento del mercado; excepcional evolución histórica de las microfinanzas urbanas en Bolivia; existencia de un marco de regulación y supervisión prudencial propicio para la expansión de las microfinanzas. Sin embargo, apenas se está comenzando a entender cuales son los ajustes a realizar para transferir la experiencia de las microfinanzas urbanas a las áreas rurales. SEFIR debe influir sobre el debate de estructura del mercado, para promover el surgimiento de una estructura sostenible, con actores capaces de usar productivamente los insumos del proyecto, además, de velar porque las presiones políticas no contrarresten las decisiones técnicas de las autoridades prudenciales. Además, se deben adoptar dos actitudes: una nueva visión del papel de los servicios financieros en el desarrollo rural, dejando de lado su uso como herramienta de política para lograr beneficios no financieros; mirar a los servicios financieros como insumos intermedios, mientras mejores insumos sean mejor, mayor será su contribución a la población rural. Los esfuerzos deben estar dirigidos a la consecución de: mayor eficiencia; sostenibilidad; y amplia cobertura. Interesa el aumento de la oferta de servicios financieros, mediante una reducción de sus costos de producción, ampliación de la variedad, con una gama más completa de servicios, mejoramiento de su calidad, aumento de su permanencia y expansión de su cobertura.

Otro cambio de visión es el papel del estado en el desarrollo de los mercados financieros rurales, el estado debe aportar el andamiaje necesario para que el mercado pueda funcionar mejor. La intervención estatal debe apoyar el funcionamiento del mercado y no sustituirlo. En este sentido una estrategia estatal debe incluir: (1) reformas de políticas y marcos regulatorios así como el desarrollo de la infraestructura institucional necesaria para el funcionamiento del mercado; (2) apoyo a innovaciones en tecnologías financieras y al desarrollo de los mecanismos de apoyo a estas tecnologías; (3) fortalecimiento institucional de las organizaciones oferentes y de los entes regulatorios. En las microfinanzas bolivianas hay tres dilemas que esta estrategia debe resolver: (a) las innovaciones más notables surgieron en organizaciones no reguladas, algunas con estructuras débiles de derechos de propiedad y de gobernación; (b) el aparente conflicto entre las ventajas comparativas que las organizaciones locales tienen para enfrentar los riesgos idiosincrásicos y su vulnerabilidad ante los riesgos sistémicos, en contraste con las oportunidades de diversificación que tienen las organizaciones de amplio ámbito geográfico y sectorial y que enfrentan mayores problemas para la coordinación de sus actividades a lo largo de su red de agencias; (c) decidir si busca promover organizaciones especializadas o intermediarios financieros de ámbito múltiple.

Según la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF), el régimen boliviano de regulación y supervisión prudencial ha propiciado la expansión rápida de las microfinanzas. En la coyuntura de años recientes el sistema se ha visto enfrentado a graves retos, el plan estratégico de la

SEBF propone continuar con el proceso de ajuste de las normas, para permitir la expansión de las fronteras de las finanzas. El taller definió las responsabilidades como sigue: a la SBEF le corresponderá velar por la estabilidad, eliminar las asimetrías, garantizar la credibilidad, y eliminar los obstáculos a la expansión de la frontera de las finanzas rurales; SEFIR contribuirá tanto al fortalecimiento general de la SBEF como a la identificación y eliminación de obstáculos innecesarios a la profundización rural; a los intermediarios financieros les correspondería incrementar la transparencia de sus contratos, solidificar la fidelidad de los clientes; buscar la eficiencia; adoptar mejores políticas de manejo de los ciclos económicos y prevención de crisis; profesionalización de sus mandos medios; mejorar sus mecanismos de control interno; promover una captación más masiva de depósitos; mejorar sus habilidades para manejar el crecimiento. Para expandirse sólidamente hacia las áreas rurales, las organizaciones de microfinanzas bolivianas transformadas en fondos financieros privados y otros intermediarios regulados deben resolver retos de segunda generación y consolidarse, tarea en la que puede apoyar el proyecto SEFIR. Desde la perspectiva de las organizaciones de microfinanzas, existen asimetrías importantes en el trato que se le da a las organizaciones de microfinanzas reguladas y a las no reguladas. Es necesario adecuar el marco regulatorio para que las entidades reguladas tengan una percepción clara del papel que se le ha asignado a cada actor en el mercado y cuenten con incentivos adecuados para expandirse hacia las áreas rurales. El reto no consiste en lograr la coexistencia de entidades reguladas y no reguladas, sino que las reglas bajo las cuales coexistan sean claras y creíbles 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.

La innovación es un prerequisite esencial para expandir la frontera de las finanzas rurales, debe resultar de un proceso sistemático que incorpore varias fases y, además, considerar la viabilidad financiera del nuevo proceso o nuevo producto y la capacidad de desarrollarlo con éxito (SEFIR puede ofrecer apoyo en la adopción de este enfoque sistemático para la innovación) Las innovaciones en la prestación de otros servicios financieros requerirán una vinculación más estrecha entre lo urbano y lo rural, esta es especialmente importante en la captación de depósitos, giros y transferencias, algunos de estos servicios crean oportunidades para convenios interinstitucionales. La poca atención de la banca tradicional a este segmento crea oportunidades de innovación, pero hay que superar 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. Superados estos, SEFIR puede apoyar el desarrollo en: las organizaciones financieras colaboradoras, de sistemas integrados de computo, 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. El proyecto SEFIR debe insistir en las facilidades de depósito en la profundización del sistema financiero rural. Este proyecto ha sido cuidadoso en no servir como vehículo para la ampliación de la disponibilidad de fondos en el sistema, el énfasis ha estado en la importancia del fortalecimiento institucional y del entorno regulatorio en que operan las entidades de microfinanzas. 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. Otro aspecto a considerar es que muchas organizaciones muestran serias debilidades en el manejo de riesgos, principalmente del riesgo sistémico. Incluso, el marco legal se ha rezagado en relación con las innovaciones financieras, y es indispensable un buen marco jurídico y una buena práctica judicial para el desarrollo del crédito agropecuario. En muchas de estas iniciativas se debe ir avanzando, mientras el sector se consolida.

El requerimiento de desarrollo institucional actuales responden a las circunstancias de la evolución histórica de los distintos tipos de entidades. En la etapa de expansión del mercado, prevaleció la

transformación de las ONG en Fondos Financieros Privados (FFP), las actividades de las ONG's se centraron en el crédito, los logros alcanzados no fueron el resultado de estrategias bien definidas, prevalecía la falta de estandarización y de transparencia en la información. En la etapa de contracción, disminuyó la demanda del microcrédito, se gremializaron los deudores, el gobierno revalorizó la labor de las ONG como una opción de expansión de la frontera de los servicios financieros rurales, esto no significa que los FFP perdieran sus objetivos sociales, de hecho aun después de la contracción el número de clientes que atiende en el segmento meta no tiene paralelo en América Latina. En ese momento se propuso un marco regulatorio que daría la oportunidad para que las ONG's ofreciesen otros servicios financieros, promoviendo un desempeño más eficiente en el futuro. En el taller se estimó que este marco regulatorio puede frenar el desarrollo de una estructura de mercado robusta o limitar la creatividad de las ONG. Por otra parte, se percibe en las alianzas estratégicas la posibilidad de superar limitaciones. En el futuro las ONG enfrentarán diversos retos, por ejemplo: búsqueda de fondos para crear nuevas agencias; innovación para reducir costos; crear condiciones para participar en contratos de corresponsalía, acceso a los servicios de un centro de información crediticia, desarrollo de sistemas de autorregulación para su sostenibilidad. El apoyo de SEFIR a las ONG debería ser selectivo por la gran cantidad y heterogeneidad de estas. La recesión afectó a los FFP produciendo disminución de la demanda, aumento en la mora, elevados costos de provisiones, etc., produciendo un deterioro en la imagen de las microfinanzas.

Así, el sistema se enfrenta a las siguientes amenazas: aumentos en la exposición de los patrimonios de los FFP al riesgo de crédito, activismo de las organizaciones de deudores, deterioro de la imagen pública de las microfinanzas e iniciativas de intervención que desestabilizan el futuro de las organizaciones de microfinanzas establecidas. Para superar todo esto, dichas organizaciones deben mejorar la eficiencia y calidad de sus carteras, asegurar su autosostenibilidad, ampliar sus operaciones a nuevos espacios geográficos y otros segmentos del mercado, mejorar la calidad del servicio al cliente y una buena opción sería la creación de redes que integren a varias entidades en estas tareas. Todos estos retos abren oportunidades de apoyo del proyecto CEFIR.

Como estrategia el gobierno se ha enfocado en lograr la sostenibilidad financiera y la formalización de las entidades financieras no bancarias, el FONDESIF con su programa de microcrédito ofrece un apoyo institucional integral. Otras acciones estatales en busca de aliviar la pobreza también mejorarán el entorno para el funcionamiento de los mercados financieros rurales. Por otra parte el FONDESIF espera diversificar y ampliar a las áreas rurales, canalizando recursos de la cooperación internacional, fortaleciendo el marco regulatorio y mejorando la calidad de la oferta de servicios financieros; además, confía en 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 se observan en el mercado. Varios participantes del taller consideraron importante impulsar la revalorización de la imagen de las microfinanzas.

Las conclusiones del taller indicaron la necesidad de construir los siguientes puentes: 1) entre la intermediación financiera urbana y la rural; 2) entre la prestación de servicios financieros para la agricultura y para las actividades no agropecuarias; 3) entre el desarrollo del marco jurídico, la práctica judicial y los requerimientos de la innovación financiera; 4) entre los actores de los mercados financieros rurales regulados por la SBEF y los no regulados; 5) entre el sector privado y el sector público; 6) entre el SBEF y los entes regulados; 7) entre los organismos internacionales; 8) entre el corto y largo plazo. Los puentes son los productos. El proyecto SEFIR podría definir su misión como la consolidación de estos puentes. El proceso de innovación se puede ver como el proceso de crear y fortalecer los puentes. Consolidar no significa dejar de innovar. Consolidar significa construir a partir de cimientos sólidos.