MICROENTERPRISE INNOVATION PROJECT (MICROSERVE)

Contrato No. PCE-I-00-95-00034-00
Proyecto No. 940-0406-5692345

EVALUACIÓN Y DISEÑO DE SERVICIOS FINANCIEROS Y NO FINANCIEROS PARA LA POBLACIÓN RURAL DE BOLIVIA

Orden de Entrega No. 3
Orden de Trabajo No. 28

por:
Isaac Terrico

Presentado a:
Gabriela Santa Cruz, Oficial de Projecto
USAID/Bolivia

por:
Chemonics International Inc.

con
Agriculture Cooperative Development International (ACDI)
Asociación para el Desarrollo de Microempresas, Inc. (ADEMI)
Carana Corporation

Febrero 1999

EVALUACIÓN Y DISEÑO DE SERVICIOS FINANCIEROS Y NO FINANCIEROS PARA LA POBLACIÓN RURAL DE BOLIVIA

por

Isaac Terrico

Febrero 1999

MicroServe Orden de Entrega: 3
Orden de Tabajo: 28

Gabriela Santa Cruz, Oficial de Proyecto
USAID/Bolivia

MICROENTERPRISE INNOVATION PROJECT (MICROSERVE)
Contrato No. PCE-I-00-95-00034-00
Proyecto No. 940-0406-5692345
Microenterprise Development Office
Center for Economic Growth
U.S. Agency for International Development
Washington, D.C.

No previsto para circulación general.

This work was supported by the U.S. Agency for International Development, through a buy-in to the MicroServe indefinite quantity contract number PCE-I-00-95-00034-00, the prime contractor for which is Chemonics International Inc., 1133 20th Street, Washington, D.C. 20036; Tel. 202-955-3300; Fax 202-955-3400.

2

ÍNDICE DE CONTENIDO

GLOSARIO i

RESUMEN EJECUTIVO iii

SECCIÓN I INTRODUCCIÓN
- A. Antecedentes I-1
- B. Objetivo I-4
- C. Organización del Informe I-4

SECCIÓN II RESUMEN HISTÓRICO DE LOS MFRs
- A. Introducción II-1
- B. Período Anterior a 1986 II-1
  - B.1 Sequía II-3
- C. Período 1986 - 1993 II-4
- D. Período 1993 - al presente II-7

SECCIÓN III SITUACIÓN ACTUAL DE LOS MFRs
- A. Introducción III-1
- B. Mercados Financieros Rurales III-1
  - B1. Bancos III-3
  - B2. Cooperativas de Ahorro y Crédito III-4
  - B3. Mutuales de Ahorro y Préstamo III-5
  - B4. Fondos Financieros III-6
  - B5. Instituciones Privadas para el Desarrollo Social III-8
- C. Instituciones de Segundo Piso de Apoyo a la Microempresa III-14

SECCIÓN IV EL PROBLEMA FINANCIERO RURAL
- A. Introducción IV-1
- B. Problemas de Expandir Servicios Financieros al Área Rural IV-2
  - B1. Obtención de Información IV-3
  - B2. Problema de Garantías IV-3
  - B3. Problema Judicial IV-4
  - B4. Dificultades Geográficas IV-4
- C. Políticas en Materia de Microfinanzas IV-5
  - C1. Política Gubernamental IV-5
  - C2. Apoyo de las Instituciones Donantes IV-6

SECCIÓN V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
- A. Conclusiones V-1
- B. Recomendaciones V-4

REFERENCIAS

ANEXO A	APÉNDICE ESTADÍSTICO	A-1
ANEXO B	PERSONAS ENTREVISTADAS	B-1
ANEXO C	EXPANSIÓN DE LAS MICROFINANZAS A ÁREAS RURALES	C-1

4

Resumen Ejecutivo

Resumen Ejecutivo

I. Introducción

Las políticas de ajuste estructural en Bolivia han tenido la virtud de estabilizar la economía, pero en las zonas rurales y periurbanas abunda la pobreza. Frente a esto, muchos se preguntan por qué un país que ha conseguido avances macroeconómicos impresionantes no ha podido resolver la pobreza extrema que confronta gran parte de sus habitantes. Ante esta realidad, se cree que la solución es masificar el crédito a través de instituciones formales y semi-formales apoyando la penetración de esas entidades al área rural. Sin embargo, el optimismo y la confianza se deben al hecho de que en la última década se han logrado avances espectaculares con respecto a la entrega de servicios financieros al sector microempresarial a través de instituciones privadas para el desarrollo social. Algunas de estas instituciones se han graduado a la categoría de entidades reguladas por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

La finalidad de este documento es analizar la situación de los mercados financieros, dar una visión panorámica para explicar cómo se ha evolucionado de una etapa de represión financiera a una de liberalización de los mercados incluyendo el mercado financiero. Se hace un análisis histórico para ver los errores cometidos y sugerir el rumbo a tomar por las instituciones y cuál es el papel que deben desempeñar el Gobierno y los donantes para acelerar, en la medida de lo posible, el desarrollo rural en general y el de los mercados financieros rurales, en particular.

II. Resumen Histórico de los Mercados Financieros Rurales

La historia de los mercados financieros rurales se puede dividir en tres etapas diferenciadas. La primera es la etapa previa a 1986, la segunda entre 1986 y 1993, cuando se promulga la Ley de Bancos y Entidades Financieras, y la tercera de 1993 al presente.

En la primera etapa, el Estado interviene en todos los ámbitos. Se da una represión financiera porque el Estado fija las tasas de interés, determina quiénes deben recibir préstamos y regula la composición de la cartera de préstamos. Ante la existencia de tasas inflacionarias altas, las tasas de interés negativas en términos reales favorecen a los grupos económicamente influyentes y marginan a los pequeños empresarios a quienes se trata de beneficiar con las políticas de tasas subsidiadas. A través de bancos especializados, el Estado asigna el crédito a productos específicos.

El segundo período comprende la etapa de la estabilización de precios y el inicio de las medidas de liberalización de mercados, incluyendo el mercado financiero. Durante este período el Estado continúa dirigiendo los préstamos y los bancos estatales operan aunque bastante debilitados. Se liberan las tasas de los bancos pero las tasas de los préstamos de refinanciamiento siguen controladas. En esta etapa se dispone la autonomía de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (octubre de 1987). En agosto de 1990 se dejan de fijar las tasas de interés para los fondos de refinanciamiento y se empiezan a adjudicar en subasta. Así, muchas organizaciones no gubernamentales inician sus operaciones, algunas de ellas con conceptos nuevos. Una de ellas, la

Fundación para la Promoción del Desarrollo de la Microempresa, sobre la base de su experiencia y su cartera urbana, fundó el BancoSol, un banco creado exclusivamente para prestar servicios a los micro y pequeños empresarios urbanos. Finalmente, en abril de 1993 se promulgó la Ley de Bancos y Entidades Financieras para darle una nueva fisonomía al sistema financiero nacional.

De 1993 al presente, se consolidan las instituciones financieras y, a pesar de la quiebra de tres bancos, continúa la profundización financiera. Las ONGs financieras han consolidado sus operaciones en sus segmentos de mercado urbano y rural y ocurre una penetración de instituciones al área rural con servicios de crédito aunque falta el componente de la intermediación financiera. Algunas ONGs han subido a la categoría de entidades financieras reguladas y otras instituciones como las cooperativas de ahorro y crédito tienen que aceptar ser supervisadas por la Superintendencia si desean prestar servicios al público y no sólo a sus socios. Este período ha sido de avance en la calidad de la supervisión a las entidades financieras.

III. Situación Actual de los Mercados Financieros Rurales

El Instituto Nacional de Estadísticas define como área rural a todos los centros poblados, comunidades, caseríos y ranchos con menos de 2.000 habitantes y área urbana a las poblaciones con más de 2.000 habitantes. Para este documento se ha considerado como área rural a todas las poblaciones aparte de las ciudades capitales de Departamento. De acuerdo a esta definición, a junio de 1998, los bancos nacionales tenían 30 agencias provinciales o en áreas rurales; las mutuales de ahorro y préstamo tenían 9 agencias, los fondos financieros privados 1 agencia, las cooperativas de ahorro y crédito que presentan informes a la Superintendencia tenían 33 y las organizaciones no gubernamentales 109 agencias. Obviamente, los centros poblados más desarrollados tenían más de una institución, mientras que un buen número de poblados con más de 2.000 habitantes no contaba con ninguna agencia. Las ONGs han ampliado su cobertura, pero también han tenido cambios cualitativos significativos.

La calidad de cartera de las ONGs y FFPs que se analizan en este documento es sorprendente. Al 31 de diciembre, el promedio de mora de la cartera era de 3,6 por ciento, mientras que para los bancos nacionales era del 4,5 por ciento. La metodología desarrollada por estas instituciones es intensiva en información, ofrece atención personalizada a su clientela y es bastante costosa. Sin embargo, están logrando cubrir sus costos, muchas de ellas con niveles de ganancias bastante altos. No obstante, son intermediarias incompletas pues sólo prestan y no tienen licencia para captar depósitos. La formalización de muchas de ellas redundará en beneficio de la expansión de servicios mejorados al área rural.

El desarrollo de las microfinanzas no hubiera alcanzado los niveles actuales si no fuera por el amplio apoyo proporcionado por los donantes internacionales. La AID fue la pionera al iniciar su apoyo a PRODEM en 1986. Además de la AID, tanto el BID, el Banco Mundial como la Cooperación Técnica Alemana han contribuido con recursos para las ONGs y el apoyo decidido a iniciativas de cambio en la política gubernamental en materia financiera. Así, todas estas instituciones donantes han contribuido a los cambios en el entorno legal y regulatorio.

7

IV. El Problema Financiero Rural

Prestar servicios financieros al área rural es bastante caro debido a que no existe información sobre los potenciales clientes y la obtención de dicha información es costosa. Las instituciones que no tienen una tecnología con base en la información difícilmente pueden entrar en áreas rurales y tampoco podrían operar con base en garantías porque los pequeños empresarios aunque posean bienes no tienen la documentación necesaria para constituir las garantías. Las instituciones financieras que prestan servicios a este sector han creado diversas metodologías para otorgar préstamos a esta clientela, como es el caso del préstamo a grupos solidarios. Si se toma en cuenta la dispersión geográfica y el mal estado de las carreteras para poder llegar a las comunidades se puede apreciar la dificultad de esta tarea.

Como los costos de operar agencias en áreas rurales son más elevados, las instituciones financieras prefieren abrir sus sucursales en las ciudades con mayor densidad demográfica. Además, como la colocación de préstamos en el área rural es más lenta que en las agencias urbanas, la recuperación de las inversiones para la apertura de nuevas agencias rurales toma mayor tiempo que en las ciudades.

Debido a estas dificultades, se justifica crear incentivos que no distorsionen el mercado para apoyar a las instituciones que deseen penetrar en áreas en las que no hay estos servicios. El Gobierno Central y los gobiernos municipales apoyan completamente esta política de apertura de nuevas agencias, pues así se plantea en el Plan Operativo de Acción, en el Pilar de Oportunidades para el Microcrédito y la Ley de Propiedad y Crédito Popular aprobada recientemente.

Los donantes internacionales han comprometido recursos para el apoyo al microcrédito hasta los primeros años del próximo milenio, pero ninguno de ellos tiene en su agenda un programa de expansión de los servicios financieros a áreas que carecen de ellos o en las que los servicios son deficientes. Ésta podría ser una de las actividades en las que la AID podría ayudar a los pobres rurales con posibilidades de crecimiento que actualmente se sienten estancados por la falta de un impulso inicial ofrecido por una institución de intermediación.

A fin de superar las dificultades de la penetración a áreas rurales se sugieren tres cosas: (i) asistencia técnica, (ii) un fondo de gastos de organización y (iii) una línea de crédito.

Asistencia técnica. Se proveerá asistencia técnica a las instituciones más idóneas que penetren en áreas rurales tales como bancos comerciales, cooperativas de ahorro y crédito, fondos financieros privados, instituciones para el desarrollo social en vías de obtener su licencia de FFP. Esta asistencia se dirigirá a las necesidades específicas de la institución y dentro de este componente, se incluirá el estudio de factibilidad requerido para la apertura de la agencia.

Fondo de gastos. Se constituirá un fondo para sufragar los gastos de la apertura de nuevas agencia en áreas rurales seleccionadas que no tienen servicios financieros y en áreas en las que el servicio es deficiente. Se contempla la apertura de 20 agencias en áreas rurales con un costo aproximado de US$20.000 para cada agencia. Una institución de segundo piso manejará el fondo.

Línea de crédito. Se conseguirá una línea de crédito para constituir la cartera inicial de las agencias iniciadas bajo el apoyo de este crédito y una institución de segundo piso se encargará de su manejo.

Los recursos proporcionados por la AID para el apoyo de la actividad de expansión de nuevas agencias es de US$3,3 millones. De éstos, US$0,4 millón serán para el fondo de gastos iniciales de organización. Durante la vida de este proyecto se planifica abrir por lo menos 20 agencias, con un costo estimado por agencia de US$20.000. El saldo de US$2,9 millones se utilizará para la línea de crédito. La institución de segundo piso que solicite el manejo de esta actividad deberá comprometer US$1 millón de sus recursos para la línea de crédito. De este modo, el total de fondos para la actividad asciende a US$4,3 millones.

La AID/Bolivia tiene ventajas comparativas para llegar a nuevas áreas por varias razones. Primero, presta apoyo a las instituciones más calificadas, tales como BancoSol, PRODEM, AGROCAPITAL, Caja los Andes, FIE y otras. Segundo, goza de prestigio entre la comunidad de donantes, el sistema bancario y las cooperativas porque la AID y las agencias predecesoras han estado apoyando al sistema financiero desde los años 40. Además, esta agencia tiene otros proyectos en ejecución en los poblados seleccionados para la apertura de nuevas agencias. Finalmente, ningún donante tiene planes para llevar a cabo este tipo de actividad que cuenta con el apoyo total del Gobierno de Bolivia.

V. Conclusiones y Recomendaciones

Los servicios financieros son importantes para el desarrollo económico, pero solos no pueden combatir la pobreza. Para atacar a la pobreza de forma efectiva se deben abordar simultáneamente varios problemas: falta de infraestructura productiva, infraestructura de mercados, comunicación, servicios básicos y otros que limitan la producción y productividad. El servicio de intermediación financiera es muy importante porque a través de ella los agentes económicos que tienen oportunidades de inversión, pero que no pueden desarrollar al máximo su capacidad productiva, se benefician de los fondos sobrantes de las unidades con excedentes mediante la captación de depósitos que realiza la intermediaria financiera. Sin intermediación, los recursos de los agentes económicos no se asignan a usos óptimos desde el punto de vista del bienestar social.

Por esto es importante que la expansión de los servicios financieros a áreas rurales se efectúe a través de entidades financieras con capacidad de prestar servicios de intermediación financiera, servicios de transferencia de fondos y otros. Sin embargo, no todos los poblados con categoría de municipio tienen la posibilidad de sostener una agencia de una institución financiera. Primero, sería importante hacer un estudio de factibilidad de la posibilidad de establecer agencias en las poblaciones con más de 2.000 habitantes y en otras con menor población, pero que cuentan con actividades productivas importantes.

También se recomienda hacer estudios de factibilidad para determinar las regiones en las que se pueden establecer las sucursales y agencias, dando prioridad a aquellas poblaciones que además del número de habitantes tienen influencia en las comunidades circundantes de su municipio y de otros. No se debe limitar a las instituciones financieras, pero es importante la proximidad de las poblaciones a un centro de servicios y las facilidades de comunicación con este centro. Se debería tomar en cuenta también la posibilidad de establecer agencias móviles para servir a comunidades circundantes desde un centro que podría denominarse "centro financiero".

9

SECCIÓN I

Introducción

A. Antecedentes

A pesar de los éxitos alcanzados durante los últimos años con respecto a la reducción de la inflación y de haberse logrado un crecimiento sostenido de la economía, Bolivia es todavía uno de los países más pobres de Sudamérica. Su Producto Interno Bruto per cápita fue de apenas US$800, Banco Mundial, 1997. De los 2,5 millones de personas económicamente activas, casi un millón se encuentra en categoría de empleados independientes en actividades artesanales, diversos servicios y comercio o son pequeños productores agropecuarios que subsisten cultivando parcelas muy pequeñas, muchas veces en laderas de pendiente muy pronunciada. El crecimiento económico de los años recientes, que se mantuvo entre cuatro y cinco por ciento anual, fue insuficiente para impulsar el desarrollo y mejorar los ingresos de la mayoría de la población rural. De otro lado, subsisten marcadas desigualdades entre los ingresos de la dispersa población rural y los centros urbanos en particular de las tres ciudades principales del país, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

Aunque la pobreza e incluso la extrema pobreza, es notoria en muchos lugares de Bolivia, no se puede responsabilizar de esta situación a las medidas de liberalización de los mercados y de la desregulación del sistema financiero. La pobreza es consecuencia de un complejo conjunto de factores estructurales e institucionales que son responsables de una baja productividad de los factores de producción, principalmente del trabajo. Esta baja productividad está condicionada a su vez por: (i) la falta de una tecnología apropiada para la producción y los mercados, (ii) la falta de infraestructura productiva, (iii) el escaso nivel de educación y (iv) el limitado acceso a los servicios financieros.

A pesar de las políticas de apertura de los mercados, muchos productores pequeños del área rural y de zonas marginales urbanas se enfrentan a limitaciones institucionales y estructurales para llegar a los mismos. Estas limitaciones son consecuencia de la escasa o inexistente infraestructura de mercadeo, falta de información de precios, carencia de normalización, escasez de caminos de acceso y de una obsoleta tecnología de producción. En el caso de los agricultores, la carencia de infraestructura de riego limita los rendimientos y en el caso de los artesanos, los sistemas de producción tradicionales no permiten la producción de volúmenes suficientemente grandes para satisfacer la demanda existente en algunos mercados externos.

Muchos productores viven en tierras de secano con escasa precipitación y cultivan parcelas de ladera con declives pronunciados. La falta de irrigación y la poca capacidad para inversiones en insumos modernos limitan los rendimientos de sus cosechas. Si bien se han efectuado algunos avances en la construcción de sistemas de irrigación y construcción de caminos vecinales con la ayuda de donantes y recursos de los municipios provenientes de la participación popular, aún queda mucho por hacer.

En Bolivia, tanto los niveles de analfabetismo como los de deserción escolar se encuentran entre los más altos de América Latina. Como los programas de educación vocacional son bastante

escasos, existe una fuerza laboral poco capacitada para competir apropiadamente con otros mercados. Apenas empieza la reforma educativa y es notorio que son los mismos profesores los primeros opositores a una reforma educativa que promueva el desarrollo.

El limitado acceso a los servicios financieros es consecuencia también de la falta de productividad, ya que es sumamente difícil que se puedan brindar servicios financieros en áreas donde no se generan excedentes. En particular, es difícil prestar servicios financieros a las áreas rurales debido a la dispersión, la escasa densidad demográfica y la falta de actividades económicas en los centros poblados, capitales de provincia o los municipios. Como los costos de transacción son elevados, difícilmente se puede llegar a ellos con servicios a bajo precio.

Obviamente, los factores que ocasionan la pobreza no se pueden eliminar de un día para otro, es necesario unir fuerzas y confrontarlos en todas las direcciones posibles. Por lo tanto, el objetivo final de todos los esfuerzos en esta dirección debería ser el incremento de los ingresos de los habitantes del área rural y de las zonas periféricas de las ciudades a través de una mejora de la producción y productividad.

A fin de lograr un crecimiento económico sostenible, es condición necesaria la apertura de los mercados y un ambiente de liberalización de los mercados financieros, pero la liberalización de los mercados no es una condición suficiente (González-Vega, 1997). A fin de lograr dicho objetivo, se deben superar muchos de los obstáculos antes señalados.

Con la liberalización de los mercados, incluso la liberalización de los mercados financieros, paulatinamente se puede lograr una profundización financiera y a un buen número de los pobres se les puede ofrecer diversas oportunidades para alcanzar un mayor bienestar económico y social. Así, muchos artesanos, microempresarios dedicados a la prestación de servicios en centros urbanos, y pequeños productores agropecuarios rurales con oportunidades de crecer ya han encontrado el camino para la expansión de sus actividades. Gracias a un ambiente de liberalización de los mercados financieros, las instituciones especializadas en microfinanzas están atendiendo las demandas de crédito de muchos que anteriormente no tuvieron acceso a los mercados financieros formales o institucionales. Sin la liberalización de los mercados financieros, no hubiera sido posible la mayor cobertura de la prestación de servicios financieros a clientelas marginadas. Dentro de un ambiente de represión financiera, el racionamiento de crédito hubiera continuado como lo hizo en el pasado (Adams, eds. 1987).

En el campo microfinanciero, se reconocen los avances de Bolivia a nivel mundial debido a la profundización financiera, al desarrollo de tecnologías apropiadas para dar acceso a clientes que anteriormente eran rechazados por los esquemas tradicionales de financiamiento, a la especialización de sus instituciones para atender clientelas marginales con servicios financieros y a los avances que se han dado en la regulación y supervisión de entidades financieras dedicadas a las microfinanzas (Marconi, 1998).

Actualmente, existe un gran interés por parte de los sectores privado y público de Bolivia así como en la comunidad de donantes, sobre todo de la AID, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y otras instituciones para aprovechar la situación propicia que presenta Bolivia para expandir los servicios a áreas mayores y para profundizar su cobertura.

Sin embargo, los éxitos obtenidos en el desarrollo de las microfinanzas no deben servir para llenarse de optimismo e inducir el uso del financiamiento como una herramienta para desterrar la pobreza. Es muy importante recordar las limitaciones que tienen los servicios financieros. Anteriormente en Bolivia e incluso ahora en varios países, mucha gente piensa que los mercados financieros, y concretamente el crédito, pueden impulsar la producción de determinados cultivos, que se pueden utilizar para la adopción de nuevas tecnologías y se olvidan que el crédito no es un insumo productivo sino un instrumento financiero que sólo da liquidez adicional a quien tiene acceso a este servicio. Las microfinanzas utilizadas como herramienta para fines no apropiados pueden producir efectos contrarios a los esperados (González-Vega, 1977).

Las microfinanzas pueden contribuir a aliviar la pobreza e incrementar el ingreso de aquellas pequeñas unidades familiares que cuentan con oportunidades productivas y mercados para sus productos y que por falta de acceso a financiamiento no aprovechaban a plena capacidad sus otros recursos productivos. Sin embargo, las microfinanzas, y sobre todo el crédito, no se pueden dar a nivel masivo ni se puede publicitar que la obtención de crédito es un derecho para todas las personas. El derecho a endeudarse no se puede extender a todos los pobres puesto que obtener un préstamo no es un derecho, sino una responsabilidad y una obligación (González-Vega, 1997). Sin embargo, sí se puede dar de forma masiva la provisión de facilidades para mantener los excedentes de las familias rurales en depósitos de ahorro u otro tipo de depósito a fin de incrementar el patrimonio que podría servir para respaldar préstamos futuros o para resolver emergencias y riesgos.

En los últimos años se ha avanzado en la graduación de organizaciones no bancarias a organizaciones formales, como es el caso de PROCRÉDITO y el Centro de Fomento a Iniciativas Económicas (FIE) que ahora fungen como Fondos Financieros Privados regulados por la Superintendencia. Algunas instituciones bancarias también han incorporado al microcrédito entre sus productos. Además, el entorno legal en el que se mueven las instituciones financieras ha sufrido cambios notorios con la promulgación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras No. 1488, el 14 de Abril de 1993, el DS 24000 del 12 de mayo de 1995 que regula las operaciones de las financieras privadas, la Ley del Banco Central No. 1670 del 31 de octubre de 1995 y el Decreto Supremo No. 24439 que norma las actividades de las cooperativas de ahorro y crédito (Lahore, 1998). Por otro lado, se han creado organismos especializados para el apoyo de las microfinanzas tanto a nivel gubernamental como privado y existen instituciones de segundo piso tanto privadas como estatales y mixtas para el financiamiento y apoyo a las instituciones de primer piso.

Sin embargo, todos estos avances no hubieran sido posibles sin la cooperación de organismos de cooperación bilateral y multilateral. En este aspecto, han sido particularmente importantes el apoyo de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (AID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), la Cooperación Suiza (COSUDE), entre otros.

B. Objetivo

El presente documento es un diagnóstico de los Mercados Financieros Rurales (MFRs). El propósito fundamental es analizar la estructura operacional de los principales actores en los MFRs y efectuar recomendaciones para expandir y mejorar la prestación de servicios hacia nuevas áreas y clientelas.

Concretamente, los objetivos del presente estudio son: (i) determinar el avance que han logrado las instituciones bancarias, mutuales de ahorro y préstamo, fondos financieros privados, cooperativas de ahorro y crédito y organizaciones no gubernamentales (ONGs) en la penetración del sistema financiero formal y semiformal en el área rural de Bolivia, (ii) señalar las fortalezas y debilidades de las instituciones con mejor capacidad para la prestación de los servicios financieros, (iii) identificar a las instituciones de segundo piso para promover la expansión de servicios financieros en áreas rurales, (iv) identificar los problemas para la expansión de los servicios financieros y (v) sugerir intervenciones de la AID para lograr la expansión de dichos servicios en áreas rurales.

C. Organización del Informe

El informe está organizado de la manera siguiente: la segunda sección proporciona un breve resumen histórico de los MFRs de Bolivia; la tercera sección ofrece una visión panorámica de los MFRs de Bolivia y analiza la situación de las instituciones financieras que tienen presencia en el área rural en la actualidad. Se evalúan las fortalezas y de debilidades de aquellas que pudieran tener mayor capacidad en el corto plazo para llegar a los pequeños empresarios rurales que en el momento carecen de servicios financieros formales o institucionales. Del mismo modo, se analizan los sistemas de segundo piso que puedan dar mejor apoyo a todo tipo de instituciones. La cuarta sección discute los obstáculos para proveer servicios de financiamiento a los pequeños empresarios rurales. Esta sección identifica también los problemas y restricciones del marco regulatorio actual. Finalmente, la quinta sección presenta conclusiones y sugiere actividades a realizar para lograr la expansión de servicios mediante el apoyo a instituciones identificadas como las más idóneas.

SECCIÓN II

Resumen Histórico de los Mercados Financieros Rurales

A. Introducción

Para llegar al desarrollo actual de los mercados financieros a nivel general y de los mercados financieros rurales en particular, el camino ha sido largo y lleno de dificultades. Un breve recuento de los acontecimientos pasados puede ayudar a apreciar lo logrado y a aprender de los errores cometidos. Por razones prácticas hemos dividido la historia en tres períodos: el primero, comprende la etapa anterior a 1986, el segundo entre 1986 y la promulgación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras en abril de 1993, y el tercero de abril de 1993 al presente.

B. Período Anterior a 1986

La creación del Banco Agrícola de Bolivia (BAB) como un banco estatal especializado en el financiamiento agropecuario marcó un hito en la historia de los MRFs de Bolivia. Su fundación en 1942 respondió a la necesidad de resolver el problema de una supuesta insuficiencia de asignación de recursos crediticios para la producción agrícola por parte de las instituciones privadas de financiamiento. A partir de entonces, el tema de las finanzas rurales se ha convertido en sinónimo de crédito agropecuario. Sin embargo, esta confusión está desapareciendo con la nueva conceptualización del financiamiento de libre disponibilidad y el reconocimiento de que los hogares rurales tienen múltiples necesidades y no sólo la de recurrir a un préstamo para la producción. Un poblador rural puede necesitar un crédito para comprar medicamentos, viajar, afrontar emergencias y satisfacer otras necesidades.

Hasta los años 60, el BAB fue el mayor canalizador de préstamos al sector agropecuario, pero el Gobierno de Bolivia consideró necesario poner mayor énfasis en el financiamiento de actividades productivas. Por esto, en 1967, a través del DS 07911, exigió a los bancos privados canalizar por lo menos un 70 por ciento de su cartera a actividades productivas. La AID proporcionó los fondos para impulsar el desarrollo anticipado. De este modo, la banca privada estaba obligada a justificar una composición de cartera, pero dada la intercambiabilidad del dinero, nunca se sabrá lo que realmente se financió durante el período de vigencia del crédito dirigido.

A partir de los años 70, se incrementó grandemente tanto la demanda como la oferta de crédito. La demanda porque los agricultores de los llanos deseaban crédito barato para la producción de caña de azúcar, algodón y ganadería en expansión. La oferta aumentó considerablemente proveniente de préstamos concertados por el Gobierno de Bolivia con la AID y otros organismos de cooperación bilaterales y multinacionales. Sin embargo, desde principios de la década de los 70, el énfasis inicial dado a la producción agropecuaria cambió por el apoyo a los pequeños productores agropecuarios.

En 1971 se estableció el Fondo de Refinanciamiento Agrícola (FRA-1) y en 1973, el FRA-2 ambos con fondos de la AID. En 1978, el Programa de Agroindustria y Artesanía substituyó a los FRAs. El mismo año, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó un préstamo para el Fondo de

Desarrollo Ganadero. Los bancos comerciales y el Banco del Estado (BANEST) eran los encargados de canalizar estos recursos y los fondos propios del Banco Central de Bolivia (BCB).

Además de los fondos de refinanciamiento, se establecieron otros programas de crédito. En 1975 se estableció el Programa de Pequeños Agricultores (PCPA) como una línea autónoma dentro el BAB. Al PCPA se sumaron fondos de otro préstamo de la AID y de la PL480 Título III. En este caso, fue notable el hecho de que el PCPA obtuviera utilidades y mantuviera el total del BAB. Sin embargo, como los ejecutivos del BAB no respetaron su autonomía y anexaron el programa a su bolsa común perdieron el apoyo de la AID. Por otro lado, en 1979 el gobierno japonés proporcionó fondos para la adquisición de maquinaria y fertilizantes y el BAB estaba encargado de la canalización de estas donaciones.

Otros proyectos importantes de esta época son el Fondo Rotativo para Desarrollo de Comunidades (CROFOC) y el de la Colonización de San Julián y Chané- Piraí. En 1976 y 1978, el Banco Mundial llevó a cabo los proyectos de Desarrollo Integrado de Ingavi, Ulla Ulla y Omasuyos los Andes, que manejaban sus propios recursos crediticios. Asimismo, las corporaciones de desarrollo de casi todos los departamentos llevaron a cabo sus proyectos de desarrollo y de crédito para pequeños productores. Sin embargo, los recursos de estos proyectos y los respectivos fondos crediticios se acabaron cuando se terminaron los proyectos.

Las Cooperativas de Ahorro iniciaron sus actividades durante los años 60 y a finales de los 70 tuvieron cierto repunte. La Ley General de Cooperativas promulgada en 1958, es una ley de cooperativas de producción y bajo su amparo se organizaron los sectores económicamente marginados de las parroquias. Los principales impulsores del movimiento cooperativo boliviano fueron los sacerdotes Maryknoll. Es así que en los años 70 las cooperativas alcanzaron una membresía de 209.000 socios, ahorros de US$30,2 millones, cartera de préstamos de US$27,2 millones y activos totales de US$42,2 millones (Pérez -Toño, 1998). En esta época también entraron al mercado del financiamiento agrícola las cooperativas de ahorro y crédito y en 1978, recibieron fondos de la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC) para financiar proyectos agrícolas. En 1982, algunas fueron clasificadas como Instituciones de Crédito Intermediario (ICI) a fin de tener acceso a fondos de refinanciamiento del BCB. En este sentido, se distinguieron por su crecimiento y dinamismo las cooperativas de La Merced de Santa Cruz y Madre y Maestra de Tarija.

En los años 70 surgieron también las primeras Organizaciones No Gubernamentales bajo la influencia de la Alianza para el Progreso que planteaba un nuevo modelo de desarrollo internacional y la decisión de la Confederación de Obispos Latinoamericanos de apoyar a los pobres. Así, las primeras ONGs de Bolivia fueron la Fundación para el Desarrollo Social y Económico de la Comunidad (DESEC) creada en 1963, la Asociación de Servicios Artesanales y Rurales (ASAR) en 1964, Acción Social Loyola (ACLO) en 1968, Instituto Boliviano de Economía y Acción Social (IBEAS) en 1964. Estas ONGs llevaron a cabo proyectos de capacitación y organización social, pero sólo la DESEC inició proyectos de financiamiento intermediando créditos para los grupos de productores atendidos por la ASAR. La Asociación Nacional Ecuménica de Desarrollo (ANED) inició sus actividades en 1978, con el propósito de prestar servicios financieros adecuados para la población de bajos ingresos. Esta institución continúa prestando servicios financieros en el área rural y más adelante se hablará en detalle sobre sus actividades.

En esta época, también se establecieron otras instituciones financieras, mutuales de ahorro y préstamo, cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas integrales multiactivas. Además, las mutuales de ahorro y préstamos se organizaron como sociedades civiles sin fines de lucro para intermediar recursos para la construcción de vivienda. La Caja Central que operaba como institución de segundo piso de las mutuales se encuentra en liquidación. No obstante, estas instituciones no tienen cabida en la estructura actual a menos que se conviertan en Fondos Financieros Privados (Lahore, 1998).

En este período, varios hechos son evidencia de las políticas de los MFRs. Por ejemplo, el énfasis en dirigir los préstamos a cultivos específicos y el de dar cobertura a los pequeños productores. Sin embargo, el incremento del número de agricultores con acceso a crédito formal o institucional no fue significativo. La encuesta socioeconómica efectuada por James T. Riordan manifestó que sólo el 3,6 por ciento de hogares rurales tenía acceso a fuentes formales de financiamiento (AID, Washington, 1977), el resto tenía acceso al mercado informal, a prestamistas de dinero, amigos, parientes, crédito de proveedores de insumos o compradores de producto (Ladman, Torrico, 1979).

Por otra parte, se generó el olvido total de los otros servicios financieros como la captación de depósitos con excepción de los ahorros forzosos de las cooperativas. Dentro del sistema financiero, también se creó una dependencia de los fondos provenientes de los donantes y del BCB además de una conceptualización de los pequeños productores como los beneficiarios de un regalo que era el crédito. Este enfoque del crédito generó una cultura de incumplimiento de las obligaciones, que muchos han denominado la cultura del no pago.

Las mismas políticas generaron tasas preferenciales para la agricultura muy por debajo de las tasas comerciales e invariablemente negativas en términos reales. Esto trajo como resultado la falta de viabilidad de las instituciones y la carencia de fondos luego de terminados los proyectos. Los proyectos se evaluaban de acuerdo a la rapidez de los desembolsos y no se consideraba la recuperación de los mismos. Como resultado de esto, la mora de la cartera de préstamos refinanciados era alta, incluso en los bancos privados. Además, la transferencia de recursos a través de tasas de interés subsidiadas se utilizaba como un instrumento de distribución de favores políticos. La fragmentación de los mercados aún en las mismas líneas de crédito del BCB era evidente. A pesar de la abundancia de líneas de crédito, los préstamos estaban racionados debido a un exceso de demanda creado por los recursos baratos.

B1. Sequía

El año 1983 fue desastroso para la agricultura y ganadería bolivianas. A consecuencia del fenómeno El Niño. El Niño generó una gran sequía en los valles y el altiplano y serias inundaciones en los llanos. Con el propósito de aliviar los efectos de la sequía se pusieron a disposición fondos de PL480 Título III y fondos del BID (por un valor de US$41,6 millones) a través de dos proyectos, el BID/712 y el BID/741 para la importación de maquinaria, equipos y semillas. Además de ello, la AID financió dos proyectos de emergencia agrícola, el 0511-T-058 y el 511-T-069.

Cabe mencionar también que este período fue hiperinflacionario y que los importantes volúmenes de crédito que se canalizaron a tasas de interés negativas sólo beneficiaron a los agricultores más ricos. Así, la inflación que en 1978 fue de 10,34 por ciento, subió a 19,72 por ciento en 1979, cerró en 123,54 por ciento en 1983, 1281.33 por ciento en 1984 y 11.749,63 en 1985 (BCB, 1985).

El efecto de la hiperinflación fue devastador para las instituciones financieras que prácticamente dependían de los fondos de refinanciamiento debido a su mínima captación de ingresos. Empero, el efecto de los préstamos otorgados sin mantener el valor fue de dádivas para aquellos que tuvieron acceso a los préstamos refinanciados en este período. Las deudas del Gobierno con el BID, el Banco Mundial y otros organismos se contrajeron en moneda dura, pero los prestatarios devolvían en moneda sin valor. Este es un ejemplo de la manera en que se puede transferir poder a través de los sistemas financieros cuando existe intervención estatal en el manejo de dicho sistema.

De este modo, en Bolivia sucedió que "los bancos de desarrollo creados para resolver fallas del mercado tales como la falta de crédito para fines socialmente deseables crearon otros problemas como la concesión de préstamos racionados a tasas de interés muy negativas mientras que los grupos no favorecidos obtuvieron préstamos de fondos caros e inestables del mercado informal. Además, el ambiente de represión financiera reinante impedía el flujo de ahorro y su eficiente asignación. Como resultado de esto la intermediación financiera estaba casi liquidada". (Díaz-Alejandro, 1985, p.7)[1].

Indudablemente, el argumento de que los campesinos pobres no podían pagar tasas de interés altas fue simplemente un justificativo para transferir recursos por medio de financiamiento ya que de otro modo no tenían posibilidades de producir (EID, 1998).

C. Período 1986-1993

La segunda mitad del año 1985 y el primer semestre de 1986 marcaron el inicio de grandes transformaciones para Bolivia. La hiperinflación del 12.000 por ciento que había ocasionado tantos problemas fue controlada al 16 por ciento, mediante la política de apertura de los mercados, que se estableció con el DS 21060. Asimismo, el reconocimiento del dólar como otro medio de pago generó la confianza del público y estabilizó el tipo de cambio.

En general, la estabilización de precios fue un gran alivio para el país. Las tasas de interés para préstamos comerciales alcanzaron niveles altos en términos reales, pero al mismo tiempo, la desconfianza del público en la moneda nacional dolarizó el sistema. A fin de atraer depósitos, los bancos ofrecieron tasas de hasta del 18 por ciento anual por depósitos a plazo fijo en dólares. El riesgo que representaba invertir en Bolivia se reflejó en las tasas de interés que se le cobraba al país, de hasta 5 puntos por encima de la tasa LIBOR. A la misma vez, el público vivía una ilusión monetaria puesto que muchos se endeudaron a tasas de hasta el 30 y 70 por ciento en préstamos en dólares.

[1] Traducción libre del autor de un párrafo del artículo citado de Alejandro Díaz.

Sin embargo, como estos fondos distorsionaban el mercado, en enero de 1990 el Gobierno de Bolivia remedió parcialmente el problema estableciendo que los bancos debían pagar por estos fondos la tasa LIBOR más seis puntos, colocar entre sus clientes a una tasa igual al promedio de sus captaciones y que no podían obtener más de cinco puntos de margen. Finalmente, en agosto de 1990, el Gobierno de Bolivia liberalizó las tasas de interés y aprobó un sistema de subasta para su adjudicación. El efecto esperado era que subieran las tasas de los préstamos refinanciados pero que también declinaran las tasas activas de los préstamos de los bancos (Price Waterhouse, 1991).

A pesar de la escasez de depósitos, la oferta de crédito fue abundante con los fondos de refinanciamiento. Los mercados financieros rurales seguían dominados por los bancos estatales y los préstamos refinanciados, pero la participación porcentual del BAB fue decreciendo y la morosidad de su cartera en incremento (Ver Cuadro No. 1).

Cuadro 1. Flujo de Crédito del Sistema Bancario a la Agricultura, 1986-1993 (Millones de Bolivianos)

Año	Flujo Total	%	Banco Agrícola	%	Bancos Privados y Bancos del Estado	%
1986	264,8	100	117,3	44,3	147,5	55,7
1987	420,4	100	160,1	38,1	260,3	61,9
1988	538,4	100	178,0	33,1	360,4	66,9
1989	841,3	100	214,2	25,5	627,1	74,5
1990	870,6	100	239,1	27,5	631,4	72,5
1991	970,8	100	204,6	21,1	766,2	78,9

Fuente: Elaboración personal con base en datos del BCB.

Los organismos de cooperación que tradicionalmente proporcionaban recursos para los préstamos que otorgaba el BAB dejaron de aportar dichos fondos y éste se fue opacando debido a una cartera inoperante con una mora superior al 70 por ciento. Algunos de los organismos de cooperación centraron su interés en una nueva institución que surgió en 1989, el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC). Inicialmente, esta institución concedía créditos directos, pero a partir de 1991 fue obligada a canalizar sus recursos a través de ICIs supervisadas. Otros donantes también crearon nuevas formas de canalizar sus recursos. En el caso de la AID fue a través de fondos PL480 en apoyo de programas de desarrollo alternativo, el Proyecto de Formación de Capital en Áreas Secundarias (FOCAS, pero el BID continuó alimentando las líneas de refinanciamiento). En esta época surge PRODEM con fuerte apoyo de la AID y de ACCION Internacional.

El caso de las cooperativas de ahorro y crédito es un caso especial ya que sufrieron el impacto de la desdolarización de la economía impuesta por el gobierno de la Unidad Democrática Popular (UDP) y finalmente fueron liquidadas por la hiperinflación. Sin embargo, de acuerdo al análisis de David Richardson, lo que en realidad ha sido la causa directa de la liquidación de las cooperativas de ahorro y crédito ha sido su propia mentalidad de instituciones orientadas a la beneficencia pública. La situación de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACRE) fue incluso más lamentable puesto que se encontraba en bancarrota técnica, con una deuda de US$9,9

12

millones a la PL480 y registró un patrimonio negativo de US$8,8 millones. Para resolver esta situación PL480 asumió la mayor parte de la responsabilidad y FENACRE sólo quedó con una deuda de US$1 millón. Fundamentalmente, la situación financiera de FENACRE se debió a su programa de movilización de ahorros y préstamos directos al público.

En este período, se promulgó del DS 21660 de octubre de 1987 que estableció la autonomía de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras que anteriormente funcionaba como un apéndice del BCB, y en mayo de 1988 se aprobaron sus estatutos. Esta nueva legislación extiende la jurisdicción de la Superintendencia a las cooperativas de ahorro y crédito.

Muchas ONGs incursionaron en el financiamiento de préstamos de fondos rotativos y esto trajo consigo un cambio de mentalidad muy importante y una ruptura total con el pasado. Entre los cambios más importantes podemos citar el nuevo enfoque de prestación de servicio de calidad al cliente en el que éste paga los costos. El crédito es responsabilidad del cliente y el dinero recibido es de libre disponibilidad; él decide cómo gastarlo, pero también él es el responsable del pago. Por otro lado, los oficiales de crédito reciben capacitación especializada y se desarrollan metodologías de bajos costos de transacción y se experimentan créditos escalonados con el objeto de estudiar el comportamiento de los clientes. Bajo esta nueva mentalidad, prácticamente se educa a la clientela en una cultura de devolución de los fondos recibidos en préstamo.

En esta misma época se diseñan diversas modalidades de llegar a los prestatarios: Crédito solidario, crédito individual, crédito asociativo, crédito a través de bancos comunales y algunas ONGs incorporan entre sus productos el crédito productivo. Las metodologías que se ensayan cambian los procedimientos bancarios tradicionales por el control social de las autoridades locales. En algunos casos, las autoridades locales asumen compromisos verbales para presentar listas de potenciales clientes. La tecnología se basa en un análisis minucioso de la situación financiera, la capacidad de endeudamiento y la capacidad de pago del cliente y se completa con decisiones de aprobación de un organismo colegiado. Esta atención personalizada de las ONGs genera elevados costos que el cliente debe cubrir (Rivas, 1998).

PRODEM inició sus operaciones en 1986, con un apoyo de US$2,3 millones proporcionado por la AID, fondos de contraparte de US$1,65 millones y la asistencia técnica de ACCION Internacional por un valor de US$22.300. Esta institución fundó el BancoSol como accionista suya y le cedió el mercado microempresarial urbano que había desarrollado junto con su metodología de crédito solidario. La meta de PRODEM era llevar su experiencia y metodología al área rural. Esta institución acaba de cumplir 12 años de existencia y pronto se graduará a la categoría de Fondo Financiero Privado.

En el período 1986 a 1993, la banca privada se desarrolló de forma dinámica y logró recuperarse de la previa crisis. Entre diciembre de 1986 y diciembre de 1993, los depósitos incrementaron de forma sostenida a pesar que los depósitos se colocaron a corto plazo. Los depósitos subieron de US$246 millones a US$1.596 millones y los préstamos de US$296 millones a US$1.978 millones. Como reflejo de la desconfianza del público en el sistema después de las experiencias de la hiperinflación y la desdolarización de los depósitos, durante los años inmediatos a la estabilización, los depósitos eran a plazos menores de 90 días. De este modo, la banca estatal continuaba su agonía y esperaba su liquidación.

Por otro lado, pese a su impulso inicial las mutuales de ahorro y préstamo no pudieron sobreponerse a la crisis hasta que el Estado asumió la deuda de éstas por un monto de US$31 millones. Las cooperativas de ahorro y crédito sufrieron con la hiperinflación y quedaron con sólo 80 mil socios. Para finales de 1992, la cartera de las ONGs, financieras urbanas y rurales ascendía a US$24 millones y su cobertura de clientes alcanzaba a 25.000.

D. Período 1993 al Presente

El período a partir de 1993 se caracteriza por la especialización, consolidación y autosuficiencia de varias ONGs y la graduación de dos de ellas a la categoría de Fondos Financieros Privados. Por su lado, el Estado se interesa por el desarrollo de las instituciones que prestan servicios a las microempresas y con respecto al marco legal y regulatorio, se dieron avances significativos además de una notable profundización financiera.

En esta época, el sistema financiero crece, se consolida y profundiza. A pesar del cierre de varios bancos, la confianza del público creció, lo que se reflejó en el incremento de los depósitos, particularmente en los bancos. Como consecuencia de una disciplina fiscal y medidas cambiarias adecuadas se ha logrado la estabilidad de precios y del tipo de cambio. El índice de inflación del 6,7 por ciento y el crecimiento del PIB de 4,4 por ciento para 1997 contribuyeron a una profundización del sistema financiero. El índice de profundización financiera en los últimos años ha subido de 21,6 por ciento, en 1990 a 43,4 por ciento, en 1997 (SBEF, 1998).[2]

Sin embargo, las tasas de interés que responden a la oferta y demanda tuvieron un comportamiento decreciente debido a varios factores, especialmente la mayor oferta de depósitos y créditos directos de la banca del exterior, lo que refleja la confianza de los bancos extranjeros en el sistema bancario nacional. Con respecto a las obligaciones de los bancos, el 25 por ciento son obligaciones con el público, 18 por ciento con el BCB y el 67 por ciento restante con bancos del exterior.

Sin embargo, en 1994 se generó un momento de crisis debido al cierre de los bancos Sur y Cochabamba y a los problemas financieros de México, Venezuela, Brasil y Argentina. Estos problemas trajeron consigo la pérdida de confianza y retiro de fondos de los bancos además de la pérdida de confianza del sistema financiero internacional en América Latina.

Cabe mencionar que el sistema bancario incrementó sus préstamos por montos menores o iguales a US$1.000 a 84.946 clientes, el 37,3 por ciento de la clientela total. Aunque en términos de monto estos préstamos representan sólo el uno por ciento de la cartera, varios bancos tales como el Banco de Santa de Cruz, Banco de la Unión, el Banco Económico y el Banco Boliviano Americano están incursionando en este tipo de préstamos, denominados préstamos de consumo.

La promulgación de la Ley del Banco Central que exigía que los bancos mantuvieran un patrimonio neto equivalente a por lo menos el 10 por ciento del total de los activos y contingentes en función de sus riesgos, hizo posible la mayor capitalización del sistema y el incremento de la confianza de los usuarios. Sin embargo, la concentración sectorial, geográfica y numérica continúa. Así, la

[2] El índice de profundización financiera medido como el cociente de liquidez total M3 y el Producto Interno Bruto.

cartera está concentrada entre Santa Cruz, La Paz y Cochabamba con préstamos mayores a US$100.000 a pocos prestatarios y en préstamos para el comercio.

Las cooperativas bajo el control de la Superintendencia también presentan niveles de crecimiento. Al 30 de junio de 1998, las obligaciones de estas entidades con el público ascendieron a US$869 millones y sus activos alcanzaron US$1.280 millones (SBEF). Estas instituciones están incursionando en áreas rurales mediante estrategias de fusión con pequeñas cooperativas o la apertura de agencias y sucursales. Cabe mencionar que sus carteras de préstamos para la microempresa se están incrementando mediante la réplica de las tecnologías ya desarrolladas por las ONGs financieras.

En general, este período ha sido propicio para el crecimiento de las ONGs financieras tanto en términos cualitativos como cuantitativos. El 12 de mayo de 1995, se emitió el DS 24000 que autorizó la organización de los Fondos Financieros Privados y desde entonces, dos ONGs, PROCREDITO y el Centro de Fomento a Iniciativas Económicas se han convertido en Fondos Financieros Privados. Por lo menos otras tres instituciones se encuentran en la etapa de presentación de solicitudes: PRODEM, AGROCAPITAL y ECOFUTURO que agrupa a la Fundación para Alternativas para el Desarrollo (FADES), ANED, IDEPRO y otros. Así, durante este período crecieron las carteras de estas instituciones tanto a nivel rural como urbano y la cobertura se extendió en magnitud, calidad y probablemente en profundidad.

SECCIÓN III

Situación Actual de los Mercados Financieros Rurales

A. Introducción

En años recientes se ha incrementado la provisión de servicios financieros a través de la creación de nuevas sucursales de las instituciones financieras formales y semiformales tanto a nivel urbano como rural. A partir de los años 90 se ha acelerado la apertura de nuevas oficinas bancarias en las capitales de Departamento y la incursión de Instituciones Privadas de Desarrollo (IPDs) especializadas en crédito. Sin embargo, los servicios financieros se concentran en las capitales departamentales de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Los centros poblados más pequeños reciben servicio casi exclusivamente de IPDs y cooperativas de ahorro y crédito. Todavía existe amplio espacio para la expansión de los agentes financieros hacia centros poblados en los que se llevan a cabo actividades económicamente rentables que podrían desarrollarse con mayor rapidez si contaran con el apoyo de instituciones financieras. No obstante, esto no quiere decir que todos los centros poblados tengan capacidad para generar actividades que justifiquen la presencia de una agencia de una institución financiera.

En la sección anterior se indicó que el país ha pasado por una importante profundización financiera a nivel general, pero no se sabe en qué medida ésta ha ocurrido en áreas fuera del eje de mayor crecimiento: La Paz, El Alto, Santa Cruz, Montero, Cochabamba y Quillacollo. Es muy probable que la profundización financiera sea menor en el resto del país.

En esta sección se analizan la prestación de servicios en el área rural, la estructura organizativa de las instituciones que prestan servicios, el grado de sostenibilidad de las mismas, los diversos productos que ofrecen, la metodología y condiciones en que prestan dichos servicios, la amplitud y calidad de los mismos y el segmento de mercado que atienden. A través de este análisis se espera identificar las instituciones más idóneas para la provisión de servicios en el área rural, no solamente de crédito sino de otros servicios como ahorros, giros, transferencias, depósitos a plazo y otros que desearan los habitantes del área rural dedicados tanto a las actividades de producción agropecuaria, artesanal, minera, industrial, comercial, servicios y otras.

B. Mercados Financieros Rurales

De acuerdo con la clasificación del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) se considera área rural a los centros poblados que tienen menos de 2.000 habitantes, incluyendo a las comunidades dispersas, ranchos y caseríos. Según la misma clasificación, los centros poblados con más de 2.000 habitantes se consideran áreas urbanas. Para propósitos de este documento se considerará área rural la extensión total del país con exclusión de las ciudades capitales de departamento incluyendo los centros poblados mayores tales como Quillacollo, Montero y Punata ya que debido a la presencia de varias instituciones financieras, cuentan con un desarrollo financiero relativo. La razón para considerarlas como área rural es que estas poblaciones ejercen bastante influencia sobre los municipios y comunidades circundantes.

Al igual que cualquier otro mercado, los mercados financieros rurales están formados por la oferta de servicios y productos financieros en dichas áreas y la demanda de los mismos. La oferta está conformada por el sector formal, el semiformal y el informal. Por un lado, el sistema formal está constituido por los bancos comerciales privados, los fondos financieros privados, las mutuales de ahorro y préstamo y las cooperativas de ahorro y préstamo, instituciones reguladas por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF). El sistema semiformal está constituido por las instituciones privadas de Desarrollo (IPDs), las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONGs) que cuentan con cierto grado de organización y especialización. Finalmente, el sector informal está formado por las instituciones que operan con préstamos y no están organizadas tales como los prestamistas de dinero, amigos, parientes, adelantos o anticipos por compra de productos, crédito a través de proveedores de insumos, *pasanakus*, casas de empeño y otros. Aunque el mercado informal es muy activo en el área rural de Bolivia y que sus servicios son apreciados debido a la importante función social que cumplen, no es fácil cuantificarlo y por ello no se ha incluido en el ámbito de este informe.

En el Cuadro No. 2 se presenta una lista detallada y ubicación de las instituciones financieras formales y semiformales que operan en el área rural de Bolivia. El Cuadro No. 3 presenta un resumen del número de oficinas principales, sucursales y agencias de las instituciones que funcionan como entidades financieras privadas, estatales y mixtas.

Cuadro No. 3
Número de Sucursales y Agencias de las Instituciones Financieras Urbanas y Rurales
(30 de junio, 1998)

Institución Financiera	No. Agencias Urbana	%	No. Agencias Provinciales	%	Total	%
Bancos Mutuales	285	90,5	30	9,5	315	100
FFPs	26	74,3	9	25,7	35	100
Cooperativas	38	98,0	1	2,0	49	100
IPDs	48	59,3	33	40,7	81	100
	78	41,7	109	58,3	187	100
Total	485	72,7	182	27,3	667	100

a. Incluye a la Financiera Santa Cruz S.A.M., el Fondo de Desarrollo Campesino, el Fondo Nacional de Desarrollo Rural y Nacional Financiera Boliviana S.A.M.
b. En este informe sólo se incluye a las cooperativas cuyos datos son presentados por la SBEF.

Fuente: Resumen de los Cuadros Nos. 2, 4, 5, 6, 8 y 9.

Los bancos son las instituciones financieras que cuentan con un mayor número de oficinas, pero una alta proporción de ellas se encuentra en las capitales de ocho departamentos, con elevada concentración en las ciudades de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba. Le siguen en importancia las IPDs, con un número mayor de agencias en áreas rurales. Los Fondos Financieros Privados tienen 49 agencias incluyendo dos fondos financieros estatales y dos sociedades anónimas mixtas. Las oficinas de las cooperativas de ahorro y crédito que se incluyen en este estudio son correspondientes a las 17 instituciones que presentan informes a la SBEF.

De acuerdo con el Censo de Cooperativas realizado en 1993 por el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU), Bolivia tenía 278 cooperativas. De éstas, 60 declararon su intención de operar como cooperativas abiertas, es decir, prestar servicios a todo tipo de clientes y no solamente a sus socios. Sin embargo, hasta el momento, la SBEF sólo ha concedido licencia de funcionamiento a tres cooperativas. Varias cooperativas han incursionado con éxito en el microcrédito entre ellas la Cooperativa Jesús Nazareno y la Cooperativa San Martín de Porres (FUNDA PRO, 1998). Las 17 cooperativas cuyos datos publica la SBEF, tenían 48 agencias operando en las ciudades y centros poblados del área rural y la Cooperativa La Merced es la que más agencias operaba en las provincias.

B1. Bancos

Los bancos son los intermediarios financieros por excelencia porque pueden ofrecer un número mayor de productos y servicios a los clientes. Proporcionan medios de pago, sirven de nexo entre los ahorristas y los que desean préstamos, proporcionan medios para distribuir los riesgos, a veces financian los déficits fiscales y fungen como agentes de asignación de poder para las personas que tienen acceso a sus servicios (González Vega, 1985).

Como las estadísticas proporcionan los datos desglosados sólo a nivel departamental, no se cuenta con el número de clientes para los diferentes productos de los bancos en las áreas rurales. Sin embargo, es de conocimiento general que la mayoría de los bancos con presencia en el área rural sólo captan depósitos, conceden pocos préstamos y cumplen otras funciones tales como recibir pagos por servicios de agua, luz, teléfono, actúan como pagadores de cheques de su propio banco o de otros bancos, pagos por cuenta de empresas privadas y del Gobierno de Bolivia, ofrecen servicios de transferencias de recursos interbancarios y giros a individuos privados, emiten boletas de garantía y otros. Al incursionar en el microcrédito, los bancos tienen oportunidades para servir a clientes rurales. Sin embargo, se cree que este producto no es el más adecuado debido a que los bancos comerciales no cuentan con la tecnología apropiada. Empero, aunque este argumento puede ser válido, el acceso a las tecnologías no es un obstáculo insalvable puesto que los bancos podrían contratar personal con experiencia y dominio de dichas tecnologías. Lo importante es saber a qué nicho del mercado del microcrédito darán servicio los bancos. Parece que hasta el presente, la clientela de los bancos es gente empleada y asalariada y no está en competencia con la clientela de las otras instituciones dedicadas al microcrédito.

Al 30 de junio de 1998, en el área rural existían 30 oficinas o agencias provinciales de bancos comerciales privados nacionales. De estas 30, cuatro estaban en Quillacollo, tres en Montero y Warnes, respectivamente, dos en Bermejo y otras dos en Yacuiba. Esto quiere decir que sólo 16 centros poblados más tienen una agencia bancaria. De estas 16 agencias restantes, cuatro se encuentran en puestos fronterizos aduaneros con escasa población, tales como Charaña, Pisiga, Desaguadero y Puerto Aguirre. La presencia de agencias bancarias en poblados con menos de 500 habitantes como en el caso de los puestos aduaneros demuestra que lo más importante no es el número de habitantes sino más bien el volumen de transacciones (Ver Cuadro No.4).

Los bancos con mayor número de agencias en provincias son el Banco de Santa Cruz y el Banco Económico, con cinco agencias cada uno, les siguen el Banco de Crédito, Banco de La Paz y Banco Boliviano Americano con cuatro agencias cada uno, luego el Banco Nacional de Bolivia y el Banco de la Unión con tres agencias cada uno y el Banco Mercantil con dos. En la actualidad, la

pugna de los bancos parece ser ganar espacios en áreas de concentración de negocios informales tales como barrios con muchos comerciantes mayoristas y minoristas como la Cancha en Cochabamba, La Ramada en Santa Cruz, el Mercado Uyustus en La Paz y otros mercados en las principales ciudades. Esta expansión tiene el propósito de servir clientelas que antes parecían ser de alto riesgo, pero que han demostrado ser buenos clientes del BancoSol y de otras instituciones de microcrédito. El éxito del sistema bancario con los microcréditos sería beneficioso porque la oferta se ampliaría y todas las instituciones estarían obligadas a prestar servicios más eficientes. Sin embargo, las instituciones que no están preparadas para la competencia tendrían que salir del mercado.

Con el propósito de tener una idea más clara sobre qué bancos podrían tener mayor capacidad y voluntad de prestar servicios a pequeños clientes, se han analizado otras variables como el número y monto de préstamos otorgados a microempresarios o créditos de consumo y préstamos al sector agropecuario. El análisis confirma que los bancos con mayor número de agencias provinciales tienen mayor número de prestatarios por pequeños montos, mayor volumen de cartera por montos pequeños y mayor cartera en préstamos agropecuarios (Ver Cuadro No.5).

El promedio de tasas de interés para los préstamos de pequeños montos era más alto que el de los préstamos normales. Así, la tasa promedio para los préstamos en moneda nacional era 29,02 por ciento anual, para préstamos en moneda nacional con mantenimiento de valor 19,29 por ciento anual y 20,10 por ciento anual para los préstamos en moneda extranjera (Cuadro No. 5).

B2. Cooperativas de Ahorro y Crédito

Las cooperativas de ahorro y crédito podrían jugar un rol muy importante en la expansión de servicios financieros en el área rural puesto que tienen una ventaja importante sobre las IPDs, la de captar depósitos aunque funcionen como cooperativas cerradas. En la actualidad, tres de ellas poseen licencia de funcionamiento como institución formal y 60 más han presentado su solicitud de licencia para habilitarse como tales.

La Ley del Banco Central, promulgada en 1995 estableció que el BCB es el único ente regulador del sistema financiero y la Ley de Pensiones de 1996 derogó el Artículo 25 de la Ley de 1958. Con base en las medidas legales anteriores se dictó el DS 24439 de diciembre de 1996 que estableció un plazo de tres años para que las cooperativas de ahorro y crédito se adecuen al capital mínimo exigido por la SBEF y además se fijó como plazo máximo el 17 de julio de 1997 para que las cooperativas manifiesten su intención de operar como cooperativas abiertas (servicios al público en general) o cerradas (solamente con servicios para sus socios). A raíz de esto, 60 cooperativas presentaron su solicitud de licencia para operar como cooperativas abiertas y se encuentran en espera de su licencia (FUNDA PRO). Las cooperativas abiertas serán supervisadas por la SBEF y las cerradas seguirán bajo la tutela, control y supervisión del Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO).

De las 60 cooperativas que manifestaron su intención de operar como cooperativas abiertas, 17 informan regularmente el resultado de sus operaciones a la SBEF. Al 30 de junio de 1998, éstas operaban a través de 81 ventanillas, 48 ubicadas en áreas urbanas y 33 en áreas rurales o provinciales. De estas 33 agencias rurales casi la mitad de ellas, 16 agencias, pertenecían a la Cooperativa La Merced, cinco a la Cooperativa Montero, cuatro a la Cooperativa San Martín de

Porres, dos a la Cooperativa San Luis y las restantes poseían una o ninguna agencia en el área rural (Ver Cuadro No.6).

La mayor parte de estas cooperativas, con excepción de las cooperativas San Antonio y San Luis, ha iniciado préstamos a microempresarios utilizando la metodología de los préstamos con garantía solidaria que ideó la Fundación para la Promoción del Desarrollo de la Microempresa (PRODEM). Las cooperativas con mayor número de préstamos para microempresas eran, en orden de importancia, la San Martín de Porres, la Jesús Nazareno, La Merced, todas de Santa Cruz y la Catedral de Tarija. Las demás cooperativas mostraban un número menor de préstamos y monto de cartera. Entre todas, al 30 de junio de 1998, registraron un monto de cartera de préstamos de US$16,6 millones y 10.416 prestatarios con montos menores de US$500 (Ver Cuadro No.7).

Estas cooperativas también tenían colocados préstamos para la actividad agropecuaria. Las cooperativas con mayor cartera agropecuaria al 30 de junio de 1998, eran la Cooperativa La Merced (US$9,4 millones), San Martín de Porres (US$7,4 millones), Jesús Nazareno (US$2,4 millones), Cooperativa Fátima (US$1,5 millones), Cooperativa Pío X (US$0,7 millones) y Cooperativa San José de Punata (US$0,5 millones). El resto tenía menor importancia relativa (Ver Cuadro No.7).

En promedio, las cooperativas cobran 30 por ciento de interés anual para préstamos con garantía personal y 14 por ciento anual para los con garantía hipotecaria. Al 30 de junio de 1998, las tasas pasivas promedio para depósitos a plazo mayores a un año oscilaba entre 9 y 10 por ciento anual.

En principio el sistema cooperativo ha demostrado que puede canalizar préstamos y movilizar ahorro de pequeñas unidades familiares del área urbana y rural, especialmente ahora que está bajo la jurisdicción de la SBEF. Pero, queda la duda sobre el diseño organizacional de entidades que prestan servicios a los propios dueños. En el plazo inmediato es necesario completar el marco jurídico adecuado para evitar que estas organizaciones sean dominadas por los intereses de los deudores en vez de velar por la seguridad de los ahorristas (Chávez y Claudio González Vega, 1994).

La tecnología de crédito grupal de las cooperativas se ha beneficiado de la experiencia adquirida por otras instituciones como el BancoSol y PRODEM y se ha aprovechado para incrementar la membresía, ya que un grupo debe ser socio para poder recibir la aprobación de su préstamo. En general, las metodologías pueden ser copiadas y a veces llevadas directamente de una organización a otra por la movilidad de los oficiales de crédito en las organizaciones.

B3. Mutuales de Ahorro y Préstamo

Al 30 de junio de 1998, existían 13 mutuales de ahorro y préstamo con un total de 34 agencias en el país, 25 agencias en las capitales departamentales y 9 oficinas en áreas rurales (Ver Cuadro No. 8). No existe legislación clara sobre estas instituciones debido a que la ley que regulaba sus operaciones ha sido revocada. En general, las mutuales de ahorro y préstamo están organizadas bajo el Código Civil y ejercen funciones de intermediación financiera que cae bajo el Código Comercial. En la práctica no existe una ley que obligue su supervisión. Sin embargo, las operaciones de préstamos para la vivienda están completamente cubiertas por los bancos quienes son activos en estos préstamos (Lahore, 1998).

La carencia de propietarios es otra debilidad de estas instituciones ya que los mutualistas son sólo ahorristas de la institución que a la vez de ser beneficiarios tienen derecho a voto para elegir a sus dirigentes. La mejor opción para ellas sería convertirse en Fondos Financieros Privados como las IPDs. Sin embargo, no sería recomendable utilizar el sistema mutualista para la expansión de sus servicios a áreas rurales a menos que las autoridades regulen su funcionamiento mediante la promulgación de normas claras y transparentes.

B4. Fondos Financieros

Al 30 de junio de 1998, en el país operaban tres tipos de fondos financieros: los fondos financieros estatales, los fondos financieros mixtos y los fondos financieros privados. En el Cuadro No. 9 se presenta el número de agencias y sucursales de los fondos financieros y se puede comprobar que de un total de 49 oficinas, 36 correspondían a fondos financieros privados, 11 a fondos financieros estatales y 2 a fondos mixtos. Existe sólo una agencia provincial o rural ubicada en Punata que pertenece a la Caja de Ahorro y Préstamo S.A. FFP, las demás agencias y sucursales están localizadas en las capitales de departamento.

B4a. Fondos Financieros Estatales y Mixtos

El Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FDR) son fondos financieros estatales. El FDC fue creado en 1989 con la meta de mejorar la transferencia de recursos financieros del estado a áreas rurales. Inicialmente, otorgaba préstamos como entidad de primer piso, pero debido al fracaso de la recuperación de sus fondos, a partir de 1991 no volvió a colocar más préstamos directos, sino que empezó a operar como entidad de segundo piso. También tiene cartera con préstamos a Instituciones Privadas de Desarrollo para el microcrédito, pero el monto de su cartera al 30 de junio de 1998 fue de sólo US$2,3 millones, monto poco significativo en el sistema. Por otro lado, sus perspectivas de crecimiento no son muy halagüeñas. A la misma fecha, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional tenía una cartera de US$146,6 millones. No obstante, ninguna de estas dos entidades sería adecuada para utilizarla en programas de expansión de servicios a áreas rurales.

Con relación a los Fondos Financieros Mixtos, se puede mencionar que la Financiera de Desarrollo de Santa Cruz S.A.M. fue creada para impulsar el desarrollo de Santa Cruz. Al 30 de junio de 1998, tenía una cartera de US$41,6 millones. La Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) S.A.M. nació de la disolución de la Gerencia de Desarrollo del BCB; en 1996, obtuvo su licencia como entidad de segundo piso y sus accionistas principales son el Gobierno de Bolivia con el 80 por ciento y la Corporación Andina de Fomento con el 20 por ciento. Sin embargo, la colocación de sus préstamos puede favorecer exclusivamente a las entidades financieras supervisadas por la SBEF. Al 30 de junio de 1998, tenía una cartera de US$51,8 millones, 15 por ciento de los cuales estaba colocado para instituciones que operan con microcrédito.

La Nacional Financiera Boliviana es una de las entidades de segundo piso que podría canalizar recursos a las entidades que los necesitaran. A medida que se reduzcan las acciones del Gobierno de Bolivia y sean adquiridas por empresas privadas, el éxito de las operaciones de esta entidad podría estar garantizado. En la actualidad opera cuatro líneas de crédito: crédito para capital de inversiones, crédito para capital de operaciones, crédito para la pequeña y microempresa y crédito

para las importaciones. El crédito se otorga mediante asignaciones directas o adjudicaciones en acto público a las Instituciones Crediticias Intermediarias (ICIs) supervisadas por la SBEF.

El crédito para la pequeña empresa y microempresa está destinado a personas naturales y jurídicas cuya capacidad de endeudamiento es inferior a los US$ 20.000. Las ICIs deben tener experiencia en este tipo de préstamos para tener acceso a estos recursos o pueden contratar a su riesgo a entidades especializadas en este tipo de préstamo. El plazo para este tipo de préstamo es de cinco años sin período de gracia. El capital se amortiza semestralmente y los intereses se pagan trimestralmente. La tasa de interés a la ICI se fija en función del promedio mensual de la tasa de interés nominal pasiva del sistema bancario, en moneda extranjera a plazo entre 91 y 180 días. La tasa de la ICI al prestatario se acuerda libremente entre ambos.

Para las ICIs que tienen acceso a este financiamiento existe la ventaja de una tasa equivalente al promedio de captación del sistema bancario que tiene un costo menor que la tasa de sus propias captaciones. Evitan los costos de movilizar ahorros por montos pequeños. La abundancia de recursos de instituciones de segundo piso puede ser un peligro para la intermediación financiera porque en presencia de recursos baratos se desincentiva la movilización de ahorros nacionales y se obliga al sistema a pagar tasas pasivas poco atractivas a los ahorristas.

Para los donantes que quisieran canalizar sus recursos hacia la microempresa de una manera más transparente y sobre todo con un costo financiero razonable, NAFIBO surge como una alternativa interesante.

B4b. Fondos Financieros Privados

Hasta el momento, se han constituido cinco financieras privadas, Financiera Acceso S.A. (FAC), Caja de Ahorro y Préstamo Los Andes (FLA), Fondo Financiero Privado Fassil (FSL), Fondo Financiero la Comunidad, (FCO), Fondo Financiero Privado FIE, (FIE). La Financiera Acceso y el Fondo de la Comunidad sólo otorgan préstamos para consumo y operan exclusivamente en áreas urbanas. La Caja de Ahorro los Andes es la primera ONG convertida en FFP y opera con clientes microempresarios rurales y urbanos; es la única institución de esta naturaleza que tiene una agencia provincial. El Fondo Financiero Fassil ha iniciado operaciones exitosas en Santa Cruz, sobre todo con su nuevo producto "Credioro" que otorga préstamos con garantía prendaria de joyas. El Fondo Financiero la Comunidad también opera a nivel urbano principalmente con préstamos para consumo. El Fondo Financiero Privado FIE inició sus operaciones como FFP recién a partir de 17 de febrero de 1998.

Para los fines de este estudio, son de interés la Caja de Ahorro y Préstamo los Andes (FFP) y el Fondo Financiero Privado FIE (FFP) porque podrían constituirse en instituciones importantes para operar en áreas rurales. Ambas poseen amplia experiencia acumulada en las microfinanzas por haber sido IPDs especializadas en microfinanzas. Aunque su graduación a la categoría de instituciones financieras formales les enfrenta a nuevos retos, el mérito de estas instituciones es haber abierto el camino a las demás IPDs.

B5. Instituciones Privadas para el Desarrollo Social

Las Instituciones Privadas para el Desarrollo Social, también denominadas Organizaciones no Gubernamentales Financieras (ONGs financieras), son las que mayor desarrollo han logrado a partir de la promulgación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras debido a los métodos innovadores diseñados para llegar con servicios crediticios a amplios segmentos de la población de bajos ingresos y a su alcance y cobertura del área rural. Además, es sorprendente la calidad de los servicios que prestan y la eficiencia de sus recuperaciones. Probablemente uno de los factores del éxito de estas instituciones es haber replicado en sus metodologías muchos de los principios aplicados por los prestamistas informales.

B5a. Alcance y Cobertura

El período 1993 al presente ha marcado la expansión de las IPDs que operan en el área rural. A junio de 1998, PRODEM, AGROCAPITAL, ANED, FADES, SARTAWI, CRECER Y FONDECO operaban 109 agencias. Con un total de 42 agencias, PRODEM era la institución que mayor expansión había logrado, luego se encontraba FADES con 18 agencias, ANED con 17, SARTAWI con 13, AGROCAPITAL con 10, CRECER con 5 y finalmente, FONDECO con 3 agencias. En el Cuadro N. 10 se muestra la localización de las agencias y sucursales de estas instituciones.

Muchas localidades están atendidas por más de una IPD y en ocasiones también por otras instituciones como cooperativas y ONGs que todavía operan con préstamos a tasas de interés más bajas. Por ejemplo, en la localidad de Mizque operan PRODEM y la Cooperativa Señor de Burgos, que otorga préstamos en dólares a una tasa de interés del 13 por ciento anual, mientras que PRODEM otorga préstamos al 4 por ciento mensual en bolivianos y a 3,5 por ciento en dólares y una comisión fija del 2,5 por ciento. Sin embargo PRODEM tiene 800 clientes y una mora que en septiembre subió excepcionalmente al 28 por ciento debido al terremoto ocurrido en Aiquile y Mizque. Normalmente, la mora es de alrededor del 6 por ciento en esa agencia. A pesar de los mayores costos, los clientes prefieren trabajar con PRODEM debido a la agilidad y oportunidad de sus servicios.

En general, muchos de los clientes de estas instituciones no tienen acceso a préstamos a tasas de interés relativamente bajas de instituciones financieras reguladas como es el caso de Mizque. En ausencia de las IPDs, los prestatarios tendrían que haber acudido a prestamistas que cobran tasas más elevadas o haber acudido a parientes y amigos a los que aunque no pagarán intereses tendrían que estar obligados por el favor recibido. Estos prestatarios prefieren contar con una ventanilla permanente a la que acudir en caso de necesidad, sin importar mucho la tasa de interés. Aunque en ocasiones los prestatarios se quejan por las relativamente altas tasas de estas instituciones, esto se debe a la añoranza de las tasas subsidiadas del BAB que nunca tuvo la cobertura de clientes de las IPDs.

Esta acelerada expansión de los servicios de las instituciones no hubiera sido posible si los clientes no apreciaran los productos que ofrecen. Las tecnologías aplicadas son similares a los métodos de los prestamistas informales criollos. Por ejemplo, montos pequeños y pagos frecuentes; contacto directo con el cliente; incentivos para pagar el préstamo para poder recibir otros préstamos en el futuro; costos de transacción relativamente bajos y desembolsos rápidos sin importar en qué se

inviertan los fondos; y lo importante es que se pague el préstamo a su vencimiento. Una característica importante es la permanencia de la institución. Ha sido sorprendente que con productos diseñados especialmente para una clientela rural se haya logrado tanta expansión territorial y alcance a un gran número de clientes.

Al 31 de diciembre de 1997, seis IPDs: PRODEM, AGROCAPITAL, FADES, ANED, SARTAWI y CRECER tenían un total de 114.539 prestatarios. Un alcance espectacular si se tiene en cuenta que el BAB jamás tuvo un alcance mayor de 4.000 pequeños agricultores. De éstas, PRODEM tenía el mayor número de prestatarios con 33,4 por ciento, luego ANED con 30,3 por ciento, FADES con 20,3 por ciento, CRECER con 7,4 por ciento, SARTAWI con 5,0 por ciento y AGROCAPITAL con 3,5 por ciento. La cartera bruta de las instituciones ascendía a US$45,1 millones con una mora de menos del 3 por ciento. Más del 60 por ciento de la cartera se encontraba en PRODEM y AGROCAPITAL (Ver Cuadro No.11).

B5b. Calidad de la Cartera

La calidad de la cartera de estas instituciones es excelente si se tiene en cuenta que buena parte de los préstamos estaban colocados para producción agropecuaria, sobre todo, en el caso de FADES. CRECER, que opera con bancos comunales cuyos prestatarios son mujeres, registró la mora más baja con 0,5 por ciento, seguido por PRODEM con 1,7 por ciento, AGROCAPITAL con 2,2 por ciento, SARTAWI con 4,2 por ciento, ANED con 4,8 por ciento y FADES con 6,3 por ciento. Los porcentajes de mora de las instituciones restantes también es totalmente manejable (Ver Cuadro No.11).

Es importante destacar que se ha dado un salto cualitativo de una cultura de no pago a una de cumplimiento de las obligaciones financieras. Estos resultados están directamente relacionados con la calidad del producto que es apreciado por los clientes, la calidad de los servicios, incentivos de pago incorporado en el contrato, presiones sociales y especialmente presión del grupo en caso de los préstamos solidarios. También es importante reconocer que la estructura organizativa de las instituciones cuenta con sistemas de información que hacen posible efectuar un seguimiento adecuado a los clientes.

B5c. Actividades Financiadas

Cada una de las instituciones analizadas tienen preferencia por ciertas actividades que financian. PRODEM tiene su cartera colocada entre créditos productivos, generalmente producción agropecuaria (42 por ciento), comercio (37 por ciento) y servicios (21 por ciento). Una mayor proporción de la cartera de AGROCAPITAL está en la agricultura (55,3 por ciento), comercio (35,2 por ciento) y servicios (21 por ciento). FADES y ANED tienen preferencia por la agricultura (74,3 por ciento y 81,6 por ciento, respectivamente), comercio (24,1 por ciento y 6,7 por ciento) y servicios (1,6 por ciento y 11,7 por ciento). SARTAWI tiene mayor proporción de préstamos en el comercio (49,7 por ciento), luego agricultura (34 por ciento) y servicios (16,3 por ciento). CRECER tiene los bancos comunales que colocan más recursos en comercio (60 por ciento), servicios (25 por ciento) y producción (15 por ciento).

Ninguna de estas instituciones exige un destino específico para los préstamos. Son los clientes los que deciden en qué utilizar los fondos y los oficiales de crédito sólo verifican la capacidad del

cliente para llevar a cabo dicha actividad o visitan el negocio para estimar el flujo de ingresos, la capacidad de endeudamiento y la capacidad de pago. La libertad de uso de fondos de crédito del sistema actual contrasta con las exigencias previas de imponer al cliente el uso del préstamo en un cultivo específico (Ver Cuadro No. 12).

B5d. Condiciones y Tecnología Aplicada

Las IPDs que operan en áreas rurales están aplicando tecnologías que ya han sido probadas en muchos países, que han sido adaptadas al medio y sobre todo a las características socioeconómicas de los prestatarios. En general, las tecnologías buscan reducir los costos de transacción tanto de los prestatarios como de los prestamistas y su objetivo es asegurar la recuperación de los préstamos. Una de las características comunes de estas tecnologías es la información sobre el cliente y sus actividades, sin embargo, son tecnologías costosas, especialmente en el caso de los clientes rurales.

Las modalidades de préstamos que se están aplicando son tres: préstamos a grupos solidarios, préstamos individuales y préstamos asociativos. Para cada una de las modalidades, las condiciones financieras y los pasos a seguir desde la entrega de la solicitud, determinación de los sujetos de crédito, estimación de los montos a prestar, desembolso de los préstamos hasta el pago final de la deuda difieren entre las modalidades y entre las instituciones.

El préstamo a grupos solidarios se ha hecho muy popular entre las instituciones debido a que se evitan ciertos costos de transacción en la selección de los prestatarios, pues son los mismos miembros de los grupos los que se seleccionan, además que parece ser el sistema más adecuado para abarcar a un número mayor de prestatarios. De alguna manera, los costos iniciales en los que debía incurrir la institución se los pasa a los prestatarios. Otro aspecto importante de esta modalidad es la garantía solidaria y mancomunada entre los mismos asociados que facilita el acceso al crédito a los individuos carentes de garantías reales o personales. Otra ventaja para la institución es el riesgo minimizado por el hecho de que la obligación es compartida por varios.[1] Además, existe la ventaja de que inicialmente se arriesga poco y se crea la expectativa de futuros préstamos mayores en los clientes, lo que incentiva el pago puntual de las cuotas. Esta modalidad de crédito es una escuela de aprendizaje para prestatarios y prestamistas. Con el transcurso del tiempo, la selección de los clientes se hace naturalmente.

En el área rural, PRODEM, SARTAWI, FADES y ANED están utilizando esta modalidad de préstamos con algunas variaciones en las condiciones financieras. PRODEM sólo operaba con créditos asociativos, sin embargo debido a la demanda de préstamos individuales por parte de sus clientes también está otorgando préstamos individuales.

Las tasas de interés para este tipo de préstamos estaban fijadas entre 30 y 48 por ciento anual en dólares y una comisión fija del 2,5 por ciento y 1 por ciento. Los plazos varían entre cuatro y 24

[1] Ciertos investigadores indican que la obligación compartida no induce necesariamente al pago de la obligación, por el contrario, podría incentivar el incumplimiento de la misma sabiendo que otros responderán por él. Esta observación es válida y probablemente se presenta este tipo de comportamiento, pero la presión de grupo puede ser un elemento importante para que esta posibilidad no ocurra con frecuencia.

meses dependiendo del monto y del destino de los préstamos. Los montos también eran variables dependiendo de las instituciones, desde US$60 hasta US$20.000 (Ver Cuadro No.13).

Aunque los préstamos a través de bancos comunales también se podrían considerar como préstamos a un grupo solidario éstos tienen sus propias características. Por ejemplo, el banco mismo es un grupo solidario y está conformado por un número mayor de personas, a veces de hasta 200 individuos en un solo grupo. Dentro de este grupo que es el banco comunal se organizan sub-grupos solidarios para tener acceso al préstamo. Los grupos solidarios dentro del banco se forman de tres a seis personas. Por lo general, los grupos que constituyen los bancos comunales tienen un ahorro interno de los socios y estos ahorros incrementan el capital de préstamo del grupo. La diferencia fundamental es que los grupos de los bancos solidarios reciben también otros servicios como capacitación sobre salud y otros temas. CRECER es la institución que está aplicando esta modalidad en el área rural; sus tasas de interés son del 48 por ciento fijo, plazo de cuatro meses y montos por persona en el grupo desde un mínimo de US$60 hasta un máximo de US$650.

Los préstamos individuales no parecen ser muy elaborados, sin embargo Los Andes, FIE y AGROCAPITAL los están ejecutando de modo que se han incorporado elementos de éxito, lo que explica los altos índices de recuperación de estas instituciones. Lo importante en cada uno de ellos es la selección de los clientes y la determinación de su capacidad de endeudamiento y de su capacidad de pago. Cada una de estas instituciones realiza un análisis minucioso de las estimaciones del flujo de caja de las actividades del cliente y el contacto directo de los oficiales de crédito con los negocios de los mismos. Los Andes y AGROCAPITAL están en el área rural y han incursionado con éxito en préstamos agropecuarios. A pesar de los riesgos propios de prestar a la agricultura, estas dos instituciones están superando las dificultades. La base de su éxito parece ser que consideran a los agricultores no como individuos sino como hogares empresa donde el préstamo se le concede a la familia que compromete el pago de la obligación con los recursos de la familia y no sólo con la actividad agropecuaria a la cual puede destinar el préstamo recibido.

Los Andes también opera en la ciudad con préstamos individuales y FIE solamente opera en la ciudad aunque esto no significa que pueda tener clientes que residen en áreas cercanas a las ciudades. FIE no otorga préstamos para la producción agropecuaria.

Un problema difícil de detectar en las ciudades es la capacidad de endeudamiento de los clientes puesto que podrían estar endeudados en más de una institución. A medida que se incrementa la oferta de las instituciones, podría ser problemático determinar la capacidad de endeudamiento y esto podría generar un incremento de la mora de los préstamos. Para resolver este problema se debe establecer un sistema central de riesgos y trabajar en cooperación con las instituciones para el intercambio de información.

Además de la estimación de los flujos de caja y determinación de la capacidad de endeudamiento de los clientes, también son importantes las garantías que solicitan estas instituciones. Las garantías pueden ser personales, prendarias e hipotecarias. Aunque en su mayoría son garantías prendarias. Si se contara con una legislación adecuada sobre las garantías prendarias y un sistema de registro de prendas, la garantía prendaria podría ser la más importante. Además, si los préstamos se podrían extender a un mayor número de personas y sin necesidad de desplazar la prenda y, si los acreedores pudieran disponer de la prenda sin necesidad de una sentencia judicial, sería mucho más

fácil y menos costoso para todos. La carencia de regulación sobre las garantías prendarias resulta en un costo de transacción adicional para prestatarios y prestamistas. Sin embargo, las instituciones están haciendo lo posible para superar estas dificultades y a pesar del riesgo, están otorgando préstamos con garantías prendarias. Además de AGROCAPITAL, FIE y Los Andes, ANED, FADES y SARTAWI también otorgan préstamos individuales.

Las tasas de interés para estos préstamos oscilan entre el 16 y 36 por ciento anual en moneda extranjera y entre 30 y 48 por ciento en moneda nacional. Los montos abarcan desde US$20 hasta US$50.000. Los plazos se establecen en función de los flujos de caja estimados en la evaluación de las actividades desde los 6 meses hasta 3 años (Ver Cuadro No.13).

Los préstamos asociativos se otorgan a asociaciones de campesinos o cooperativas de productores y a veces a profesionales con experiencia en el ramo de la producción agropecuaria o agroindustrial. El grupo asociado debe presentar una solicitud para la realización de un proyecto de producción cuya factibilidad se determina por medio de un perfil de proyecto o de un estudio de factibilidad. La misma institución puede ayudar en la elaboración de este estudio o en algunos casos se requiere que un grupo interdisciplinario de profesionales lo elabore. Algunas instituciones que operan con esta modalidad de préstamo le exigen al grupo asociado que efectúe un depósito del aporte del grupo para la ejecución del proyecto. Si por medio del estudio se determina la viabilidad del proyecto, se realiza la aprobación del financiamiento con la participación de la oficina central, regional y del asesor de crédito.

Para este tipo de préstamos la tasa de interés nominal fluctúa entre 12 y 16 por ciento anual en moneda extranjera, una comisión fija entre 2,5 y 3 por ciento, dependiendo de la rentabilidad del proyecto. Los montos pueden variar desde US$1.000 hasta US$5.000. Los préstamos por montos pequeños no requieren un estudio de factibilidad. Los plazos pueden ser de seis meses a tres años. Si los proyectos son complicados se exige también la asistencia técnica de alguna ONG especializada en el proyecto que se vaya a ejecutar. FADES y ANED financian este tipo de proyectos.

Los costos de aplicación de esta tecnología son altos y se reflejan en las tasas de interés que cargan las instituciones. Con excepción de las tasas de interés para los préstamos asociativos de ANED y FADES, las demás tasas reflejan los altos costos de las instituciones para proporcionar los servicios. Los principales costos se deben a la información requerida de los clientes, las evaluaciones de la capacidad de endeudamiento y pago, el seguimiento para exigir el cumplimiento de las obligaciones; la necesidad de sistemas de información gerencial y los altos costos de transporte para el monitoreo de los clientes que viven en comunidades dispersas y de difícil acceso. Obviamente, debe ser ventajoso el costo de obtener préstamos de estas instituciones en relación a los préstamos del mercado informal ya que de otro modo no se explicaría su éxito en tan poco tiempo. Al final de cuentas, es la satisfacción del cliente por el producto que recibe lo que importa y lo que va a determinar definitivamente cuáles de estas organizaciones se quedan en el mercado.

B5e. Indicadores de Eficiencia

A fin de tener una idea sobre el grado de eficiencia financiera y administrativa de las instituciones que prestan servicios en el área rural, se han elaborado algunos indicadores basados en los estados de situación y de resultados de las mismas al 31 de diciembre de 1998. El primer indicador es el

porcentaje de los activos que tiene la institución en cartera. A mayor porcentaje de activos en cartera mejores las posibilidades de percibir ingresos financieros, pero si la cartera tiene una morosidad alta, los activos se podrían volver improductivos. En el caso de las instituciones analizadas, el promedio del indicador es de 87,0 por ciento; es decir, que un 87 por ciento de los activos representan la cartera, un promedio alto si se tiene en cuenta que el indicador para los bancos nacionales a esa misma fecha era de 60,7 por ciento. Lógicamente la situación de los bancos es totalmente diferente y tal vez estos indicadores no tienen que ser comparables.

Caja los Andes es la única institución que se encuentra sobre el promedio. Las otras instituciones que tienen más del 80 por ciento de sus activos en cartera son AGROCAPITAL y SARTAWI. FIE poseía la proporción más baja y esto podría indicar que esta institución tenía inversiones en otro tipo de activos más atractivos o simplemente que tenía préstamos comprometidos por desembolsar.

Vale la pena destacar nuevamente que a diciembre de 1998, el porcentaje de morosidad, es decir, cartera vencida más cartera en ejecución, sobre la cartera bruta en promedio era el 3,6 por ciento. La institución con mayor índice de mora entre este grupo registró el 6,3 por ciento. A esa misma fecha, el índice promedio de morosidad de los bancos nacionales era del 4,5 por ciento. La institución con mayor morosidad en la banca a esa fecha registraba un índice de morosidad cercana al 20 por ciento. Para Bolivia, un país donde la mora de los préstamos agropecuarios sobrepasaba el 80 por ciento de la cartera, haber logrado los niveles actuales de recuperación con préstamos en el agro, es un cambio increíble.

La relación de la cartera vencida a la mora también indica que las moras no son antiguas puesto que la cartera en ejecución es baja. En el caso de CRECER y FIE no existe cartera en ejecución, Caja Los Andes tiene sólo un 1,5 por ciento de cartera en ejecución. SARTAWI y AGROCAPITAL tenían la mayor proporción de su cartera en mora en ejecución.

En general, el indicador del resultado neto sobre patrimonio da una idea sobre la rentabilidad de la empresa. El promedio de este indicador para estas instituciones fue del 16 por ciento, aunque Caja los Andes, PRODEM y CRECER se encontraban por encima del promedio, FADES está próxima al promedio pero las demás tenían rendimientos relativamente bajos con relación a su patrimonio. La relación resultado neto sobre activos en promedio era 5,2 por ciento. Sólo PRODEM y CRECER se encontraban por encima del promedio. FADES y Caja los Andes estaban próximos al promedio y las restantes por debajo del mismo.

En promedio, la proporción de los gastos administrativos sobre los activos totales fue 13,9 por ciento. Las instituciones que registraron gastos administrativos relativamente más bajos del promedio fueron ANED, FIE, AGROCAPITAL, los Andes y FADES. Al parecer, SARTAWI, CRECER y PRODEM tienen los costos administrativos más altos en relación a sus activos totales. Si se miden los costos administrativos en relación a la cartera, el promedio de las instituciones es de 18,5 por ciento.

Para el grupo, la razón de gastos de personal sobre los gastos administrativos, fue de 69,8 por ciento. Se encontró que todas las instituciones registraban una razón por debajo del promedio, excepto Caja los Andes. Este puede ser un indicativo de que esta institución es la que mejor está remunerando a su personal.

La relación entre ingresos y egresos mostró un promedio alto, 143,6 por ciento. Esto indica que existen instituciones que están generando ingresos muy por encima de sus costos totales como CRECER, PRODEM. En la gestión de 1997, PRODEM, CRECER y FADES obtuvieron utilidades altas.

La relación ingresos financieros egresos totales indica que el promedio fue de 110,9, lo que quiere decir que en promedio estas instituciones cubrían sus costos con los ingresos financieros. Sin embargo, a nivel de las instituciones ANED, AGROCAPITAL, CRECER y FIE no alcanzaron a generar ingresos financieros suficientes para cubrir sus gastos totales en 1997.

Finalmente, el patrimonio de estas instituciones también es disparejo. PRODEM y AGROCAPITAL cuentan con el mayor patrimonio casi US$11 millones y US$7,4 millones, respectivamente. Los Andes y FIE, cuentan con US$2,8 millones y US$2,7 millones, respectivamente y FADES y CRECER con US$2,59 millones y US$1,16 millones, respectivamente. Finalmente, ANED y SARTAWI estaban por debajo de US$1 millón. En conjunto estas instituciones cuentan con un patrimonio de casi US$29,0 millones.

C. Instituciones de Segundo Piso para el Apoyo a la Microempresa

Las instituciones de segundo piso han surgido como respuesta a la demanda de recursos de las instituciones que no tenían acceso a los fondos de refinanciamiento del BCB. La primera institución que se estableció con el propósito de apoyar la expansión de servicios financieros en favor de los marginados de servicios financieros fue la Fundación para la Producción (FUNDA-PRO), creada en agosto de 1991. Esta Fundación fue producto de la institucionalización del Proyecto FOCAS.

La institución opera un programa de crédito institucional y otro de crédito educativo. A través de su ventanilla del crédito institucional ha financiado las operaciones de las ONGs y FFPs que prestan servicios a los micro y pequeños empresarios. Al 31 de diciembre de 1997, la cartera de la institución era de US$14,92 millones colocada en 16 instituciones. Vale la pena destacar que hasta el momento ha recuperado la totalidad de sus préstamos. A través de su ventanilla de crédito educativo apoya a los estudiantes del país con préstamos para la obtención del título de maestría, cursos técnicos y preparación de tesis de grado.

La Fundación tiene planes de continuar con sus programas de fortalecimiento institucional, apertura de nuevos mercados, investigación sobre temas relacionados con el financiamiento a los microempresarios del área rural y urbana. También tiene planes para incursionar en la búsqueda de soluciones para resolver problemas relacionados con la baja producción y productividad de los pequeños empresarios del área rural (FUNDA-PRO).

Hasta el momento, ésta es la institución que reúne las condiciones necesarias para apoyar a las entidades financieras no reguladas IPDs y las cooperativas cerradas, no sólo para otorgarles préstamos en condiciones de mercado, sino también para brindarles otro tipo de apoyo, como cobertura de los costos iniciales de instalación de la agencia.

La otra institución de segundo piso que está apoyando financieramente a la micro y pequeña empresa es NAFIBO S.A.M. Las operaciones de esta institución se han discutido en la Sección

B4a. Como ya se indicó, NAFIBO sólo puede prestar servicios a entidades reguladas por la SBEF, lo que margina del acceso de estos recursos a las IPDs no reguladas. Sin embargo, existe la posibilidad de que a través de esta institución se puedan constituir fideicomisos con propósitos específicos que se podrán entregar a las IPDs para fines específicos.

Se puede concluir que se ha logrado un avance significativo en la provisión de servicios financieros, particularmente de crédito en áreas rurales. Obviamente, la profundización financiera ha ocurrido más en áreas urbanas que en áreas rurales. Sin embargo, cabe resaltar el éxito alcanzado por las FFPs e IPDs especialmente en lo concerniente al manejo de la cartera. Estas instituciones han logrado cambiar radicalmente la cultura del no pago hacia la del cumplimiento de la obligación financiera, en un tiempo relativamente corto. Sin embargo, los servicios financieros que se ofrecen en el área rural todavía son incompletos. Además, muchas de las instituciones todavía dependen de los recursos de donantes o de entidades de segundo piso. En general, no existe la intermediación.

SECCIÓN IV

El Problema Financiero Rural

A. Introducción

La prestación de servicios financieros es importante en todo proceso de desarrollo incluso en el desarrollo rural. Esto se debe a que en un momento dado, muchos hogares con oportunidades de inversión a veces no cuentan con suficientes recursos para explotar a plenitud su capacidad productiva, mientras que aquellos que cuentan con recursos excedentes no tienen oportunidades de inversión. En estos casos, la intermediación financiera permite conciliar los intereses de los dos tipos de agentes económicos. Sin intermediarios financieros, los habitantes de zonas rurales no pueden aprovechar todas sus oportunidades productivas y aquellos con excedentes se ven obligados a hacer inversiones con baja rentabilidad. De acuerdo con un estudio reciente, de 926 centros poblados, 311 (33,6 por ciento) son municipios.[1] De éstos, sólo 62 municipios (6,7 por ciento) tenían banco, 36 municipios (3,9 por ciento) otro tipo de entidad financiera y 73 municipios (7,9 por ciento) tenían una ONG financiera, (Birbuet,1998). Si se considera que las ONGs financieras no están autorizadas para captar depósitos, se llega a la conclusión de que la presencia de esta intermediación financiera es crítica en el área rural de Bolivia.

Los servicios financieros también ayudan a tomar decisiones más eficientes sobre el ahorro, la acumulación de la riqueza y la manera en que las familias dispondrán de los ingresos estacionales, como por ejemplo, de los ingresos en épocas de cosecha. Si no se cuenta con servicios financieros se pueden tomar decisiones incorrectas. Por ejemplo, se pueden comprar animales innecesarios, incurrir en gastos superfluos de consumo sin tomar las precauciones necesarias para afrontar cualquier tipo de emergencia, que son muy frecuentes en el área rural. A fin de afrontar emergencias, la familia rural puede hacer uso de los ahorros que tiene en instituciones financieras o recurrir a un crédito de emergencia. Sin embargo, al no contar con estos servicios se ven obligados a liquidar activos productivos (González-Vega, Torrico, 1995).

Sin embargo, los servicios financieros no son la panacea para los males de los agentes económicos y sobre todo, el crédito en sí no resuelve los problemas de la gente pobre. Incluso ahora luego de los serios fracasos de las instituciones financieras, muchos atribuyen los problemas de producción y pobreza generalizada en el campo a la falta de acceso al crédito y muchos todavía siguen exigiendo que el crédito de fomento y de desarrollo se otorgue a tasas subsidiadas de interés. Es cierto que muchas organizaciones todavía tienen políticas asistencialistas y a esta tarea se han sumado algunos municipios que han comprometido los escasos recursos de la participación popular para colocarlos como fondos prestables de cooperativas o de ONGs.[2] Cuando los recursos de las alcaldías se ofrezcan a los usuarios a tasas por debajo del mercado, además de distorsionar el mercado corren

[1] Cuando un centro poblado tiene categoría de municipio significa que es capital de sección provincial. La residencia del alcalde está en el centro poblado, pero el municipio tiene jurisdicción sobre centros poblados menores y sobre la población dispersa de su área circundante.

[2] Es muy posible que estas inversiones no sean las más adecuadas para los recursos de las alcaldías.

el riesgo de perderse como los millones de recursos que en el pasado el Gobierno de Bolivia comprometió en esta empresa.

El peligro de repetir errores persiste, sobre todo ahora que las microfinanzas están de moda. El éxito logrado por algunas instituciones crean entusiasmo y muchos creen que la expansión masiva de estos modelos hacia el área rural por medio del crédito resolverá los problemas financieros de la población rural. Sin embargo, lograr esto no es simple. El desarrollo de los servicios financieros en el agro va a depender de muchos factores relacionados con la consolidación de una base productiva no necesariamente agropecuaria, puede ser de producción artesanal, minera, agroindustrial o de otro tipo. Para lograr esta clase de desarrollo se requieren inversiones en infraestructura, caminos, electricidad, educación y salud. Cuando se den estas condiciones, las entidades financieras acudirán masivamente para prestar sus servicios.

Es importante reconocer que la prestación de servicios financieros tiene costos elevados y más aún si se trata de servicios en el área rural comúnmente se escucha el argumento de que los bancos son conservadores y que no tienen voluntad de prestar servicios en el área rural, pero al analizar detenidamente todos los factores involucrados, se llega a la conclusión de que estas instituciones no incursionan en el campo debido a que sus costos son elevados y a que no poseen la tecnología adecuada para poder dar servicio a la clientela rural a bajos costos.

La prestación de los servicios de crédito a través de las IPDs se basa en una tecnología intensiva de información, que es muy costosa. Estas instituciones prestan valiosos servicios, tienen bajos costos de transacción para los usuarios, son confiables y oportunas, pero no ofrecen una gama de servicios suficientemente amplia para las que existe demanda en las áreas rurales, facilidades para depósitos, mecanismos de transferencia de fondos y préstamos a plazos más largos. Así, el desarrollo rural no puede depender sólo del mercado informal ni de los servicios semiformales de las IPDs, también se debe apoyar el ingreso de otras instituciones, bancos, FFPs y Cooperativas abiertas.

A continuación se discuten los problemas para expandir los servicios financieros al área rural, la política gubernamental sobre la materia y el apoyo de los donantes bilaterales y multilaterales al campo de las finanzas rurales.

B. Problemas para Expandir los Servicios Financieros al Área Rural

La expansión de los servicios financieros al área rural no es tarea fácil. Los problemas surgen de la dificultad de prestar servicios financieros en sí y de las características geográficas del país que dificultan la prestación de los mismos a costos razonables. En el caso del crédito, la entidad de préstamo le otorga al prestatario poder de compra en el momento actual contra la promesa de pago en el futuro. Sin embargo, existe la posibilidad de que el prestatario incumpla su obligación. Sólo a través de una investigación minuciosa (que es muy costosa) se podrá obtener información sobre el prestatario, sus proyectos, su capacidad de endeudamiento, su comportamiento crediticio previo, aspectos personales sobre su responsabilidad y honestidad etc. Si la entidad crediticia no cuenta con los recursos para realizar dicha investigación, entonces opta por exigir un garante personal, una prenda o la hipoteca de un bien inmueble. Por otro lado, si el prestatario no cumple con su compromiso de deuda, exigir el cumplimiento también es costoso, especialmente si se realiza la

cobranza judicial y todos estos costos de transacción impiden que las instituciones se arriesguen a otorgar préstamos a clientes que no puedan garantizar el pago de sus compromisos.

B1. Obtención de Información

La obtención de información sobre un posible pequeño prestatario que reside en un lugar alejado y de difícil acceso es sumamente costoso. Por otro lado, la información es asimétrica, es decir, el posible prestatario sabe más que la entidad crediticia los detalles de la transacción (González-Vega, 1997). En el caso de los prestamistas informales, el costo de obtener información es relativamente barato y por ello pueden operar sin mayores costos de transacción tanto para ellos como para los usuarios. No sucede lo mismo en el caso de las instituciones financieras, incluyendo a las IPDs.

Además como existe el riesgo moral del manejo apropiado de los fondos, la entidad crediticia debe hacer el seguimiento del prestatario y sus actividades. Como los costos del transporte y el tiempo de los oficiales de préstamo incrementan los costos de operación, esto hace que las tecnologías intensivas de información sean muy costosas.

A consecuencia de lo elevado que resulta el costo de otorgar préstamos a personas sobre las que no se tiene información, las instituciones financieras prestan pequeños montos o simplemente rechazan sus solicitudes de préstamo. En el caso de las IPDs financieras que utilizan la tecnología intensiva en información, al principio se estudia el comportamiento del cliente a través de pequeños montos de préstamos para no arriesgarse con un cliente del que no se tiene información pertinente. Las instituciones que no tienen esta tecnología de préstamos simplemente optan por no otorgar préstamos o exigen garantías como la base de sus operaciones.

B2. Problema de Garantías

En el caso de la garantía personal, un cliente conocido por la institución o sobre el cual ya existe un registro crediticio puede avalar al potencial prestatario. La garantía prendaria puede ser ganado, cosecha futura, maquinaria, equipos, automóviles y bienes muebles en general. La garantía hipotecaria es la hipoteca de un bien inmueble (terrenos, casas, edificios). En general, el poblador rural y muchos pobladores urbanos no tienen las garantías requeridas o si las tienen no cuentan con los documentos necesarios para constituirlas. Además, la ley vigente declara inembargables los terrenos de los pequeños empresarios rurales.

Con relación a las garantías prendarias, la legislación boliviana no permite que el acreedor disponga de los bienes dados en garantía sin previa sentencia de un juez. Muchos bienes que se podrían dar en garantía no se aceptan debido a las complicaciones de la ley y a la falta de un registro de garantías muebles que establezca la prelación de la acreencia en caso de existir otros acreedores. Si hubiera legislación moderna sobre la garantía prendaria y un sistema de registro de la prenda, se podrían movilizar montos significativos de préstamos en áreas urbanas y rurales (Banco Mundial, 1994).

Para ofrecer garantías hipotecarias, los bienes dados en garantía deben estar registrados en derechos reales. Los inmuebles deben tener planos regularizados y registrados en catastro y haber pagado los impuestos por los cinco últimos años. Muchos residentes de las ciudades principales no tienen la documentación legal para acreditar la posesión de sus bienes inmuebles. En muchos casos

son propiedades heredadas y su posesión nunca se ha legalizado mediante una declaratoria de herederos. Las transferencias de propiedades se realizan mediante documentos privados y no se los registran en derechos reales. Todo esto ocurre porque los costos de transacción para los trámites en las alcaldías y en derechos reales son excesivamente altos.[3] Debido a las dificultades que presenta el poseer propiedades de forma legal, la mayor parte de la población prefiere vivir en la informalidad.

La situación en áreas rurales es mucho peor. Primero, no existe catastro rural en la mayor parte de los municipios y los municipios que poseen catastro urbano son muy pocos.

B3. Problema Judicial

Si el prestatario incumple su obligación, la instancia para exigir el cumplimiento de la misma es el juzgado. Se puede iniciar el trámite en los juzgados provinciales de las capitales de provincia. Sin embargo, los costos de transacción son elevados debido a que en cada etapa del trámite es necesario notificar al demandado con el dictamen del juez. Esta notificación es personal y en caso de no encontrarse la persona se debe realizar por medio de edictos o publicaciones en un diario de circulación nacional. Aunque los costos de la ejecución judicial los paga el prestatario, como el trámite es tan engorroso y consume tanto tiempo, a veces es preferible no recurrir a esta vía y sólo castigar la deuda.

B4. Dificultades Geográficas

Bolivia es un país de aproximadamente 1.100.000 Km2 y de acuerdo con el Censo de Población y vivienda de 1992, tiene una población de sólo 6.420.273 personas. Es probable que en la actualidad existan más de ocho millones de personas en el país. Sin embargo, la población está concentrada en pocas ciudades: La Paz, El Alto, Cochabamba, Quillacollo, Sacaba, Trinidad, Riberalta, Guayaramerín y las otras capitales de departamento. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), los poblados con más de dos mil habitantes se consideran áreas urbanas y todos aquellos poblados, caseríos, ranchos y población dispersa con menos de dos mil habitantes se considera área rural. De acuerdo con esto, 57,5 por ciento de la población vive en áreas urbanas y el 42,5 por ciento en el área rural. Santa Cruz, Beni, Oruro, La Paz, Tarija y Cochabamba cuentan con la mayor concentración de la población en áreas urbanas y Pando, Chuquisaca y Potosí son los departamentos con mayor proporción de población rural (Ver Cuadro No.15). Esto muestra que la densidad de la población del área rural de Bolivia es insignificante. Además, la elevada tasa de migración y las malas condiciones de las carreteras hacen más difícil aún la situación.

La corriente migratoria del área rural y de los poblados pequeños hacia las ciudades, las regiones tropicales y otros países como la Argentina es bastante fuerte. Debido a las migraciones, muchos centros poblados muestran tasas negativas de crecimiento. En lo que respecta al crédito, la movilidad de los prestatarios puede traer consigo el incumplimiento de sus obligaciones. Aunque en general la familia entera no emigra, la recuperación de los préstamos es difícil de lograr.

[3] En el mejor de los casos, un trámite de regularización de un lote en la alcaldía de Cochabamba puede tomar seis meses. Los costos en tiempo para ir de una casa comunal a la oficina central y viceversa, los gastos en efectivo y las largas esperas debido a la negligencia o ineficiencia de los empleados probablemente sobrepasa los US$200.

A su vez, el deplorable estado de las carreteras atenta contra la labor de seguimiento que realizan los oficiales de crédito. En general, las carreteras en el altiplano y valles son pedregosas y en los llanos, fangosas. La velocidad promedio de un vehículo en los caminos del altiplano y los valles es de 20 Km./hora, pero en los llanos el tránsito es incluso más difícil. El mal estado de las carreteras incrementa el costo de mantenimiento de los vehículos y del combustible. Este es otro factor que impide que las instituciones crediticias ingresen a regiones que ofrecen buenas condiciones para colocar préstamos debido a que las condiciones climáticas permiten dos o tres cosechas al año, como es el caso de Morochata, Provincia Ayopaya, Departamento de Cochabamba.

A pesar de los problemas señalados, se ha logrado una significativa penetración rural en la concesión de préstamos que han tenido excelentes resultados de recuperación. El esfuerzo vale la pena, pero hay que continuarlo con planes bien concebidos y agendas definidas. El Gobierno de Bolivia, los donantes y las instituciones financieras tienen un papel importante que jugar en la futura expansión de servicios financieros en el área rural de Bolivia.

C. Políticas en Materia de Microfinanzas

A fin de superar los múltiples problemas que frenan el desarrollo del área rural de Bolivia es necesario aunar esfuerzos y dirigirlos hacia una misma meta. El desarrollo de los servicios financieros es importante, pero no debe darse de forma aislada. Se requiere atacar simultáneamente los problemas que frenan el aumento de la producción y productividad. Se deben resolver problemas de falta de infraestructura productiva, transporte, servicios de información de mercados, educación, salud y dotación de servicios básicos a los poblados. Para llevar a cabo esta tarea, tanto el Gobierno Central y local o municipal como los donantes internacionales tienen un programa especial que están realizando.

C1. Política Gubernamental

Al Gobierno de Bolivia le compete proporcionar un ambiente de estabilidad cambiaria y de precios. Como ya se indicó anteriormente, las acertadas políticas fiscales y monetarias del Gobierno han resultado en una estabilidad de precios y del tipo cambiario y esto ha contribuido a la expansión y crecimiento del sistema financiero. A fin de seguir con el avance de la pofundización financiera es necesario continuar con estas políticas.

En el campo de apoyo específico a las microfinanzas, el 26 de noviembre de 1997 el Gobierno de Bolivia aprobó el Plan Operativo de Acción (POA) para el quinquenio 1997-2002. Dentro de este Plan, en el Pilar de Oportunidad relativo al microcrédito y a la microempresa se plantean líneas de acción concretas en apoyo a las microfinanzas. Entre otros se programa lo siguiente: (i) apoyo a la formalización de intermediarias financieras que operan con microcrédito, (ii) apoyo a la intendencia de entidades no bancarias para perfeccionar un marco regulatorio para el funcionamiento de las entidades financieras no bancarias, (iii) el establecimiento de una central de riesgos para facilitar las operaciones de las entidades dedicadas a las microfinanzas, (iv) establecimiento del registro de garantías reales de bienes muebles, (v) el establecimiento del catastro rural, (vi) apoyo a NAFIBO en la revisión de normas de elegibilidad de entidades que colocan recursos a microempresarios, (vii) desarrollo de un mecanismo de coordinación entre

donantes y el Gobierno de Bolivia y (viii) desarrollo de mecanismos de asistencia y capacitación a la microempresa y pequeña empresa (Ministerio de Hacienda 1998).

Asimismo, la expansión de los servicios financieros a los municipios que carecen de este tipo de servicios se encuentra en la agenda del Gobierno de Bolivia. Este ambicioso plan se plantea en la Ley de Propiedad y Crédito Popular (Arts. 14,15 y 20). Esta política gubernamental se ha concertado con la comunidad de donantes y si se concreta redundará en beneficio de los usuarios del crédito y en la consolidación de las instituciones que operan con el microcrédito rural y urbano.

C2. Apoyo de las Instituciones Donantes

La cooperación de los donantes ha sido esencial para el desarrollo de las microfinanzas en el país. Instituciones como BancoSol, PRODEM, Caja Los Andes, SARTAWI, FIE, AGROCAPITAL, ANED, FADES y otras que operan en el área rural y zonas periféricas de las urbes bolivianas no hubieran alcanzado el grado de desarrollo actual sin la cooperación de los donantes bilaterales y multilaterales. A continuación se describen los proyectos que están ejecutando los principales donantes internacionales en el campo del microcrédito.

La Cooperación Técnica Alemana está dedicada al fortalecimiento institucional de FONDESIF, la asistencia técnica a entidades financieras, el mejoramiento del marco regulatorio para la supervisión de entidades financieras no bancarias y a la coordinación de las instituciones nacionales e internacionales interesadas en las microfinanzas.

El Gobierno de Bélgica acaba de financiar un proyecto para el mejoramiento de la situación socioeconómica de la población rural mediante una línea de crédito para la microempresa a través del FDC (US$3,5 millones). Tiene otro proyecto para asistencia a los mineros de Oruro y Potosí a través de FADES (US$1,97 millones). Ha provisto fondos para FIE (US$ 0,75 millones) y PROCREDITO (US$0,5 millones), ambos para colocación entre microempresarios de La Paz y El Alto. Finalmente, ha provisto fondos para microempresarios de Cochabamba a través del Instituto para el Desarrollo de la Pequeña Unidad Productiva, (Ver Cuadro No. 17).

El Banco Interamericano de Desarrollo tiene proyectos para pequeños agricultores de los valles Alto y Bajo Cochabamba, microempresarios de Cochabamba y Santa Cruz, provincia Nor López Potosí, provincia Carrasco de Cochabamba y provincia Ñuflo Chávez de Santa Cruz. En total cerca de US$5,0 millones. Además está en vías de iniciar la ejecución de un proyecto de apoyo a la microempresa (US$35 millones). De este monto, US$15,0 millones serán para préstamos a través de NAFIBO, US$9 millones para asistencia técnica y US$1 millón para el apoyo al establecimiento del registro de prendas.

La Unión Europea también tiene varios proyectos en el país, entre los cuales se encuentran el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria con un componente de microcrédito de US$4,2 millones; el proyecto de asistencia a la pequeña iniciativa en medio urbano y peri-urbano US$4,14 millones); un fondo de microcrédito para el desarrollo alternativo del Chapare (US$4,68 millones), un fondo para desarrollo de Mizque y Tiraque, zonas andinas y del valle alto Tarija (US$2,04 millones).

Por su parte, el Gobierno de España ha comprometido US$12,0 millones para apoyo a la microempresa, el Gobierno de Holanda ha colocado fondos a través de IDEPRO y un fondo de desarrollo empresarial de US$2,64 millones y el Gobierno Suizo ha canalizado a través de FADES y ANED cerca de US$1 millón, además de haber participado como accionista en la creación de FIE y Los Andes.

No obstante, la AID ha sido la institución que ha iniciado el programa de microcrédito con la conceptualización actual a través de la creación de PRODEM y el apoyo a FIE. Antes de 1987, los programas de financiamiento de las ONGs tenían la modalidad de fondos rotativos. Además de su apoyo a las instituciones de mayor solidez financiera como BancoSol, PRODEM, FIE, SARTAWI, AGROCAPITAL entre otras, continúa proporcionando asistencia técnica y entrenamiento a las instituciones más idóneas. Ha contribuido al fortalecimiento patrimonial de algunas de ellas y presta apoyo administrativo y técnico a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. A través de WOCCU, también se encuentra ejecutando un proyecto de mejoramiento de las cooperativas de ahorro y crédito.

Como se puede comprobar con el análisis de los diversos proyectos de microcrédito de los donantes, todos se encuentran contribuyendo con recursos prestables a las diferentes ONGs y para canalizar los recursos a departamentos y provincias seleccionadas para propósitos específicos. Abundan los proyectos de apoyo a los microempresarios urbanos y proyectos destinados a microempresarios agropecuarios de provincias seleccionadas. Sin embargo, en este momento no existe un proyecto que se dirija específicamente a la expansión de servicios a áreas rurales carentes de ellos ni tampoco existe un programa de mejoramiento de servicios en áreas donde la provisión de los mismos es deficiente. El Anexo C a este documento trata sobre la manera en que la AID podría llenar este vacío.

SECCIÓN V

Conclusiones y Recomendaciones

A. Conclusiones

A pesar de los éxitos alcanzados en la aplicación de las políticas de ajuste estructural en Bolivia, la pobreza no ha desaparecido. Los niveles de crecimiento no han sido suficientes como para brindarle a la mayoría de la población una situación mejor que la anterior. Sin embargo, es indiscutible que la liberalización de los mercados y en especial la liberalización de los mercados financieros está contribuyendo a crear un clima de confianza y ha creado oportunidades para que pequeños y microempresarios puedan incrementar su producción e ingresar en los mercados. En este proceso de expansión de sus actividades han contado con el apoyo de instituciones de microcrédito que a partir de los 90 han puesto a su alcance productos y servicios financieros adaptados a sus necesidades.

Sin embargo, incluso ahora muchos atribuyen la pobreza y la escasa producción a la falta de financiamiento o de crédito de desarrollo. No obstante, se debería desterrar la idea de relacionar la producción al crédito, porque se ha demostrado contundentemente que el crédito no es un insumo productivo sino un instrumento financiero que le otorga poder de compra al que tiene acceso a él; que es imposible controlar el destino del crédito otorgado y que se debe dejar que los prestatarios decidan su mejor uso; y que lo más importante es que se pague la obligación financiera.

También es importante entender que el crédito no enriquece a nadie. Las empresas pequeñas o grandes pueden beneficiarse del crédito si es que éste les ofrece la oportunidad de incrementar sus ingresos a través de la ampliación de sus actividades. Sin embargo, la situación permanente de deudor no es lo más deseable. El exceso de demanda de crédito se da cuando se ofrecen préstamos a tasas de interés por debajo de las tasas del mercado, o peor aún, si se ofrecen tasas negativas en términos reales, es decir, a tasas menores que la tasa de inflación. En este caso, los que tienen acceso al crédito se benefician a costa de quienes ahorran. Las políticas monetarias y crediticias de antes de 1986 estuvieron diseñadas para generar exceso de demanda y racionar los préstamos a los pequeños empresarios en beneficio de los grandes y poderosos, con influencia política y económica.

Los mercados financieros están conformados por la demanda y oferta de servicios financieros. Los servicios financieros abarcan no sólo los préstamos sino otros servicios como la provisión de medios de pago, manejo de liquidez y sobre todo la intermediación. En realidad, a través de la intermediación financiera es que se da el desarrollo. Las unidades productivas con recursos excedentes dan poder de compra a las unidades con oportunidades de inversión rentable, pero que no cuentan con recursos para realizar sus actividades. Las instituciones financieras facilitan el contacto de estas unidades a través de la intermediación financiera. Si no existiera esta intermediación, las instituciones que sólo otorgan préstamos no podrían sobrevivir en el largo plazo porque ellas mismas se nutren de los ahorros de otros.

Una de las lecciones más importantes que nos ha enseñado la historia de los mercados financieros rurales es que en realidad, el ahorro constituye la verdadera riqueza. El ahorro puede hacerse en diferentes activos tales como tierras, animales, joyas, terrenos o casas. Sin embargo, sólo los activos financieros mueven la economía de forma dinámica, a través de la intermediación. Debido a esto, es más importante la presencia de instituciones financieras en el campo para ayudar a los hogares rurales a ahorrar el producto de sus cosechas u otros ingresos a fin de mantener un fondo de reserva en caso de emergencia.

A consecuencia de no tomar en cuenta esos hechos, la historia de los mercados financieros en Bolivia desde la creación del Banco Agrícola hasta su desaparición en 1991, ha estado dominada por la preocupación de colocar préstamos agropecuarios o productivos. La inquietud de los políticos de los 60 hasta prácticamente los 90, ha sido poner a disposición recursos para actividades productivas a tasas de interés menores que las del mercado a través de líneas de refinanciamiento. Afortunadamente, las autoridades han comprendido que los fondos no deben tener destinos definidos y que se deben colocar a tasas del mercado. Se debe dejar que el empresario decida si la agricultura es rentable y si le conviene invertir en esa actividad o asignar sus recursos a otra actividad.

El éxito que han tenido instituciones financieras como PRODEM, AGROCAPITAL, FIE y otras que han incursionado en el campo financiero últimamente se debe precisamente al reconocimiento de las limitaciones que tiene el crédito. Si bien estas instituciones ofrecen sus productos a los microempresarios no les exigen colocarlos en actividades específicas. Conocen la actividad del empresario sólo para determinar su capacidad de pago a través de la misma y otorgan préstamos si consideran que el empresario puede hacer buen uso del dinero en su actividad y tiene capacidad de generar ingresos para él y para pagarle a la institución financiera. Esta es una relación comercial y no de beneficiarios y de benefactor.

De igual manera, en las relaciones de las entidades financieras en el campo, con pocas excepciones, las IPDs se preocupan del uso que hará del dinero el prestatario. Si es agricultor se debe saber la experiencia que tiene en ese campo y si cuenta con recursos adicionales que le permitan obtener una buena cosecha. A la entidad financiera le interesa saber si lo que va a producir su cliente tiene mercado. Anteriormente, los políticos exigían que los productores distribuyan sus productos a precios bajos para favorecer a los consumidores. En la actualidad no se impone ninguna condición sobre los préstamos.

Otra lección aprendida es que los servicios financieros son costosos y que estos costos se incrementan cuando se otorgan préstamos a áreas rurales. Los costos están directamente relacionados con la tecnología utilizada por las instituciones. Existen dos tipos de tecnologías: la que se basa en la información intensiva del cliente y sus actividades y la que se basa en garantías. Si se utiliza la primera, los costos de transacción del prestatario son mayores y por ende, las tasas de interés son más altas. Sin embargo, si el cliente ofrece buenas garantías sus tasas de interés pueden ser menores. El reconocimiento de este hecho ha hecho posible que las IPDs penetren con éxito en el campo y que sus productos sean apreciados por los clientes a quienes prestan el servicio.

Sin embargo, parece que no todas las entidades financieras han aprendido a valorar sus productos de forma objetiva. Todavía hay oficiales de préstamo que argumentan que las tasas de interés deben responder a la tasa interna de rendimiento de un determinado proyecto. Como es obvio, esto no es factible porque captar recursos cuesta dinero y los prestatarios de alguna manera tienen que cubrir dichos costos.

La pregunta que se debería responder es si colocar recursos escasos en proyectos de baja rentabilidad es una buena decisión desde el punto de vista social. Además, si la institución financia un proyecto de baja rentabilidad, reduce los recursos que podría colocarlos en proyectos más rentables. Con este comportamiento, lo único que se está haciendo es distorsionar el mercado.

Los cambios de mentalidad que se están afianzando cada vez más no hubieran sido posibles si el entorno regulatorio no hubiera contribuido a los cambios. Afortunadamente para Bolivia, a partir de los 90 las políticas financieras empezaron a crear un marco de confianza en el mercado financiero para que las empresas privadas compitan y la autoridad monetaria ha proporcionado un ambiente de estabilidad económica y reglas claras de supervisión para proteger los ahorros del público.

Recientemente, la situación de los mercados financieros de Bolivia ha logrado una gran transformación debido principalmente al ambiente de estabilidad cambiaria y de precios resultantes de una disciplina fiscal y política monetaria y crediticia adecuadas. El país ha avanzado en la supervisión de las entidades financieras que han actuado en un ambiente libre de represiones financieras. Se ha avanzado en la legislación y regulación de las entidades financieras no bancarias como las cooperativas de ahorro y crédito y los fondos financieros privados, pero todavía existen instituciones fuera del marco de la regulación y la adecuada supervisión de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. En el período 1990-1993, la profundización financiera medida por el cociente de liquidez M3 sobre el PIB creció de 21 a 43. Del mismo modo, se ha dado una expansión del sistema financiero en términos de apertura de nuevas agencias y sucursales y en términos de incremento de captaciones del público y de colocación de cartera.

Como consecuencia del alcance y cobertura de las IPDs, han crecido los mercados financieros rurales donde intervienen los mismos actores que en el sistema urbano, bancos, mutuales de ahorro y préstamo, fondos financieros privados, cooperativas de ahorro y crédito, instituciones privadas para el desarrollo social y otros agentes informales. Algunas cooperativas abiertas también han expandido su cobertura a nivel provincial, sobre todo, otorgando préstamos pequeños con la misma metodología que las IPDs para microempresarios urbanos. Las capitales de departamento del eje central La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, El Alto parecen estar saturadas de oferta de crédito para microempresas, pero en el agro todavía existe espacio para muchas instituciones. En la mayor parte de los centros poblados y capitales provinciales sólo prestan servicios IPDs que no pueden operar como intermediarias completas y sólo dedican sus esfuerzos a la colocación de préstamos. Estos pobladores también demandan otros servicios como facilidades para depósitos en condiciones de rentabilidad razonable y bajo costo de transacción; servicios de transferencias de fondos; pagos por servicios de agua, luz, teléfono, etc.

Por otro lado, existen centros poblados de considerable tamaño que todavía no cuentan con ningún tipo de servicio financiero. Se debería realizar un estudio de estas poblaciones a fin de determinar

su potencialidad. Por su parte, en algunos centros poblados se requiere la presencia de servicios más completos como los que ofrecen los bancos.

Definitivamente, no todos los centros poblados, independientemente de su población tendrán oficinas de bancos u otras instituciones financieras. Su ubicación dependerá del volumen de negocios y transacciones en los que puedan intervenir. Sin embargo, antes que el sistema financiero ingrese a alguna población deben existir condiciones mínimas de infraestructura productiva, infraestructura de mercados, medios de comunicación, carreteras, teléfono, productos básicos y una producción diversificada y sostenida. Los sistemas financieros son importantes en el desarrollo cuando se utilizan para cumplir funciones para los cuales están diseñados.

En el área rural existe espacio para todo tipo de instituciones. Dado el patrón de dispersión poblacional que caracteriza a Bolivia, es necesario encontrar esquemas de prestación de servicios financieros a través de oficinas que atiendan sólo un día o dos en cada uno de los centros poblados. Se debe hacer un estudio de la ocupación territorial, las actividades productivas y el comercio generado en las regiones, sobre todo a través de las ferias locales.

Se debe apoyar el ingreso al área rural de las instituciones financieras que operan bajo criterios de eficiencia financiera y mentalidad comercial, y en la medida de lo posible, instituciones reguladas por la SBEF. Las candidatas principales son los bancos con deseos de expandir sus servicios al área rural; FFPs que tienen experiencia en el manejo de préstamos pequeños, tales como Caja los Andes y FIE; las cooperativas de ahorro y crédito abiertas que estén próximas a obtener su licencia de funcionamiento; e instituciones privadas de desarrollo que estén en etapa de graduación a la categoría de FFPs.

La prestación de servicios en el área rural presenta varios desafíos que se deben superar no sólo empujando a las instituciones a prestar servicios en condiciones desventajosas, sino mediante la dotación de infraestructura mínima. Probablemente, ya existen zonas en Bolivia donde se dan las condiciones para expansión de estos servicios y la tarea ahora es identificar estos lugares y centros poblados y sugerir un esquema para que con un apoyo mínimo se pueda ampliar la cobertura de servicios financieros hacia áreas donde no se presta ningún tipo de servicio o donde los servicios son deficientes.

B. Recomendaciones

En la tarea de expansión de los sistemas financieros a áreas rurales, el Gobierno debe jugar un papel preponderante en dos campos específicos: (i) acciones en el campo no financiero y (ii) acciones en el campo financiero. Las acciones en el campo no financiero están relacionadas con la mejora de infraestructura, caminos, dotación de servicios básicos, infraestructura productiva, sistemas de riego, reforestación, infraestructura de mercadeo, sistemas de información de precios, salud y educación formal y vocacional. Los gobiernos municipales pueden apoyar en esta tarea de mejoramiento de las infraestructuras por medio de la creación de las condiciones propicias para la mejora de las actividades productivas. Los municipios podrían procurar el establecimiento de los catastros rurales y urbanos de sus jurisdicciones. De este modo se ampliarían las garantías que ofrecen los usuarios de servicios financieros.

En relación con el desarrollo financiero, el Gobierno de Bolivia debe dedicar su atención a la promulgación de leyes como la Ley de Garantías Prendarias de Bienes Muebles, revisión de legislaciones que restringen el acceso al crédito, tales como cláusulas que declaran inembargables a ciertos activos. Completar el marco regulatorio para el funcionamiento de las IPDs y cooperativas. Si se lleva a cabo el POA del gobierno para el quinquenio 1997-2002, éste beneficiará las actividades de los microempresarios y redundará en mayor oferta de servicios financieros a nivel general.

Los donantes internacionales también tienen un rol importante que cumplir en la expansión de los servicios financieros. Los recursos que ofrecen no deberían transgredir la disciplina ya establecida en el país de que los fondos se cobren a tasas de mercado. Para esto es necesario que los recursos se coloquen en instituciones de segundo piso y que las instituciones financieras de primer piso compitan por estos recursos y los coloquen a precios que cubran sus costos financieros, operativos y los riesgos por incobrabilidad.

A fin de lograr un impacto en la consolidación de los servicios financieros sería importante analizar la posibilidad de crear centros financieros en vez de crear sistemas aislados de provisión de servicios a través de los municipios. No se debe limitar los recursos. Lo que se está dando en el país es un desarrollo a través de focos de influencia o polos de desarrollo. Por ejemplo, Punata es un polo de desarrollo donde confluyen agentes económicos de los municipios de Arani, Cliza, Villa Mendoza, Vacas, Tiraque, Villa Rivero, Tacachi, Gualberto Villarroel y otros. Sería más lógico fortalecer ese centro financiero en vez de crear unidades que operen independientemente en cada municipio. En Punata se han establecido un banco, una FFP, dos cooperativas, AGROCAPITAL y PRODEM y varias ONGs. En realidad, no parece existir mucha competencia entre estas instituciones porque cada una de ellas atiende a un segmento del mercado. De acuerdo al crecimiento económico que presenten los otros centros poblados, tendrán la posibilidad de contar con una sucursal o agencia dependiendo de la magnitud de las operaciones que se generen. Los municipios que no tengan capacidad para mantener una oficina podrían considerar ser atendidos a través de un agente móvil o una oficina que funcione sólo en días determinados.

Este mismo modelo de desarrollo se está dando en otras regiones del país como Montero. Se debe eliminar la idea de agencias que sólo otorguen préstamos y se debe apoyar la formalización de aquellas IPDs que tengan mejores posibilidades. Mientras tanto, se puede apoyar el ingreso de entidades reguladas a áreas rurales en las que existen mayores posibilidades de éxito para sus operaciones. Para tal efecto, se deberían iniciar estudios de factibilidad de los centros poblados para la apertura de agencias en aquellos centros poblados que tienen más de 2.000 habitantes. Además, también se deberían realizar estudios para mejorar la prestación de servicios en aquellas poblaciones que ya cuentan con ONGs.

Es de vital importancia atacar simultáneamente a todos los frentes que limitan el desarrollo. Lo primordial es dar oportunidades de incremento de ingresos a los pobladores rurales que son los que necesitan mayor ayuda. En este caso, quizás el crédito no les favorezca en un primer momento, pero les da oportunidad de capacitarse y si se les dota de recursos necesarios como el riego para los cultivos, podrían convertirse en una buena demanda de crédito y de otros servicios financieros a corto plazo.

Referencias

Adams, Dale W., Claudio Gonzáles Vega y J. D. Von Pischke eds. (1987), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*. San José, Costa Rica: Universidad Estatal de Ohio.

Birbuet Díaz, Gustavo, (1998), "La Expansión de Servicios Financieros en Bolivia", en *Microcrédito, El Pilar de las Oportunidades*, Ministerio de Hacienda: Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero de Apoyo al Sector Productivo, La Paz.

Chávez, Rodrigo A. (1996), "Principles of Regulation and Prudential Supervision and Their Relevance for Microenterprise Finance Organizations", en María Otero y Elizabeth Rhyne (eds.), *The New World of Microenterprise Finance. Building Healthy Financial Institutions for the Poor,* West Hartford, Connecticut: Kumarian Press. ["Principios de Regulación y Supervisión Prudente y su Relevancia para las Organizaciones Financieras Microemepresariales", en María Otero y Elizabeth Rhyne (eds.), El Nuevo Mundo de las Finanzas Microempresariales. Creación de Instituciones Financieras Sólidas para los Pobres, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.]

Christen, Robert Peck, Elizabeth Rhyne, Robert C. Vogel (1994), "Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: The Emerging Lessons of Successful Programs," Consulting Assistance for Economic Reform Paper, prepared for the AID Center for Development Information and Evaluation (CDIE), Washington, D.C.: IMCC. ["Maximizar el Alcance de las Finanzas Microempresariales: Las Lecciones Emergentes de Programas Exitosos", Asistencia de Consultoría para el Documento de Reforma Económica, preparado para el Centro de Información de Desarrollo y Evaluación (CDIE) de la AID, Washington, D.C.: IMCC.]

CIPAME (1998), Microfinanzas, Boletín Financiero, No. 2, La Paz, Bolivia.

Díaz Alejandro, Carlos(1985) "Good Bye Financial Repression, Hello Financial Crash", Journal of Development Economics19(1-2), September-October 1985, pp. 1-24. ["Adiós a la Represión Financiera, Hola al Colapso Financiero", Revista Economía del Desarrollo 19 (1-2) septiembre - octubre 1985, pp. 1-24.]

FUNDA-PRO(1998), "El Desarrollo de las Microfinanzas en Bolivia", Edobol, La Paz.

González-Vega, Claudio (1997), "Pobreza y Microfinanzas: Lecciones y Perspectivas", Economics and Sociology, Ocassional Paper No. 2392, The Ohio State University. [Documento Ocasional de Economía y Sociología, No. 2392, Universidad Estatal de Ohio.]

González Vega, Claudio (1986), *Mercados Financieros y Desarrollo*, Santo Domingo: Centro de Estudios Monetarios y Bancarios.

González Vega, Claudio (1985), "Hacia el Fortalecimiento de los Mercados Financieros Rurales en América Latina y el Caribe", Ohio: Universidad Estatal de Ohio.

González-Vega, Claudio y José Isaac Torrico (1995), "Honduras: Mercados Financieros Rurales no Formales", Tegucigalpa: Proyecto para el Desarrollo de Políticas Agrícolas de Honduras.

Ladman, Jerry R., and José Isaac Torrico, "Informal Credit Markets in the Valle Alto of Cochabamba, Bolivia". In 1981 Proceedings of the Rocky Mountain Council on Latin American Studies Conferences, University of Nebraska, 1981. pp. 83-89. ["Mercados de Crédito Informal en el Valle Alto de Cochabamba, Bolivia." En el Transcurso de la Conferencia de las Montañas Rocosas del Consejo de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Nebraska, 1981. pp. 83-89.]

Lahore, Magda (1998) "Normatividad para Entidades Financieras no Bancarias", en Microcrédito, El Pilar de las Oportunidades, Ministerio de Hacienda: Fondo del Sistema Financiero de Apoyo al Sector Productivo, La Paz.

Marconi, Reynaldo (1996), "ONGs y Crédito Rural", La Paz: FINRURAL.

Marconi, Reynaldo, (1998), "Las Microfinanzas Bolivianas en el Contexto Internacional," en *Microcrédito, El Pilar de las Oportunidades*, Ministerio de Hacienda: Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero de Apoyo al Sector Productivo, La Paz.

Marconi, Reynaldo, Jorge Crespo V. y Sergio Pereira, "Desarrollo del Mercado Financiero Rural en Bolivia, Club de Economía Agrícola y Sociología Rural, La Paz, Bolivia.

Olmos, Herberto (1997), "Movilización de Ahorros en Mercados Financieros Emergentes." Foro de Microfinanzas, Series: Ahorro, La Paz: Funda-Pro.

Price Waterhouse (1991), "A Financial Sector Assessment", Report Presented to USAID, Bolivia. "Evaluación del Sector Financiero", Informe presentado a la AID, Bolivia.]

Rivas Guerra, Hugo, (1998) "Rol de las ONGs en el Desarrollo del Microcrédito en Bolivia", en *Microcrédito, El Pilar de las Oportunidades*, Ministerio de Hacienda: Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo, La Paz.

Salmon, Eid, "Retrospectiva de una Experiencia Exitosa", Viceministerio de Microempresa y Fundación para la Producción, La Paz, 1998.

Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, Boletín Informativo. Año 10-No. 113, La Paz, Enero de 1998. Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, Boletín Informativo. Año 10-No. 118, La Paz, junio de 1998.

Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, Boletín Informativo. Año 10-No. 119, La Paz, Julio de 1998. World Bank, "How Legal Restrictions on Collateral Limit Access to Credit in Bolivia", Report No. 1387 3-BO, December 1994. [Banco Mundial, La Manera en que las Restricciones sobre las Garantías Limitan el Acceso al Crédito en Bolivia. Informe No. 1387 3-BO, diciembre de 1994.]

Banco Mundial (1997), Informe de Desarrollo Mundial, Nueva York; Oxford University Press.

ANEXO A

Apéndice Estadístico

Cuadro No. 4
Sucursales y Agencias del Sistema Bancario (30-06-1998)

	BSC	BBA	BNB	BUN	BME	BHN	BIS	BLP	BCR	BGA	BEC	BSO	BEX	Total
Agencias Urbanas	36	33	31	26	24	5	30	17	26	13	30	7	5	283
La Paz	12	13	8	7	9	3	12	5	9	2	6	2	4	92
Santa Cruz	11	4	7	8	5	1	10	4	6	8	8	3	1	76
Cochabamba	7	6	4	5	4	1	5	3	5	2	7			49
Sucre	2		2	2	1			1	2					10
Potosí		2	2					1	1					6
Oruro	2	4	2	1	1			1	1		3			15
Beni			1	1	1							1		4
Tarija			3	1	1		1	1	1					8
El Alto	2	4	2	1	2		2	1	1	1	6	1		23
Agencias Rurales	5	4	3	3	2	0	0	4	4	0	5	0	0	30
Bermejo			1					1						2
Camiri	1													1
Charana		1												1
Desaguadero		1												1
El Torno											1			1
Llallagua			1											1
Montero	1								1		1			3
Paradero				1										1
Patacamaya								1						1
Pisiga		1												1
Portachuelo	1													1
Puerto Aguirre				1										1
Puerto Suárez									1					1
Punata					1									1
Quillacollo	1			1					1		1			4
Positos								1						1
Tambo Quemado		1												1
Viacha											1			1
Warnes	1		1								1			3
Yacuiba								1	1					2
Yapacani					1									1
Total	41	37	34	29	26	5	30	21	30	13	36	7	5	313

No incluye dos agencias de Miami, una del BSC y otra del BBA.

Fuente: Elaborado con base en datos del Boletin Informativo de la SBEF, de junio de 1998.

Cuadro No. 5
Comparación de Variables Selectas del Sistema Bancario al 30-06-98
(miles de Bolivianos)

Banco	No. Agencias Rurales	No. Clientes Consumo(a)	%	Cartera Consumo(a)	%	Cartera Agrícola	%	Tasas MN(b)	Consumo Mva(c)	ME(d)
Santa Cruz	5	11387	23.6	18292	23.9	802850	32.3	24		24
Boliviano Americano	4	7604	15.8	11192	14.6	82610	3.3	28	26	26
Nacional de Bolivia	3	1192	2.5	1905	2.5	596120	24.0	23	15	14,5
Unión	3	8236	17.1	13786	18.0	262754	10.6	24		
Mercantil	2	2311	4.8	3690	4.8	20373	0.8	30,66	18,74	19,52
Hipotecario	0	24	0.0	32	0.0	224359	9.0	32		25
BISA	0	321	0.7	408	0.5	83606	3.4			
de La Paz	4	1378	2.9	2255	2.9	66040	2.7	30,97	18,67	19,20
de Crédito	4	8806	18.2	13539	17.7	95508	3.8	33	19	19
Ganadero	0	36	0.1	41	0.1	160631	6.5	28	17,50	17,50
Económico	4	2160	4.5	3580	4.7	88754	3.6	32		18
Banco Sol	0	4810	10.0	7739	10.1	0	0.0	48		
Total	30	48265	100,0	76450	100.0	2483195	100.0	29.02	19,29	20,10

(a) La cartera de consumo se ha tomado para los préstamos menores de US 500.00
(b) Moneda Nacional
(c) Moneda Nacional con Mantenimiento de Valor
(d) Moneda Extranjera (dólar estaddolar americano

Fuente: SBEF, Boletín Informativo, Año 10, No. 119, julio de 1998.

Cuadro No. 6
Agencias y Surcursales de las Cooperativas de Ahorro y Crédito al 30-6-98

Cooperativas	**CSA**	**CJN**	**CME**	**CCA**	**CSP**	**CSM**	**CFI**	**CFA**	**CLY**	**CSL**	**CPX**	**CQC**	**CIH**	**CHS**	**CJP**	**CMO**	**CCH**	**Total**
Agencias Urbanas	1	9	5	1	1	8	2	7	3	7	2	0	0	1	0	0	1	48
La Paz							1											1
Santa Cruz		9	5			8		7		7								36
Cochabamba	1				1				3		2			1				8
Tarija				1													1	2
El Alto							1											1
Agencias Rurales	0	1	16	0	0	4	0	0	1	2	0	1	1	1	1	5	0	32
Camiri						1												1
Concepción			1															1
Cotoca			1															1
Pto. Fernández			1															1
Charagua			1															1
Guarayos			1															1
Mairana			1															1
Mineros			1													1		2
Monteagudo						1												1
Montero																3		3
Okinawa			1															1
Pailón			1															1
Portachuelo			1							1								2
Cooperativas	CSA	CJN	CME	CCA	CSP	CSM	CFI	CFA	CLY	CSL	CPX	CQC	CIH	CHS	CJP	CMO	CCH	Total
Punata														1	1			2
Quillacollo												1	1					2
Riberalta			1															1
Saipina			1															1
Samaipata			1															1
San Ignacio			1			1												2
San Javier			1															1
Tiquipaya									1									1
Warnes										1						1		2
Yacuiba						1												1
Yapacani			1															1
Total Agencias	1	10	21	1	1	12	2	7	4	9	2	1	1	2	1	5	1	81

Fuente: Con base en el Boletín Informativo de la SBEF, junio de 1998.

Cuadro No. 7
Comparación de Variables Selectas de las Cooperativas al 30-06-98
(Miles de bolivianos)

Cooperativa	Agencias Rurales	Micro Número	Préstamos %	Monto	%	Préstamo Agrícola	%
Jesús Nazareno	1	2251	21.6	3314	20.0	2392	9.8
San Martín de Porres	4	2283	21.9	3771	22.7	7411	30.5
Fátima	0	538	5.2	910	5.5	1661	6.8
La Merced	16	1141	11.0	2116	12.7	9372	38.5
San Pedro	0	470	4.5	768	4.6	6	0.0
Loyola	1	218	2.1	349	2.1	1457	6.0
Catedral	0	767	7.4	1170	7.0	155	0.6
Hospicio	1	305	2.9	432	2.6	369	1.5
San Luis	2	0	0.0	0	0.0	0	0.0
San Antonio	0	0	0.0	0	0.0	66	0.3
Pío X	0	502	4.8	793	4.8	738	3.0
Inca Huasi	1	381	3.7	702	4.2	89	0.4
Montero	5	326	3.1	528	3.2	0	0.0
Quillacollo	1	348	3.3	601	3.6	16	0.1
Financiacoop	0	171	1.6	293	1.8	8	0.0
San José Punata	1	109	1.0	188	1.1	514	2.1
El Churqui	0	605	5.8	675	4.1	58	0.2
Total	33	10415	100.0	16610	100.0	24312	100.0

Fuente: Elaborado con base en los datos de la SBEF, Boletín Informativo, Año 10, No. 119, julio de 1998.

Cuadro No. 8
Sucursales y Agencias de Mutuales de Ahorro y Préstamo al 30-06-98

Mutuales	ML1	MLP	MGY	MPR	MPG	MPL	MPY	MPT	MTJ	MLF	MNT	MDP	MPD	Total
Agencias Urbanas	5	6	6	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	25
La Paz	5	5												10
Santa Cruz			6											6
Cochabamba				1										1
Sucre						1								1
Potosí								1						1
Oruro					1									1
Beni							1							1
Tarija									1					1
Pando													1	1
El Alto		1										1		2
Agencias Rurales	0	0	3	0	0	0	0	3	1	1	1	0	0	9
Bermejo									1					1
Camargo								1						1
Camiri			1											1
Guayaramerón										1				1
Montero			1											1
Puerto Suárez			1											1
Riberalta											1			1
Tupiza								1						1
Villazón								1						1
Total Agencias	5	6	9	1	1	1	1	4	2	1	1	1	1	34

Fuente: SBEF, Boletín Informativo, Año 10, No. 119, julio de 1998.

Cuadro No. 9
Sucursales y Agencias de los Fondos Financieros Privados y Estatales

Fondos Financieros	FAL	FLA	FCO	FSL	FIE	FND	FDC	FNR	FNB	Total
Agencias Urbanas	7	10	1	2	15	1	10	1	1	48
La Paz	2	3			4		2	1	1	13
Santa Cruz	2			2	1	1	1			7
Cochabamba	2	1	1		1		1			6
Sucre					1		1			2
Potosí					1		1			2
Oruro					1		1			2
Tarija		1			1		1			3
Beni		1			1		1			3
Pando							1			1
El Alto	1	3			4					8
Agencias Rurales	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Punata		1								1
Total	7	11	1	2	15	1	10	1	1	49

Fuente: Boletín Informativo de la SBEF, junio de 1998.

Cuadro No. 10
Agencias y Sucursales de ONGs Financieras Rurales, Septiembre de 1998

Localidad	PRODEM	CRECER	ANED	FADES	SARTAWI	FONDECO	Total
La Paz	2		1	1			5
El Alto	1	1		1			3
Viacha		1					1
Chulumani			1				1
Irupana			1				1
Ancoraimes			1				1
Lahuachaca	1	1		1			3
Patacamaya	1			1	1		3
Achacachi	1				1		2
Sorata	1						1
Caranavi	1						1
Palos Blancos	1						1
Coroico	1						1
Batallas	1	1			1		3
Copacabana	1						1
Tiawanaco					1		1
Villa Remedios					1		1
Desaguadero					1		1
Santa Cruz						1	2
Vallegrande	1		1				2
Comarapa			1				1
Yapacani	1					1	3
Mineros	1						1
Sagrado Corazón	1						1
Mairana	1						1
Camiri	1						1
Pto. Suárez	1						1
Montero							1
Cuatro Cañadas							1
San Pedro							1
Localidad	PRODEM	CRECER	ANED	FADES	SARTAWI	FONDECO	Total
Cochabamba	1		1		1		4
Quillacollo	1	1			1		4
Tiraque	1					1	2
Cliza	1			1			2
Sacaba	1						1
Colomi	1						1
Punata	1	1			1		4
Mizque	1						1
Capinota	1						1
Ivirgarzama							1
Sucre	2		1				3
Suárez			1				1
Camargo	1			1			2
Culpina				1			1
Potosí	1			1			2
Puna	1		1				2
Tres Cruces			1				1
Uyuni			1	1			2
Llallagua			1	1			2
Betanzos	1			1			2
Tupiza	1						1
Villazón	1						1
Oruro			1	1	1		3
Huachacalla				1			1
Caracollo				1	1		2
Challapata				1	1		2
Tarija	1		1	1			3
San Lorenzo				1			1
Concepción				1			1
Yacuiba	1						1
Bermejo	1						1
Iscayachi			1				1
El Puente			1				1
Padcaya				1			1
Trinidad	1						1
Guayaramerón	1						1
Cobija	1						1
Total	42	6	17	19	12	3	109

Fuente: Elaborado con base en Información Proporcionada por las ONGs.

CUADRO No. 11
ESTADO DE CARTERA POR INSTITUCIONES: NIVEL RURAL
En dólares estadounidenses
(a diciembre de 1997)

Institución	No. de Prestatarios	Porcentaje	Cartera			
			Bruta	Vigente	Vencida	En Ejecución
PRODEM	38,248	33.40%	18,237,021	17,919,248	233,025	84,747
AGROCAPITAL	4,028	3.52%	10,614,746	10,376,789	98,884	139,073
FADES	23,253	20.30%	6,511,651	6,104,563	222,505	184,583
ANED	34,731	30.32%	5,808,517	5,532,574	218,089	57,854
SARTAWI	5,769	5.04%	2,560,389	2,458,274	24,018	78,097
CRECER	8,501	7.42%	1,333,870	1,326,863	7,007	
TOTAL	114,530	100.00%	45,066,194	43,718,311	803,528	544,354

Fuente: CIPAME, FINRURAL, Boletín Financiero, Microfinanzas, julio 1998-No.2.

CUADRO No. 12
ESTADO DE CARTERA POR ACTIVIDAD ECONÓMICA
POR INSTITUCIÓN: NIVEL RURAL
En dólares estadounidenses
(a diciembre de 1997)

Institución	Producción	%	Comercio	%	Servicios	%	Total	%
PRODEM	7,702,195	42.2%	6,733,455	36.9%	3,801,370	20.8%	18,237,021	100.0%
AGROCAPITAL	5,868,292	55.3%	3,735,962	35.2%	1,010,492	9.5%	10,614,746	100.0%
FADES	4,838,740	74.3%	1,567,626	24.1%	105,285	1.6%	6,511,651	100.0%
ANED	4,739,218	81.6%	391,611	6.7%	677,688	11.7%	5,808,517	100.0%
SARTAWI	868,764	33.9%	1,273,746	49.7%	417,879	16.3%	2,560,389	100.0%
CRECER	200,080	15.0%	800,322	60.0%	333,467	25.0%	1,333,870	100.0%
TOTAL	24,217,289	53.7%	14,502,722	32.2%	6,346,181	14.1%	45,066,194	100.0%

Fuente: CIPAME, FINRURAL, Boletín Financiero, Microfinanzas, julio 1998-No.2.

CUADRO No. 13
MODALIDAD DE CRÉDITO Y CONDICIONES FINANCIERAS DE IPDS Y FFPS
(a septiembre de 1998)

Institución	Tecnología Crediticia	Interés Anual US$	Interés Anual Bs.	Comisiones US$	Plazos	Montos Mínimos US$	Montos Máximos US$	Tiempo Procesamiento
ANED	Grupos Solidarios	24	30		1	1000	5000	7
	Individuales	16						
	Asociativos	12-16			36	167	100000	30
FADES	Grupos Solidarios		30	2.5	12	56	560	7
	Individuales							
	Asociativos	16		1	12	800	100000	
CRECER	Grupos Solidarios	42			4	60	651.77	7
	Individuales							
	Asociativos							
PRODEM	Grupos Solidarios	42	48	1		50	5000	10
	Individuales							
	Asociativos							
SARTAWI	Grupos Solidarios	33	42		10	100	20000	7
	Individuales	33	42		10	100	20000	7
	Asociativos							
AGROCAPITAL	Grupos Solidarios							
	Individuales	27-34	33-42		10-19	111-186	1500-210000	2-6
	Asociativos							
FIE	Grupos Solidarios							
	Individuales	24	36	2.5	8	50	30000	3
	Asociativos	24	36	2.5	12	3000	30000	15
LOS ANDES	Grupos Solidarios							
	Individuales	30	42			50	9000	3
	Asociativos							

Fuente: Con base en entrevistas a oficiales de crédito de las organizaciones.

CUADRO No. 14
INDICADORES DE EFICIENCIA A NIVEL RURAL
(a diciembre de 1997)

Indicadores	ANED	FADES	CRECER	PRODEM	SARTAWI	AGROCAPITAL	FIE	LOS ANDES	Promedio
Cartera Neta/Activo (%)	70.8	70.1	76.9	71.9	80	83.8	62.3	92.7	86.9
Cartera en Mora/Cartera Bruta(%)	4.8	6.3	0.7	1.7	4	2.2	2.4	3.4	3.6
Cartera Vencida/Cartera en Mora(%)	73.3	41.6	54.6	79	23.5	100.0	100	98.5	70.6
Resultado Neto Gestión/Patrimonio(%)	12	15.9	19.1	25.2	4	4	1.3	30.8	16.0
Resultado Neto Gestión/Activo(%)	1	4.4	10.9	12.5	1	2.3	0.2	4	5.2
Gastos Adminstrativos/Activo Total (%)	6.9	11.4	15.5	16.4	16	10.5	9.6	10.7	13.9
Gastos Adminstrativos/Cartera Bruta(%)	9.9	16.3	20	24.3	20	12.6	15.1	11.3	18.5
Gastos Personales/Gastos Administrativos(%)	62.8	61.5	53	60.4	64	60.5	56.2	70	69.8
Total Ingresos/Total Egresos (%)	110	131.6	167	159.5	105	114	101.1	117	143.6
Ingresos Financieros/Egresos Totales (%)	81.7	127.7	76.5	112.9	102	84.3	88.3	103	110.9
Patrimonio US$	578.812	2,594,103	1,168,470	10,992,732	847.281	7,383,281	2,703,951	2,808,582	4153887.0

Fuente: CIPAME, FINRURAL, Boletín Financiero, Microfinanzas, julio 1998-No.2.

Cuadro No. 15
Población Urbana y Rural por Departamentos, Bolivia, 1992

Departamento	Área Urbana	%	Área Rural	%	Total	%
Chuquisaca	147401	32.5	306355	67.5	453756	100
La Paz	1193821	62.8	706965	37.2	1900786	100
Cochabamba	580188	52.3	530017	47.7	1110205	100
Santa Cruz	982396	72.0	381993	28.0	1364389	100
Potosí	216835	33.6	428535	66.4	645370	100
Oruro	222018	65.3	118096	34.7	340114	100
Tarija	159438	54.7	131969	45.3	291407	100
Beni	182748	66.2	93426	33.8	276174	100
Pando	10001	26.3	28071	73.7	38072	100
Total	3694846	57.5	2725427	42.5	6420273	100

Fuente: Elaborado con base en datos del Censo de Población y Vivienda de 1992.

Cuadro No. 16
Poblaciones con más de 2000 Habitantes sin Agencia de Institución Financiera

Departamento	Provincia	Centro Poblado	Número de Habitantes	Otros Proyectos de la AID			
				Salud	Título II	Narcóticos	Medio Ambiente
La Paz	Inquisivi	Colquiri	5696	x			
	Larecaja	Tipuani	4365	x			
	Muñecas	Guanay	3886	x			
	Muñecas	Chima	3302	x			
	Inquisivi	Quime	2718	x			
	Nor Yungas	Coripata	2199	x			
Cochabamba	Quillacollo	Vinto	9493	x			
	Tiraque	Shinahota	3149	x		x	
	Carrasco	Chimore	2036	x		x	
	Carrasco	Ivirgarsama	3500	x		x	
	Quillacollo	Tiquipaya	3037	x			
	Chapare	Villa Tunari	2030	x		x	
	Arani	Arani	3009	x	x		
	Esteban Arce	Tarata	2826	x	x		
	Arque	Irpa Irpa	2207	x	x		
	Jordán	Ucurena	2180	x			
	Quillacollo	Sipe Sipe	2033	x	x		
Santa Cruz	Andrés Ibnaez	Cotoca	9229	x			
	Ichilo	San Carlos	3223	x			
	Santisteban	Saavedra	2918	x			
	Sarah	Buena Vista	2873	x			
	Sarah	Santa Rosa	3125	x			
	Velasco	San Miguel	3447	x			
	German Busch	Pto. Quijarro	6324	x			x
	Guarayos	Urubicha	2586	x			x
	Cordillera	Boyube	2496	x			
Chuquisaca	Yamparaez	Tarabuco	2417	x	x		
	Tomina	Padilla	2244	x			
Potosí	Chayanta	Colquechaca	2234	x	x		
Oruro	Poopi	Poopi	2953	x	x		
	Dalence	V. Huanuni	14083	x			
	Sebastián Pagador	Stgo. de Huari	2605	x			
	Dalence	Machacamarca	2956	x			
	Barrín	Eucaliptus	3108	x			
Beni	Ballivión	Rurrenabaque	4959	x			
	Ballivión	Santa Rosa	3150	x			

Fuente: Datos del INE, ONGs y Jefes de Proyectos de la AID.

Cuadro No. 17
Proyectos de los Donantes Extranjeros en el Campo del Microcrédito

Donante	Objetivo	Alcance	Contraparte Nacional	Duración	Comprometido
Alemania	Mejorar acceso	País	FONDESIF, FINRURAL,		
			IBEE	2001	
Bélgica	Fondo Minero	Oruro, Potosí	FADES	Indeterminada	US$ 1.97 millones
Bélgica	Fomento Microempresa	El Alto, La Paz	VIPFE,FIE	2001	US$ 0.75 millones
Bélgica	Fomento Microempresa	El Alto, La Paz	VIPFE, PROCREDITO	2000	US$ 0.5 millones
Bélgica	Fomento Microempresa	CBBA	IDEPRO	2000	US$ 0.5 millones
BID	Apoyo Microempresa	País	NAFIBO,VMEPSA	2000	US$ 35 millones
BID	Apoyo Pequeños				
	Agricultores	Varias Provincias	Organizaciones	Indeterminada	US$ 5.0 millones
Comisión Europea		País	Min. Hacienda		US$ 4.2 millones
Comisión Europea	Apoyo Minería	País	Min. Desarrollo Económico	2002	US$ 0.24 millones
Comisión Europea	Apoyo Pequeña Empresa	País	Viceministerio Industria	1998	US$ 4.14 millones
Comisión Europea	Desarrollo Alternativo	Chapare	Min. Agricultura	2004	US$ 4.68 millones
Comisión Europea	Apoyo Agricultura	CBBA,Tarija	Prefecturas	1998	US$ 2.04 millones
Dinamarca	Programa Lechero	Altiplano		2001	US$ 6.0 millones
España	Fondo Microcrédito	País	NAFIBO,VMEPSA		US$ 12.0 millones
Estados Unidos	Apoyo Desarrollo	País	BancoSol, PRODEM, FIE,		
	Sistema Financiero		ECOFUTURO, CRECER,		
			FUNDA.PRO, WOCCU,		
			SBEF IBEE	2002	US$ 13.0 millones
Holanda	Promoción Microempresa		IDEPRO	1999	US$ 2.4 millones
Holanda	Apoyo a Microempres	País	Instituciones financieras	Indefinida	US$ 0.24 millones
Suiza/ Cosude	Apoyo a los FFPs	Caja Los Andes	Caja Los Andes	Indefinida	US$ 0.1 millones
Suiza/ Cosude	Apoyo a los FFPs	FIE	FIE	Indefinida	US$ 0.11 millones
Suiza/ Cosude	Apoyo a las ONGs	FADES	FADES	2000	US$ 0.45 millones
Suiza/ Cosude	Apoyo a las ONGs	ANED	ANED	2000	US$ 0.47 millones

Fuente: Elaborado con base en los datos proporcionados por la GTZ.

Cuadro No. 18
Evolución de la Cartera de Préstamos en Una Agencia Urbana y Otra Rural Hipotéticas

	Primer Trimestre	Segundo Trimestre	Tercer Trimestre	Cuarto Trimestre	Segundo Año	Tercer Año	Cuarto Año
Agencia Urbana							
No. Préstamos Grupales	25	30	35	45	60	65	70
No. Préstamos Indviduales	20	25	30	35	45	55	60
No. Préstamos Hipotecarios	10	15	20	25	35	45	55
Agencia Rural							
No. Préstamos Grupales	15	20	25	30	40	45	50
No. Préstamos Indviduales	10	15	20	25	35	40	40
No. Préstamos Hipotecarios	5	10	15	15	20	25	30
Agencia Urbana							
Cartera Préstamos Grupales	12500	15000	17500	22500	36000	45500	56000
Cartera Préstamos Individuales	20000	25000	30000	35000	54000	77000	90000
Cartera Hipotecaria	40000	60000	80000	100000	147000	193500	242000
Agencia Rural							
Cartera Préstamos Grupales	7500	10000	12500	15000	22000	27000	32500
Cartera Préstamos Individuales	6000	9000	12000	15000	28000	40000	48000
Cartera Hipotecaria	15000	30000	45000	45000	64000	87500	120000

1. Se supone que el número de préstamos colocados en el área rural va a ser menor que en el área urbana.
2. Se supone también que los montos de los préstamos en el área rural son menores que los del área urbana.
3. El monto promedio se puede obtener por simple división del monto de la cartera por el número de préstamos.

Fuente: Elaborado con base en los anteriores supuestos.

Cuadro No. 19
Estado de Resultados Proyectado de una Agencia Urbana Hipotética

Ingresos Cartera	5213	7050	8888	10988	66600	88650	108600
Gastos Financieros	-1903	-2625	-3347	-4134	-24885	-33180	-40740
Resultado antes Incobrables	3309	4425	5541	6853	41715	55470	67860
Cargos por Incobrabilidad	-725	-1000	-1275	-1575	-2370	-3160	-3880
Resultado después Incobrables	2584	3425	4266	5278	39345	52310	63980
Otros Ingresos Operativos	513	625	738	913	1440	1907.5	2300
Resultado de Operación Bruta	3097	4050	5003	6191	40785	54218	66280
Gastos de Administración	5056	5112	5167	5830	25998	26710	31358
Gastos Personal	3000	3000	3000	3600	16000	16000	20000
Servicios Contratados	100	100	100	100	400	400	400
Seguros	400	400	400	400	2000	2000	2000
Comunicaciones	300	300	300	300	1200	1200	1200
Impuestos	156	212	267	330	1998	2660	3258
Mantenimiento y Reparaciones	100	100	100	100	400	450	500
Depreciaciones	1000	1000	1000	1000	4000	4000	4000
Resultado de Operación Neta	-1960	-1062	-164	361	14787	27508	34922
Cartera Préstamos Grupales	12500	15000	17500	22500	36000	45500	56000
Cartera Préstamos Individuales	20000	25000	30000	35000	54000	77000	90000
Cartera Hipotecaria	40000	60000	80000	100000	147000	193500	242000
Cartera Urbana Total	72500	100000	127500	157500	237000	316000	388000

1. Se carga 42% anual sobre préstamos solidarios, 30% sobre los individuales y 24 % sobre los hipotecarios.
2. La tasa pasiva es del 10,5 % anual sobre la cartera total.
3. Los impuestos están calculados al 3% sobre los ingresos por cartera.
4. La depreciación está calculada sobre un valor de US$20.000 depreciados en 5 años.
5. Se ha efectuado un cargo por incobrabilidad del uno por ciento de la cartera total.

Fuente: Elaborado con base en los anteriores supuestos.

Cuadro No. 20
Estado de Resultados Proyectado de una Agencia Rural Hipotética

Ingresos Cartera	2138	3525	4913	5400	24360	32940	39570
Gastos Financieros	-748	-1286	-1824	-1969	-11970	-16223	-21053
Resultado antes Incobrables	1389	2239	3088	3431	12390	16717.5	18517.5
Cargos por Incobrabilidad	-285	-490	-695	-750	-1140	-1545	-2005
Resultado después Incobrables	1104	1749	2393	2681	11250	15173	16513
Otros Ingresos Operativos	188	250	313	375	550	675	812.5
Resultado de Operación Bruta	1292	1999	2706	3056	11800	15848	17325
Gastos de Administración	3164	3206	3247	3562	13531	13838	14487
Gastos Personal	1200	1200	1200	1500	4800	4800	5200
Servicios Contratados	100	100	100	100	400	400	400
Seguros	400	400	400	400	2000	2000	2000
Comunicaciones	300	300	300	300	1200	1200	1200
Impuestos	64	106	147	162	731	988	1187
Mantenimiento y Reparaciones	100	100	100	100	400	450	500
Depreciaciones	1000	1000	1000	1000	4000	4000	4000
Resultado de Operación Neta	-1872	-1207	-542	-506	-1731	2009	2838
Cartera Préstamos Grupales	7500	10000	12500	15000	22000	27000	32500
Cartera Préstamos Individuales	6000	9000	12000	15000	28000	40000	48000
Cartera Hipotecaria	15000	30000	45000	45000	64000	87500	120000
Cartera Urbana Total	28500	49000	69500	75000	114000	154500	200500

1. Se carga 42% anual sobre préstamos solidarios, 30% sobre los individuales y 24% sobre los hipotecarios.
2. La tasa pasiva es del 10,5% anual sobre la cartera total.
3. Los impuestos están calculados al 3% sobre los ingresos por cartera.
4. La depreciación está calculada sobre un valor de US$ 20.000 depreciados en 5 años.
5. Se ha efectuado un cargo por incobrabilidad del uno por ciento de la cartera total.

Fuente: Elaborado con base en los anteriores supuestos.

ANEXO B

Personas Entrevistadas

Pilar Ramírez	Presidenta del Centro de Iniciativas Económicas (FIE)
Elizabeth Nava	Gerente Comercial de FIE
Miguel Hoyos	Director Ejecutivo de Funda-Pro
Reynaldo Marconi	Gerente de FINRURAL
Martina M. Wiedmaier	Asesora de FONDESIF
Jaime Cusicanqui	Director del Programa de Apoyo al Microcrédito
Carlos Rodríguez	Asesor de FONDESIF
Guillermo Pastor	Asesor de FONDESIF
Sergio Prudencio	Gerente de Operaciones de PRODEM
Marcelo Santa Cruz	Gerente Financiero de PRODEM
Robert Ridgley	Gerente Regional para Latinoamérica (CRECER)
Gabriela Torres	Especialista en Pequeños Proyectos y Microempresa
Luis Ballivián	Funcionario de NAFIBO
Juan Buchenau	Asesor de Caja Los Andes
Francisco Pérez Toño	Funcionario de WOCCU
Fernando Cáceres	Gerente de AGROCAPITAL
Alfonso Torrico	Funcionario de PCI
Jimmy Campos	Funcionario de PCI
Raúl Ergueta	Alcaldía d Mizque
Grevy Caquillavi	Alcaldía de Mizque
Ambrosio Vargas	Alcaldía de Mizque
Florentino Guzmán	Alcaldía de Mizque
Sinforiano Córdoba	Alcalde de Morochata
Bernardo Torres	Alcaldía de Morochata
Miguel Ángel Martínez	Presidente del Concejo de la Alcaldía Morochata
Javier Gil Franco	Gerente de la Cooperativa San Martín de Porres
Miguel Ángel Hurtado	Gerente Financiero de la Cooperativa San Martín de Porres
Jorge Arteaga	Oficial de Microcrédito de la Cooperativa San Martín de Porres
Adalberto Terceros Bánzer	Director Ejecutivo de la Cooperativa La Merced
Ronald Pol	Gerente de Crédito de la Cooperativa La Merced
Albina Mamani	Campesina de Llallagua
Fortunato Flores	Campesino de Llallagua
Alejandro Mita	Campesino de Llallagua
Cristóbal Soto	Profesor de Llallagua
María Elsa Guzmán	Vicepresidenta de la Cooperativa Asunción de Llallagua
Damián Mendoza	Oficial de Crédito de SARTAWI, Challapata
Inés de Mamani	Comerciante de Challapata
Juan Flores Castro	Gerente de la Cooperativa Loyola Cochabamba
Hernán Velasco	Gerente Regional de PRODEM Potosí
Álvaro Pacheco	PRODEM de Potosí
Carlos Bernal	PRODEM de Potosí

Fausto Balderrama	PRODEM de Betanzos
Juan de Dios Vallejos	Estudiante de Ingeniería de Tarabuco
Padre Eduardo Ruvich	Ayudante de la Parroquia de Tarabuco
Natividad Fernández	Artesana de Tarabuco
Alejandro Esquivel	Agricultor de Tarabuco
Francisco Chura	Agricultor de Tarabuco
Lucio Joronda	Veterinario de Tarabuco
Dionisio Calle	Agricultor de Tarabuco
Lourdes Revollo	Comerciante de Tarabuco
Carlos Sanabria	Tienda de Artesanías Tarabuco
Mario Espada	Funcionario de ANED de Puna Potosí
Franklin Ferrufino	Oficial de Crédito de ANED de Puna Potosí
Edgar Sandoval	Jefe de la Oficina ANED en Puna Potosí
Javier Arteaga	Jefe de la Sucursal de FADES en Camargo
María Eugenia Mariscal	FIE en Tarija
Benigno López	Prestatario de FIE en Tarija
Gabriel González	Prestatario de FIE en Tarija
Agustín Yarvi	Prestatario de FIE en Tarija
Freddy Aguilar	Dentista prestatario de FIE en Tarija
Andrea Arenas de Jerez	Prestataria de FIE en Tarija
Adhemar Subia Sylber	Oficial de Crédito de FADES de Padcaya
Norma Condori	Directora de PROMUJER en Tarija

ANEXO C

Expansión de las Microfinanzas a Áreas Rurales

I. Introducción

Desde 1987, cuando la AID/Bolivia inició su apoyo a PRODEM, las microfinanzas en Bolivia han logrado un avance significativo. Al 31 de diciembre de 1997, el número de clientes con préstamos de las instituciones especializadas en microcrédito alcanzó a 292.442. De éstos, 171.720 (59 por ciento) eran clientes urbanos y 119.672 (41 por ciento) rurales. A esa misma fecha, la cartera de estas instituciones ascendió a US$169,1 millones, con el 72 por ciento en el área urbana y 28 por ciento en el área rural.[1]

Además de las instituciones especializadas en microcrédito, algunos bancos comerciales privados, las cooperativas de ahorro y préstamo y mutuales de ahorro y préstamo operaban en el área rural. De este modo, en el período 1993 al presente, se ha dado una gran expansión de la actividad financiera tanto en el área urbana como en la rural, con una concentración de los servicios financieros en el eje central de desarrollo de Bolivia constituido por los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

Sin embargo, a pesar del crecimiento económico y la profundización financiera que se han dado en el país en la última década a consecuencia de la estabilidad de precios y del tipo de cambio, es notorio el nivel de pobreza en que viven grandes segmentos de la población rural y periurbana. De igual modo, vastas regiones del área rural no cuentan con ningún tipo de servicio financiero y otras solamente cuentan con instituciones que sólo otorgan préstamos y no proporcionan otro tipo de servicios como la captación de depósitos, transferencia de fondos, boletas de garantía, cobranza de cheques y otros, que requieren los pobladores rurales.

El desarrollo del área rural requiere que se dé impulso a instituciones financieras dedicadas a la intermediación financiera. A falta de este tipo de entidades, las unidades económicas con excedentes se ven obligadas a invertirlos en activos improductivos mientras que las unidades con oportunidades de inversión rentable no pueden aprovecharlas por la carencia de una institución que las conecte.

Muchos centros poblados cuentan con los servicios de IPDs y un gran número sólo cuenta con los servicios de los agentes informales, prestamistas de dinero, amigos, parientes, vendedores de insumos a crédito y compradores de productos que anticipan recursos contra la entrega de productos en la época de cosecha. Aunque los agentes informales prestan servicios útiles en sus comunidades, el desarrollo no puede depender sólo de ellos. Los productos que ofrecen tienen bajos costos de transacción, son oportunos, pero generalmente son de muy corto plazo y por

[1] Las instituciones especializadas en microfinanzas a nivel urbano fueron BancoSol, Caja de Ahorro y Préstamo Los Andes FFP, el Fondo Financiero Privado FASSIL, FIE FFP, IDEPRO, PROMUJER, FUNBODEM, CIDRE y PROA. Las instituciones con operaciones en el área rural eran PRODEM, AGROCAPITAL, FADES, ANED, FONDECO, SARTAWI y CRECER.

montos pequeños. Además, no se puede depender solamente de los préstamos de las IPDs, porque como se dijo antes éstos también son incompletos. Por lo tanto, a fin de expandir los servicios de agentes financieros del mercado formal hacia áreas rurales se debe tomar medidas apropiadas.

II. Problemas de Expansión de Servicios al Área Rural

La expansión de los servicios financieros a zonas rurales no es tarea fácil. Los problemas se derivan de la naturaleza misma de ofrecer servicios financieros y de las características geográficas del país que debido a la dispersión demográfica rural y al mal estado de las carreteras hacen que los costos operativos sean bastante elevados.

En el caso del crédito, la entidad financiera le otorga poder de compra al prestatario en el momento actual contra la promesa de pago en el futuro a pesar de que siempre existe la posibilidad de que el deudor no cumpla con su obligación. La única manera de obtener información sobre el deudor, sus proyectos, la capacidad de endeudamiento, su comportamiento pasado, aspectos personales sobre su responsabilidad y honestidad y otros que interesen a la transacción es a través de una investigación minuciosa. Obviamente, la obtención de esta información es costosa, pero si se opta por no obtener la información, la entidad crediticia puede exigir un garante personal, una prenda o la hipoteca de un bien inmueble. No obstante, si el prestatario no paga su deuda, también es costoso exigir el cumplimiento y el costo de ponerse en contacto con el deudor es alto, por los costos en tiempo de los oficiales de préstamo y del transporte. Asimismo, se debe añadir que también es costosa la supervisión de las agencias rurales por parte de la oficina central o de la regional.

Si una institución financiera se ve en la disyuntiva de abrir una agencia urbana o una agencia rural, lo más probable es que se decida por la primera alternativa. Primero, cualesquiera de las agencias requiere aproximadamente el mismo nivel de gastos de organización o inversiones iniciales, pero la agencia urbana recuperará más rápido las inversiones iniciales y llegará a un punto de equilibrio entre ingresos y costos a través de una colocación más acelerada de cartera que la agencia rural (Ver Cuadros Nos. 17 y 18). Sólo en los casos donde las poblaciones rurales ya cuentan con una infraestructura productiva adecuada y un desarrollo de funciones y servicios comparable con las grandes ciudades se puede dar una colocación rápida de cartera y captación adecuada de depósitos. Esto puede ocurrir por ejemplo en ciudades intermedias como Montero, Quillacollo, Punata, Warnes que poseen urbanización adecuada y se han convertido en centros de desarrollo regional. Pero, otros centros poblados aislados sólo pueden tener movimiento durante las ferias locales, las fiestas patronales o algún acontecimiento especial.

Otra diferencia puede ser el tamaño promedio de préstamo que es mayor en las agencias urbanas que en las rurales. Tomando en cuenta estos hechos se ha preparado una situación hipotética en la que se muestra una evolución de cartera urbana y una rural. Con base en estas colocaciones hipotéticas se ha elaborado también un cuadro de resultados basado en las colocaciones de cartera anteriores. El resultado es el anticipado, las agencias urbanas llegan a su punto de equilibrio mucho antes que las agencias rurales (Ver Cuadros Nos. 17,18 y 19).

Con base en los hechos anteriores, a fin de superar las dificultades existentes para la expansión de los servicios financieros a áreas rurales se sugieren actividades concretas tales como el incentivo de pagar el estudio de factibilidad y los gastos iniciales de instalación de la agencia.

Las actividades que se sugieren no están contempladas en las agendas de ninguno de los donantes. Sin embargo, existe la experiencia de un apoyo de Funda-Pro a la Caja de Ahorro y Préstamo Los Andes para la apertura de su nueva agencia en Trinidad y el apoyo brindado por la misma institución a PRODEM para la apertura de sus nuevas agencias en Cobija y Guayaramerín. A pesar del éxito de esta experiencia, a Funda-Pro le es imposible replicarla porque carece de recursos.

III. Descripción de las Actividades

Las actividades que se plantean están diseñadas para ampliar la disponibilidad de servicios financieros a los pobres rurales con posibilidades económicas de incrementar sus ingresos a través de la utilización de las facilidades de crédito y otros servicios. El apoyo se brindará a aquellas instituciones financieras reguladas por la SBEF o en vías de convertirse en instituciones reguladas y que tengan deseos de penetrar en áreas rurales seleccionadas donde exista demanda suficiente de servicios financieros. Simultáneamente se realizarán actividades para fortalecer el marco regulatorio de las instituciones financieras. A continuación presentamos las tres actividades diseñadas para superar las dificultades para penetrar al área rural.

A. Asistencia Técnica

Se brindará asistencia técnica a las instituciones con mayor capacidad de penetración al área rural como por ejemplo bancos comerciales, cooperativas de ahorro y crédito, fondos financieros privados, instituciones para el desarrollo social en vías de obtener su licencia para funcionar como FFP. Esta asistencia será altamente adaptada a las necesidades específicas de la institución y dentro de este componente se incluirá el estudio de factibilidad requerido para la apertura de la agencia. Los recursos requeridos para este componente se cargarán al presupuesto del Apoyo a las Microfinanzas.

B. Fondo de Gastos de Organización

Se constituirá un fondo para sufragar los gastos de la apertura de nuevas agencias en áreas rurales seleccionadas que carezcan de servicios financieros y en áreas en las que dichos servicios sean deficientes. Se contempla la apertura de 20 agencias en áreas rurales, a un costo aproximado de US$20.000 por cada agencia. A continuación se indican los gastos básicos de instalación que se cubrirán.

Gastos Básicos de Instalación de una Agencia

Equipo	Costo — US$
Dos motocicletas	$ 7.500
Sistema de seguridad	$ 3.500
Equipo de computación	$ 4.000
Muebles, enseres y otros	$ 5.000
Total	$ 20.000

Este fondo se manejará a través de una institución de segundo piso. Así, el manejo de estos fondos se hará de acuerdo al mecanismo que se sugiere más adelante.

C. Línea de Crédito

El tercer componente de la actividad es una línea de crédito que manejará una institución de segundo piso para constituir la cartera inicial de las agencias que se abran bajo el apoyo de esta actividad. Se anticipa que cada agencia utilizará aproximadamente US$150.000.

D. Costo y Duración de la Actividad

Los recursos comprometidos para apoyar la actividad de expansión de nuevas agencias son US$3,3 millones. De éstos, US$0,4 millones se destinan para el fondo de gastos iniciales de organización. Se planifica la apertura de por lo menos 20 agencias durante la vida de este proyecto con un costo estimado por agencia de US$20.000. El saldo de US$2,9 millones estará destinado para la línea de crédito. La institución de segundo piso que solicite el manejo de esta actividad deberá comprometer US$1 millón de sus recursos para la línea de crédito. De este modo, el total de fondos para la actividad alcanza a US$4,3 millones, de acuerdo al siguiente presupuesto.

Presupuesto para la Actividad de Expansión

Gastos de Organización de Agencias Nuevas	US$ 400.000
Línea de Crédito	US$ 3.900.000
Contribución de la AID	US$ 2.900.000
Contribución de la Institución Adjudicataria	US$ 1.000.000
Total	US$ 4.300.000

Las actividades programadas deberán estar terminadas al finalizar el año fiscal 2002, es decir, que la apertura de las nuevas agencias debe programarse considerando que el año fiscal 1999 comenzó el 1° de octubre de 1998.

E. Mecanismo Operativo

Una institución de segundo piso manejará tanto los gastos de instalación como la línea de crédito. Las instituciones de segundo piso calificadas para presentar sus solicitudes pueden ser estatales, mixtas o privadas, y deben demostrar tener experiencia en el manejo de recursos para instituciones de primer piso especializadas en el financiamiento a la pequeña y microempresa rural y urbana. En

el caso que dos instituciones diferentes quisieran unir sus esfuerzos para manejar los dos componentes de las actividades, ambas pueden presentar su solicitud. En el caso de una institución con mayor experiencia en el manejo de fondos de donación, como es el caso del fondo de gastos de organización de agencias nuevas, ésta podría presentarse con una institución financiera que pudiera manejar la parte de la línea de crédito. Sin embargo, la institución que maneja la mayor parte de los recursos tendría que ser la responsable ante la AID.

Los préstamos a las instituciones de primer piso serán a una tasa de por lo menos 10,5 por ciento anual. Para capitalizar la línea se utilizarán siete puntos porcentuales de los intereses generados y el saldo se usará para gastos de administración de la institución de segundo piso. La tasa del manejo de los fondos de gastos de organización se acordarán con la institución adjudicataria, pero en ningún caso será superior al 15 por ciento de los gastos asignados a la apertura de las nuevas agencias.

E1. Solicitud de las Instituciones de Segundo Piso

La primera condición para presentar la solicitud de manejo de los fondos antes mencionados es la voluntad y capacidad por parte de la institución financiera de comprometer US$1,0 millón como aporte de la institución solicitante a la línea de crédito.

La institución debe tener experiencia en el manejo de fondos similares y, si no tuviera capacidad para manejar alguno de los componentes, puede asociarse con otra institución para que ésta lleve a cabo el componente para el cual no tiene experiencia. En la solicitud, la institución debe describir no sólo su experiencia en el manejo de programas similares sino su experiencia en programas diseñados para acelerar el crecimiento de las microfinanzas. También deberá incluir los programas exitosos en los que haya participado (30 puntos máximo).

Además, la institución deberá presentar un plan detallado y el cronograma del manejo de los fondos a fin de cumplir con las metas establecidas (20 agencias nuevas y colocación de los fondos en la línea de crédito más los intereses capitalizados). La fecha límite para la ejecución de las actividades es el 30 de septiembre del 2002. Si la institución cree que puede alcanzar las metas antes de esta fecha debe indicarlo así en el plan a presentarse en la solicitud de manejo. Asimismo, el plan deberá contener los criterios de selección que utilizará la institución para calificar a las instituciones intermediarias de crédito que accederán a los fondos de apertura de agencias y a la línea de crédito. Este plan también debe contener una descripción del tipo de información que solicitará de las instituciones de primer piso y el tipo de información que le proporcionará a la AID y la frecuencia con que se enviará dicha información (45 puntos máximo).

En la solicitud, la institución deberá incluir el personal que se asignará a la actividad con un resumen de las calificaciones del mismo y la experiencia de éste en el manejo de proyectos similares (15 puntos máximo).

De otro lado, la institución debe describir la capacidad que tiene para dar seguimiento a las instituciones de primer piso e incluso si tiene alguna capacidad para dar asistencia técnica y capacitación a las instituciones especializadas en prestar servicios a pequeños y microempresarios (10 puntos máximo).

Las instituciones elegibles para participar en las actividades de expansión serán los bancos, las FFPs, las cooperativas de ahorro y crédito abiertas y las IPDs en proceso de graduación a la categoría de FFP. El compromiso de estas instituciones será a todo tipo de prestatario con capacidad de pago comprobada.

Los criterios de elegibilidad para calificar a las IPDs son el grado de sostenibilidad alcanzado, la calidad de cartera que manejan, los recursos humanos con que cuentan y sus sistemas de información gerencial. La institución a la que se le haya adjudicado el manejo de los fondos también exigirá la presentación de balances y estados de resultados auditados de por lo menos los tres últimos años.

F. Centros Poblados a Priorizar

En concordancia con la Ley de Propiedad y Crédito Popular, lo ideal sería que los 311 municipios del país contaran con servicios financieros de algún tipo. Sin embargo, la realidad actual no lo permite. No obstante, a fin de establecer una lista de poblados prioritarios, se sugiere llevar a cabo una investigación primero de aquellos centros poblados con más de dos mil habitantes, según el Censo de 1992, y que en el momento no tengan servicios financieros de ningún tipo (Ver Cuadro No. 16). Sin embargo, se pueden añadir a esta lista otros centros poblados con menor población, pero que influyen sobre comunidades vecinas y que además son altamente productivos, como Morochata en Cochabamba.

G. Justificación de las Actividades

Las actividades propuestas llenarán el vacío que existe actualmente en la ejecución de programas de apoyo a las microfinanzas o al microcrédito. Ninguna de las instituciones tiene programado expandir sus servicios a áreas que no los tienen ni tampoco mejorar los servicios deficientes de algunos distritos. Aunque el Gobierno de Bolivia tiene el interés de expandir los servicios a todos los municipios, en realidad, no le compete ejecutar directamente este tipo de actividades. Sin embargo, indirectamente se encuentra promoviendo la expansión de los servicios a través de la regulación y proveyendo las condiciones macroeconómicas favorables para el crecimiento del sector financiero.

Por lo tanto, las actividades programadas se encuentran acordes con los planes del Gobierno manifestados en el POA, el Pilar de las Oportunidades del Microcrédito y sobre todo con el ambicioso plan de llegar con servicios financieros a todos los municipios del país, plasmado en la Ley de Propiedad y Crédito Popular (Artículos Nos. 14,15 y 20).

Pocos donantes tienen en sus planes actividades planificadas a nivel nacional. Estas actividades están enfocadas en apoyos puntuales a instituciones microfinancieras que ya tienen sus programas focalizados en departamentos o provincias específicas, sin mayores planes de expansión a áreas rurales. El plan de actividades de expansión propuesto complementa las actividades que están llevando a cabo los demás donantes y de alguna manera también les ayuda a considerar que sus nuevos proyectos deberían ir dirigidos a áreas que carecen de servicios o cuya provisión es deficiente. La mayoría de sus programas se concentran en lugares donde aparentemente ya existe una saturación de oferta de crédito. (Ver Cuadro No. 17).

La AID/Bolivia que ha desempeñado un papel preponderante en el sector de las microfinanzas desde 1986, tiene ventajas comparativas para llegar a nuevas áreas por varias razones. Primero, presta apoyo a las instituciones mejor calificadas que le permiten llegar con servicios mejorados a áreas que no los tienen y a mejorar la calidad de servicios deficientes. Estas instituciones son BancoSol que no debería operar sólo en áreas urbanas y PRODEM cuya capacidad de llegar con servicios de crédito a los más pobres rurales es indiscutible. Esta institución está en vías de lograr su autorización para operar como una FFP, probablemente sea la que prestará buenos servicios de crédito y otros servicios. AGROCAPITAL que es una institución surgida también con el apoyo de la AID, está especializada en crédito a productores del agro a quienes está otorgando préstamos para inversión y producción con un alto grado de recuperación, tal vez sea otra de las candidatas para convertirse en fondo financiero privado.

La AID también ha apoyado a instituciones como FIE, las cooperativas de ahorro y crédito, Caja los Andes y SARTAWI con las cuales se puede contar para la ejecución de cualquier iniciativa que la AID quiera llevar a cabo.

Además de los programas de Microfinanzas, la AID se encuentra llevando a cabo diferentes proyectos tales como los programas de título II, salud, medio ambiente, iniciativas democráticas y, coincidentemente todos ellos, en las mismas áreas en que se plantea llevar a cabo el proyecto de expansión de las microfinanzas. Cuando estos proyectos hayan sido implementados se consolidarán más las actividades de la AID y además, el efecto será mayor.