


PL- 144



Perspectivas
de trabajo conjunto
en microfinanzas rurales

*Gustavo Birbuet D.
Jaime Burgoa Z.*

CLAVE

eed/eze
ALTERNAS

Cooperación intensiva BMZ - KZE/EZE

Perspectivas de trabajo conjunto en microfinanzas rurales

Gustavo Birbuet D.
Jaime Burgoa Z.

CLAVE
COMERCIAL S.L.

eed/eze
ALEMAIRA

Contenido

Lista de abreviaciones	7
Presentación	9
Introducción	11
El desarrollo de un sistema financiero rural orientado al productor campesino	13
1. La inserción del microcrédito en el sistema financiero nacional	13
2. Las preocupaciones en torno al marco legal	16
Elementos de coyuntura	21
Las perspectivas de trabajo conjunto	27
1. La polarización de las corrientes de intervención institucional	27
2. Las acciones de trabajo conjunto	34
2.1 Desarrollo de trabajos de investigación y diseño de nuevas tecnologías de crédito	34
2.2 Utilización efectiva de nuevas metodologías de crédito	35

Perspectiva de trabajo conjunto en microfinanzas rurales
Primera edición: diciembre de 2001
Edición: Patricia Montes

© Gustavo Birbuet D. y Jaime Burgoa Z., 2001
© Clave Consultores S.R.L., 2001
D.L.: 4-1-1615-01

Producción:
Plural editores
Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador
Telfs/Fax: 2411018 / Casilla 5097, La Paz - Bolivia
Email: plural@caoba.entelnet.bo

Impreso en Bolivia

2.3	Investigación y diseño de instrumentos de captación de ahorros.....	36
2.4	Utilización efectiva de instrumentos de captación de ahorros.....	37
2.5	Investigación y diseño de nuevos servicios para diversificar la oferta.....	38
2.6	Utilización efectiva de nuevos servicios.....	39
2.7	Investigación de nuevas áreas potenciales de trabajo para expandir y profundizar servicios financieros.....	40
2.8	Expansión efectiva de servicios financieros hacia áreas potenciales (apertura de nuevas agencias).....	40
2.9	Aplicación de productos financieros destinados a pequeños productores agropecuarios.....	41
2.10	Aplicación de productos financieros destinados a medianos productores agropecuarios.....	42
2.11	Aplicación de productos financieros destinados a actividades productivas no agropecuarias.....	43
2.12	Acciones de asistencia técnica para mejoramiento de la producción.....	44
2.13	Grados de dificultad y facilidad de realización de las actividades.....	45
2.14	Formas de trabajo preferidas por las instituciones financieras.....	47
2.15	Formas alternativas de cooperación.....	50
2.16	Razones que justifican la cooperación.....	55
	Conclusiones	57
	Bibliografía	63

Lista de abreviaciones

ANED	Asociación Nacional Ecuménica de Desarrollo
ASOFIN	Asociación de Entidades Financieras Especializadas en Microcrédito
BAB	Banco Agrícola de Bolivia
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMZ	Ministerio de Cooperación del gobierno alemán
CAC	Cooperativas de ahorro y crédito
CAF	Corporación Andina de Fomento
CIDRE	Centro de Investigación y Desarrollo Regional
CIPAME	Corporación de Instituciones Privadas de Apoyo Empresarial
CONFIP	Comité de Normas Financieras de Prudencia
CRECER	Crédito con Educación Rural
DIACONÍA-FRIF	DIACONÍA Fondo Rotativo de Inversión y Fomento
EZE	Asociación Protestante de Cooperación para el Desarrollo
FADES	Fundación para Alternativas de Desarrollo
FFP	Fondos financieros privados
FIE	FFP de Fomento a las Iniciativas Económicas S.A.
FINRUAL	Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural

FONDECO	Fondo de Desarrollo Comunal
FONDESIF	Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo
FUNBODEM	Fundación Boliviana para el Desarrollo de la Mujer
IDEPRO	Instituto para el Desarrollo de la Pequeña Unidad Productiva
IMF	Instituciones microfinancieras
IPDS	Instituciones privadas de desarrollo social
KZE	Central Católica de Cooperación para el Desarrollo
MEDA	Asociación Menonita de Desarrollo Económico en Bolivia
NAFIBO	Nacional Financiera de Bolivia Sociedad Anónima Mixta
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PROMUJER	Programas para la Mujer
SARTAWI	Servicio Financiero Rural de la Fundación SARTAWI
SBEF	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras

Presentación

Las agencias de cooperación intereclesial alemanas KZE (Central Católica de Cooperación para el Desarrollo y EZE (Asociación Protestante de Cooperación para el Desarrollo),¹ junto con Clave Consultores S.R.L., tienen el agrado de presentar este estudio como un aporte al análisis de la necesidad de desarrollar un sistema financiero para el sector rural que atienda principalmente la demanda del productor campesino, con el fin de facilitar el crecimiento de su potencial productivo.

En opinión de KZE y EZE, el sistema financiero rural en el que se desenvuelven las ONG financieras que trabajan en el área rural y con el sector campesino requiere de un marco normativo complementario, que le permita acceder a recursos públicos de refinanciamiento sin que éstas tengan que convertirse en sociedades anónimas con fines de lucro. Los resultados del estudio ponen en evidencia que es precisamente en este aspecto fundamental donde se generan las actuales divergencias entre las instituciones microfinancieras bolivianas y donde es preciso emprender un diálogo.

Es notable destacar, según muestra el presente trabajo, que a lo largo del proceso de inserción de los programas de microcrédito en Bolivia, las ONG financieras han expresado una inagotable vo-

¹ Actualmente EZE forma parte de la EED, Servicio de las Iglesias Evangélicas de Alemania para el Desarrollo.

luntad de someterse a un marco normativo prudente que permita la sostenibilidad del sistema financiero rural.

Los autores establecen, además, una interesante agenda de posibles campos de colaboración y trabajo conjunto, no solamente entre las entidades financieras, sino también con otros actores del desarrollo rural, como las organizaciones de productores y las ONG que proveen servicios no financieros. Estos aspectos pueden llegar a constituir, asimismo, una importante orientación para la cooperación internacional y el Estado.

Introducción

El presente estudio pretende dinamizar y profundizar el diálogo sobre el desarrollo de un sistema financiero rural (SFR) al servicio de los sectores productivos campesinos que esté articulado a una estrategia de lucha contra la pobreza y al desarrollo rural sostenible en Bolivia. Fue realizado por encargo de la EZE (Asociación Protestante de Cooperación para el Desarrollo), en el marco de un acuerdo de cooperación intensiva en relación al sistema financiero rural de Bolivia, entre el Ministerio de Cooperación del gobierno alemán (BMZ) y la cooperación intereclesial EZE/KZE.

Para la realización del trabajo se efectuaron dos encuestas y dos talleres. La primera encuesta se aplicó a nueve informantes claves directamente relacionados con las microfinanzas del país; la segunda se diseñó para tener una cobertura de opinión más amplia, involucrando a IMF reguladas y no reguladas, a organizaciones de productores y ONG de servicios no financieros pero vinculadas al desarrollo rural (35 encuestas). Por su parte, el primer taller (43 participantes) estaba orientado a obtener una primera integración de los diferentes actores relacionados con la temática, incluyendo a representantes del Estado y la cooperación internacional. Con el segundo taller, dirigido al mismo espectro de instituciones, se buscaba una retroalimentación sobre la base de los resultados del estudio (38 participantes).

La primera parte del documento busca proporcionar una perspectiva histórica al desarrollo de un sistema financiero rural orien-

tado al productor campesino boliviano, identificado como el proceso de inserción del microcrédito dentro del sistema financiero nacional. Luego de esta fase de inserción, una segunda fase del desarrollo del SFR se asocia con las preocupaciones en torno al marco legal en que se desenvuelven las instituciones microfinancieras del país. En una tercera sección se presenta un análisis de la coyuntura por la que atraviesan la microfinanzas rurales.

Perspectiva histórica y análisis de coyuntura servirán como marco de referencia para tratar, en la cuarta sección, los resultados de las consultas realizadas con relación a las posibilidades de trabajo conjunto en las microfinanzas rurales bolivianas. En la quinta sección se presentan las conclusiones generales del estudio.

El desarrollo de un sistema financiero rural orientado al productor campesino

1. La inserción del microcrédito al sistema financiero nacional

La promoción de cooperativas de ahorro y crédito (CAC) es tal vez el primer intento de llevar el crédito a una población de pequeños prestatarios en Bolivia. No obstante, después de 38 años de promulgación de la Ley General de Sociedades Cooperativas (1958), tan sólo 32 de las 160 CAC activas en 1994 están operando actualmente en el ámbito rural (Vargas, 1996). Exceptuando el caso de Santa Cruz,² las CAC llegaron de manera muy restringida al productor campesino, manteniendo sus operaciones en la esfera de los centros poblados donde tienen agencias.

Las nuevas normas, que someten a las CAC a la fiscalización de la SBEF, han determinado que se reduzcan a 22 las que tienen licencia de funcionamiento o trámite de licencia (SBEF, diciembre de 2000). Las demás debieron transformarse en cooperativas comunales³ y en cooperativas de vínculo laboral.

2 En un estudio de mercado sobre el crédito y el ahorro en el área rural de Santa Cruz se establece que los productores campesinos con limitadas potencialidades económicas prefieren a las cooperativas locales para realizar sus transacciones financieras porque desplazarse hasta las agencias bancarias de las ciudades les significa un mayor costo de transacción (Wisniowski, 1995).

3 Se estimaba que en diciembre del 2000 existían 60 cooperativas comunales registradas (Birbuet, 2001).

El Banco Agrícola de Bolivia (BAB), creado el año 1942 como banca especializada y de fomento, cumplió un indiscutible papel en el desarrollo de la agricultura comercial de las zonas bajas del país, pero su presencia en el financiamiento del pequeño productor siempre fue muy limitada. En palabras de Mauro Bertero cuando era presidente del BAB, "podemos afirmar que durante los años 1971 a 1975 el apoyo al fomento crediticio estaba orientado preferentemente a medianos y grandes agricultores..." (Bertero, 1986).⁴ No obstante, aunque hacia el año 1984 el 55% de los nuevos créditos del BAB se destinaron al pequeño productor, su suerte ya estaba echada con la "Nueva Política Económica" instaurada por el D.S. 21060 (1985), que determina más adelante su liquidación.⁵

Como un intento de paliar los problemas que ocasionó el cierre del BAB, institución que contaba con más de 40 agencias en todo el país, se crea el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) el año 1989. No obstante, algunas de sus primeras operaciones de crédito directas fueron otorgadas de manera irregular y la mayoría ingresó a procesos ejecutivos por incumplimiento de pago (FDC, s/f). Por estos motivos, y a sólo dos años de su creación, se determinó que el FDC canalizara recursos financieros de crédito a través de intermediarias financieras (ICI) reconocidas por la SBEF.

El financiamiento del desarrollo rural fue una permanente preocupación de las ONG,⁶ y es posible que las ONG no especiali-

zadas en microcrédito hayan sido las primeras en empezar a utilizar los *fondos rotativos* como una forma de crédito. Esta modalidad de financiamiento, empero, tendrá tantas dificultades de funcionamiento que dará lugar a las reflexiones sobre las "11 razones para el posible fracaso de un fondo rotativo" (Milligan, 1994). La política actual de las ONG no financieras es dar sus recursos para crédito a entidades especializadas en administrar estos servicios.

La formación de ANED (1978) como institución especializada en la provisión de pequeños créditos, impulsada por ECLOF Suiza y por un conjunto de ONG locales, introduce a estas últimas en la utilización del crédito como un nuevo instrumento para acciones de desarrollo. Pero es a partir de mediados de los años 80 cuando la formación de las ONG financieras cobra un verdadero impulso.

Por entonces surge una corriente nueva dentro del movimiento de ONG que advierte sobre la importancia que adquiere en la economía el sector informal urbano. "El capital de arranque de los trabajadores por cuenta propia proviene, en un 70% de los casos, de ahorros personales y/o familiares; el 10% inició su actividad con préstamos, en su mayoría de fuentes no formales de crédito..." "Las características de la organización y funcionamiento de las unidades económicas familiares, su reducida escala de operaciones y la ausencia de políticas estatales dirigidas al fomento condicionan sus pocas posibilidades de acceso a las fuentes formales de crédito... durante el último año sólo el 8% de los trabajadores por cuenta propia tuvo acceso a algún tipo de crédito y de ellos sólo un 7% proviene de fuentes formales." "Los bajos montos del crédito a los que acceden los trabajadores por cuenta propia obedecerían a tres factores: el primero y el más importante, a que las fuentes de crédito son, en más del 90% de los casos, canales no formales; otro factor está relacionado con las garantías exigidas por los prestamistas que, en la mayor parte de los casos, los trabajadores por cuenta propia no están en condiciones de ofrecer, y un tercer factor es aquel vinculado a la reducida capacidad que tienen estos trabajadores para enfrentar altos intereses o reembolsos de préstamos elevados" (Casanovas, 1986).

4 Políticamente, sin embargo, se pregonaba del BAB que "Dentro del impulso adquirido por sus actividades se destaca la iniciación del nuevo sistema de 'créditos supervisados', con el cual se ha brindado una mayor y más racional cooperación crediticia que favorece preferentemente a los pequeños agricultores, campesinos que fueron dotados de tierras y cooperativas agrarias" (BCB, 1955). "También se autorizó la organización del Banco de Ahorro y Crédito Popular para facilitar créditos a sectores de bajos ingresos con garantías de tipo prendaria" (BCB, 1965).

5 Con el cierre del Banco Agrícola de Bolivia también entran en crisis los programas del FIDA de apoyo financiero al pequeño productor agropecuario.

6 Las primeras ONG surgieron en los años 60 bajo la inspiración de doctrinas renovadoras de la Iglesia que buscan un mayor compromiso con los pobres; en los años 70 se crean las primeras ONG de inspiración política y secular, pero es a partir de los años 80 cuando su expansión es más numerosa (Sandóval, 1992).

Las nuevas iniciativas de ONG financieras encontraron una coyuntura política favorable, creada por recomendación de organismos multilaterales tales como la OIT, el PREALC, el Banco Mundial y el BID, pero el verdadero impulso inicial fue dado con el apoyo de ONG de Europa y USA. En esta primera etapa, los organismos multilaterales proporcionaron financiamiento directo, y también lo hicieron algunos programas de la cooperación bilateral, debiendo destacarse principalmente los proporcionados por Alemania, Bélgica, Canadá, Holanda, Suiza, Suecia y USA.

En el caso de la Unión Europea (UE), se prefirió la ejecución de servicios de crédito propios, como aquéllos de los Programas de Autoayuda Campesina (PAC) implementados en Potosí, Oruro y La Paz. Estos servicios tuvieron muchas dificultades, especialmente en la recuperación de créditos, motivo por el cual adelante decidieron ceder su administración a las ONG financieras. En la actualidad, los recursos para crédito rural de la UE deben pasar por el sistema de adjudicación del Fondo de Microcrédito del FONDESIF.

2. Las preocupaciones en torno al marco legal

La reforma del sistema financiero, iniciada con la restitución de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (1987), y la existencia de recursos contratados por el Estado para los segmentos de mercado que atienden las IMF, en lo que por entonces era la Gerencia de Desarrollo del BCB, motiva a éstas a interesarse en la formalización.⁷ Este proceso es estimulado el año 1991 con la determinación de que el FDC canalice sus recursos de crédito me-

⁷ ANED encarga el año 1990 la realización de un estudio para la constitución de un banco de segundo piso; en mayo de 1991 PRODEM presenta su Proyecto de Factibilidad del Banco Solidario S.A.; IDEPRO elabora un perfil de casa bancaria (Castro, 1991); en febrero de 1992 se presenta un estudio de mercado para casa bancaria encargado por un consorcio de ONG; también FIE realiza un estudio para casa bancaria en esta época.

dante ICI, sin descartarse que las ONG puedan ser calificadas como tales por la SBEF, como sucedió en la práctica con SARTAWI.⁸

En las propias discusiones sobre la nueva Ley General de Bancos y Entidades Financieras promulgada el año 1993, las ONG llevaron su posición al Parlamento. La mención de las ONG en dicha ley es producto de este esfuerzo concertado.

A esta coyuntura corresponde la conformación de dos redes de IMF. Por una parte, CIPAME (Corporación de Instituciones Privadas de Apoyo a la Microempresa), fundada en mayo de 1993 y compuesta tanto por ONG que realizan operaciones de crédito con micro y pequeñas empresas, como por las que brindan servicios no financieros destinados a estos sectores. Se podría decir que esta red representa a las IMF urbanas.⁹

Las IMF que realizan operaciones de microcrédito rural constituyen FINRURAL (Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural) en septiembre de 1993. En el momento de su fundación estaba conformada por ANED, FADES, FONDECO y SARTAWI; posteriormente se incorporaron PRODEM y FFH-CRECER, y más tarde, CIDRE, DIACONIA-FRIF, IDEPRO, PROMUJER y Cooperativa Chorolque Ltda.

Ambas redes logran constituirse en interlocutores válidos de las IMF frente a la sociedad civil, el Estado y la cooperación internacional.

FINRURAL asume de inmediato la tarea de lograr la reglamentación del Inciso 3 del Artículo N° 81 de la Ley de Bancos y Entidades Financieras, en que se menciona de manera expresa a las ONG. Con este objetivo presenta a la SBEF una primera Propuesta

⁸ ANED, FADES y PRODEM iniciaron el trámite de calificación y llegaron a reportar a la SBEF.

⁹ Entre las ONG con servicios financieros estaban PRODEM, CIDRE, FIE, IDEPRO, FUNBODEM y FRIF; las que desarrollaban servicios no financieros eran PROA, CEDLA, CRS y MEDA. El CIPAME ha reorientado sus actividades, y actualmente actúa sólo como consorcio de las ONG que desarrollan servicios no financieros o, más concretamente, con instituciones especializadas en servicios de desarrollo empresarial orientados a micro, pequeñas y medianas empresas; lo componen INASET, IDEPRO, FUNDES, FIE, CEDLA y ANED.

de Reglamento para Entidades Financieras No Bancarias de Crédito Rural (FACET ANDINA, 1993) a fines del año 1993.

Esta propuesta dio lugar a un rico intercambio con la SBEF. El superintendente de Bancos, Lic. Luis Fernando del Río, estuvo a punto de emitir una reglamentación para ONG financieras. No obstante, se produjo su cambio y FINRURAL decide en diciembre de 1995 presentar al nuevo superintendente, Lic. Cabezas, una propuesta conceptual para un reglamento de fiscalización de las ONG financieras rurales, con la asesoría del Lic. Salomón Eid. Lamentablemente, la renuncia del nuevo superintendente dejó pendiente una vez más la emisión de un reglamento.

FINRURAL actuó intensamente con la cooperación externa y con dependencias del Estado buscando mejorar el contexto jurídico para el crédito rural. El año 1995 forma parte de un comité¹⁰ que propondrá los *Lineamientos para una Política hacia un Sistema Financiero Rural (ProCampo, 1995)*, los mismos que más tarde formarán parte de las propuestas del gobierno en las negociaciones de la deuda externa de Bolivia en el Club de París.

En el país se venía estudiando una reforma del sistema financiero no bancario, proceso que en principio dio lugar a la creación de la figura legal de Bancos Departamentales, contenida en la Ley de Bancos y Entidades Financieras de 1993, que después fue sustituida por la figura legal de Fondos Financieros Privados (D.S. N° 24000 de mayo de 1995). Los FFP fueron concebidos para permitir el tránsito de las ONG financieras a entidades reguladas; para ello debían organizarse como sociedades anónimas, es decir, con una naturaleza legal totalmente distinta a la de las ONG.¹¹ Entre las

10 Conformado por el Banco Mundial, la COTESU, la GTZ, el FDC, la Secretaría de Desarrollo Rural, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, además de FINRURAL. Este comité tiene como antecedentes dos seminarios anteriores sobre el sistema financiero rural en Bolivia: el primero fue realizado en diciembre de 1994 (impulsado por EZE, KZW, DGRV y DED) y el segundo, en marzo de 1995, con el auspicio del Grupo DRU.

11 Las ONG pueden adoptar dos formas básicas: asociación civil sin fines de lucro y fundación, aunque también es posible encontrar organizaciones de la Iglesia Católica, que tienen un estatus legal especial. Existen también los ca-

primeras entidades que se acogen a esta disposición se encuentran financieras que estaban realizando operaciones de crédito consumo. Actualmente, sin embargo, existen al menos cuatro FFP especializados en microfinanzas¹² a partir de experiencias de las ONG.

FINRURAL no abandona del todo la idea de un reglamento específico para ONG financieras rurales y el año 1997 presenta al Ministerio de Hacienda una propuesta de *Marco jurídico y reglamentario para instituciones privadas de desarrollo social y organizaciones no gubernamentales, como entidades financieras no bancarias*. La propuesta será desestimada por el gobierno, pero, en cambio, se iniciará la discusión en torno a una *normativa de autorregulación* (2000) que, sin modificar la estructura jurídica de las ONG financieras y sin someterlas a la fiscalización de la SBEF, introduzca un marco de referencia para adecuadas prácticas administrativas y de prudencia financiera, de control interno y que, al mismo tiempo, regule las condiciones de acceso a recursos del Estado orientados al desarrollo de las microfinanzas.¹³

12 FFP Caja de Ahorro y Préstamo Los Andes S.A. (1995), FFP FIE S.A. (1998), FFP EcoFuturo S.A. (1999) y FFP PRODEM S.A. (2000).

13 En marzo de 2001, el Viceministerio de Asuntos Financieros puso en consideración de FINRURAL un *Proyecto de Normativa de Autorregulación para OPM* (organizaciones privadas de pequeño y microcrédito) y el proyecto de decreto supremo "Canalización de Recursos Públicos Destinados al Microcrédito".

Elementos de la coyuntura

Las microfinanzas en Bolivia tuvieron un espectacular crecimiento en la década de los años 90, tal como puede apreciarse en el gráfico siguiente.¹⁴

Gráfico 1
Bolivia: Evolución de cartera de IMF



Puede observarse que la cartera urbana y rural de las IMF comenzó la serie de datos con una magnitud muy similar –algo más

14 Incluye al Banco Sol, a los FFP Caja Los Andes, EcoFuturo, FIE, PRODEM; a las cooperativas El Chorolque, FINANCIACOOOP, Hospicio, Jesús Nazareno, San José de Punata, Monseñor Felix Gainza, Montero, San Martín de Porres, San Roque y Trinidad; a las ONG AGROCAPITAL, ANED, CIDRE, CRECER, DIACONIA-FRIF, FADES, FONDECO, FUNBODEM, IDEPRO, PROMUTER y SARTAWI. Excluye a los FFP ACCESO, FASSIL y de la Comunidad.

de dos millones de dólares en ambos casos— pero la cartera urbana tiene un crecimiento bastante más acelerado, hasta alcanzar los 252,6 millones de dólares el año 2000. Aunque a un ritmo inferior, el crecimiento de la cartera rural fue sostenido, llegando a los 105,2 millones de dólares el 2000. La cartera rural bajó su participación en el total de la cartera de las IMF de 51% el año 1990 hasta 20% el año 1993; esa participación se fue recuperando paulatinamente hasta situarse en torno a 30% en los últimos cuatro años. En 1999 se incorporan a la serie 10 CAC, como se reporta en el *Boletín Microfinanzas* (ver Gráfico 1).

El cuadro siguiente permite apreciar que las microfinanzas bolivianas se han vuelto muy competitivas. En efecto, tomando en cuenta solamente el sistema financiero regulado, los bancos tradicionales¹⁵ tienen una cartera equivalente a 59% de la cartera de los FFP especializados en microfinanzas y las CAC destinan en conjunto un 23% de su cartera al microcrédito.

Cuadro N° 1
Bolivia: Cartera por tipo de crédito en el sistema financiero regulado
Al 31.12.2000 (en miles de \$us)

Tipo de crédito	FFP IMF	Banco Sol	CAC	Resto FFP	Resto bancos	Total
Comercial	2.922	7.310	65.183	8.274	2.812.828	2.896.516
Hipotecario de vivienda	40	3.302	48.789	2.329	412.522	464.973
Microcrédito	30.663	8.729	21.473	3.520	27.759	92.144
Microcrédito DG	68.668	98.273	22.582	8.680	33.776	100.989
Consumo	442	190	18.591	4.067	129.067	152.365
Consumo DG	1.567	1.748	16.234	2.405	87.080	109.023
TOTAL	104.301	77.560	190.862	30.265	3.503.021	3.906.009
Comercial	2,80%	8,42%	34,15%	27,34%	80,30%	74,18%
Hipotecario de vivienda	0,04%	4,26%	24,51%	7,66%	11,78%	11,90%
Microcrédito	29,40%	11,23%	11,23%	11,83%	0,79%	2,36%
Microcrédito DG	65,84%	72,55%	11,84%	31,39%	0,96%	4,89%
Consumo	0,42%	0,28%	9,74%	13,44%	3,88%	3,90%
Consumo DG	1,50%	2,25%	8,51%	7,95%	2,49%	2,79%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

DG: Debidamente garantizado

FUENTE: Sobre la base del *Boletín Informativo* N° 149 de la SBEE

¹⁵ Descontando al Banco Sol, seis de ocho bancos privados nacionales tienen cartera en microcréditos. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que el propio

El Cuadro N° 1 también permite constatar que las IMF especializadas en microcrédito ya reguladas empiezan a incursionar en otras modalidades de crédito: comercial, hipotecario de vivienda y de consumo.

Cuadro N° 2
Bolivia: Evolución de la mora de las IMF

	1996	1997	1998	1999	2000
URBANA	3,22%	2,53%	4,41%	8,78%	11,72%
RURAL	5,03%	4,02%	8,59%	8,81%	12,71%
TOTAL	3,66%	2,99%	5,73%	8,78%	12,01%

FUENTE: Con base en los *Boletines Microfinanzas* N° 1, 2, 3, 4, 5 y 7.

La mora ha tenido una evidente tendencia al crecimiento a partir del año 1997. La mora urbana se caracterizaba por ser significativamente inferior a la rural, pero hacia el año 2000 ambas son similares (ver Cuadro N° 2).

Una de las causas para el acelerado crecimiento de la mora urbana fue el fenómeno de sobreendeudamiento. Un estudio específico en relación con este fenómeno revela que 41% de los clientes en mora se encuentran sobreendeudados, y una de las causas para ello es que tienen dos o más créditos en diferentes instituciones; al mismo tiempo, la mora es mayor a medida que los montos de los créditos son más elevados y, aparentemente, cuando los plazos son también más largos. Otra de las causas es la excesiva competencia en un mercado en contracción por la crisis económica, así como la incidencia de operaciones de entidades especializadas en crédito consumo que incursionan en microcrédito, la influencia negativa de asociaciones de deudores y los indicios de falta de prudencia financiera en las IMF (Virreira; Pastor, 1999).

Reglamento de Evaluación y Calificación de Cartera de Créditos, aprobado por la SBEE en diciembre de 1988, puede llevar a los bancos a calificar muchas de sus operaciones como microcrédito.

Cuadro N° 3
Bolivia: Cartera rural por naturaleza de IMF
Al 31.12.2000 (en \$us)

	Vigente	En mora	Mora	Total	%
Banco Sol y FFP	27.270.536	2.258.455	7,65%	29.528.991	26,01%
CAC	22.013.385	5.702.500	20,57%	27.715.885	26,35%
ONG	42.527.707	5.392.029	11,25%	47.919.736	45,57%
TOTAL	91.811.628	13.352.984	12,70%	105.164.612	100,00%

FUENTE: Sobre la base del Boletín Microfinanzas N° 7.

En el Cuadro 3 se puede apreciar que la mora rural es inferior en las IMF reguladas, muy superior en las CAC y muy próxima a la mora total en el caso de las ONG financieras. Asimismo es muy probable que en el ámbito rural se estén presentando problemas de sobreendeudamiento a causa de la inexistencia de una central de riesgos¹⁶ que permita integrar la información de las entidades no reguladas, pero es indudable que en ello influyen también la asociación de prestatarios, la crisis económica y las convulsiones sociales que sacudieron el área rural los dos últimos años.

Respecto a las asociaciones de pequeños prestatarios, se pudo establecer que de la lista de 12.000 prestatarios presentada por la Organización de Deudores en General a Nivel Nacional, aproximadamente 1.500 serían clientes de las instituciones afiliadas a ASOFIN,¹⁷ y algunos de ellos ni siquiera estarían en mora. Por su parte, FINRURAL estableció que 1.079 de los que figuran en la lista son clientes de sus asociadas.¹⁸ Estos datos contrastan notoriamente con los más de 400.000 clientes que tienen las IMF.

16. El mes de noviembre de 2000 fue aprobado el Reglamento de Constitución y Funcionamiento de Burós de Información Crediticia, orientado a resolver este problema. FINRURAL tiene ya un estudio de factibilidad para constituir el primer buró.

17. Asociación de Entidades Financieras Especializadas en Microfinanzas, que agrupa al Banco Sol, a los FFP Caja Los Andes, EcoFuturo, FASSIL, FIE y PRODEM, Cooperativa Jesús Nazareno y AGROCAPITAL.

18. Ver Boletín Coyuntura Microfinanciera N° 3, de junio de 2000 (FINRURAL).

Los movimientos campesinos de los dos últimos años, que se caracterizaron por prolongados bloqueos de caminos, desabastecimiento en las ciudades e interrupción de los flujos comerciales hacia dentro y fuera del país, terminaron arrancando al gobierno el compromiso de estudiar la creación de un banco campesino; sin embargo, esto es prácticamente imposible dentro de la normativa actual del sistema financiero, vale decir, existe prohibición expresa para que los dueños de una entidad financiera sean, a su vez, sus clientes. Esta demanda, empero, debe verse a la luz de los datos de las propias IMF que están trabajando en el ámbito rural, puesto que destinan apenas 31% de su cartera a las actividades agropecuarias (ver Cuadro 4).

Cuadro N° 4
Bolivia: Cartera de las IMF por actividad económica
Al 31.12.2000 (en \$us)

Actividad	Urbana	%	Rural	%	Total	%
Agropecuaria	4.858.703	1,92%	32.719.961	31,11%	37.578.664	10,50%
Producción	36.655.056	14,51%	11.210.214	10,68%	47.865.270	13,38%
Comercio	110.932.292	43,92%	37.928.738	36,06%	148.861.028	41,61%
Servicios	50.383.416	19,95%	8.751.027	8,32%	59.134.443	16,53%
Vivienda	19.823.718	7,85%	5.374.478	5,11%	25.198.197	7,04%
Consumo	18.826.114	7,45%	3.821.700	3,44%	22.447.814	6,28%
Otras	11.071.849	4,38%	5.568.495	5,29%	16.640.344	4,65%
TOTAL	252.551.148	100,00%	105.174.612	100,00%	357.725.760	100,00%

FUENTE: Con base en el Boletín Microfinanzas N° 7.

Las perspectivas de trabajo conjunto

1. La polarización de corrientes de intervención institucional

El estudio partió de la hipótesis de la existencia de una polarización en las corrientes de intervención institucional que caracterizan al sistema financiero rural de microcrédito. Se define estas dos posiciones encontradas de la siguiente manera:

- *Instituciones con una política orientada al desarrollo del sistema productivo rural como parte de una estrategia de lucha contra la pobreza, y que ofrecen servicios financieros de bajo costo. En adelante, esta corriente será identificada como la de las IMF desarrollistas.*
- *Instituciones con una política orientada al mercado de la oferta y demanda de servicios financieros rurales, cuya tasa de interés cubre una estructura de costos elevada. En adelante se las llamará IMF empresariales.*

En principio se hizo de esta supuesta dicotomía de posiciones¹⁹ el eje temático del presente estudio, pero muy pronto se en-

19 En el seminario *Sistema Financiero Rural en Bolivia*, realizado en diciembre de 1994, se introduce el debate sobre la existencia de dos tipos de ONG financieras, unas con visión "desarrollista" y otras con visión "economista" (comer-

contraron elementos que mostraban profundas transformaciones en los criterios institucionales.

En efecto, desde la primera fase del estudio, que consistió en la realización de una ronda de entrevistas individuales a personas eventualmente representativas de los dos frentes de opinión, se constató que los entrevistados trataron de evitar tomar una posición definida al inicio de la conversación, evitando la agresividad, utilizando mucha diplomacia y discreción en sus palabras; tanto así que dejaban de ser claros en sus posiciones... En algún caso, esta posición intermedia respondió a una actitud crítica de ambos puntos de vista, a pesar de la preferencia por uno de ellos.

Este fenómeno fue identificado como una actitud que no es favorable para avanzar en un proceso de desarme ideológico para un posterior acuerdo de acciones conjuntas. No obstante, en la práctica se había producido una serie de cambios en las estrategias de las IMF que se estaba estudiando, y que explicaban una aparente ambigüedad.

En efecto, hacia principio de los años 90 las IMF podían ser identificadas con determinados productos financieros que, a su vez, representaban uno de los extremos de opinión. Las IMF desarrollistas se caracterizaban por ofrecer crédito asociado o asociativo, caracterizado por otorgarse a plazos relativamente largos (hasta 10 años), por montos altos y tasas de interés evidentemente reducidas. Algunas de las IMF empresariales, por su parte, utilizaban el crédito solidario, con plazos cortos, montos reducidos y tasas de interés elevadas; otras utilizaban el crédito individual, con plazos, montos y tasas de interés intermedios con relación al crédito solidario y el crédito asociado. Estas afirmaciones se muestran en el cuadro siguiente.

cial o empresarial). Esta forma de abordaje del problema es, por así decirlo, una vulgarización de la denominada "nueva visión" del financiamiento para la micro y pequeña empresa, que toma en cuenta una amplia variedad de temas relacionados: un enfoque del fortalecimiento institucional de las IMF como precondition para lograr eficientes servicios orientados al grupo meta, un enfoque con criterio comercial (plena cobertura de costos y servicios no subvencionados) y una orientación al sistema financiero conjunto, con entidades de base permanente en un medio competitivo (SCHMIDT / ZEITINGER, 1995).

Cuadro N° 5
Condiciones de crédito en diferentes IMF hacia el año 1992

IMF	Modalidad de crédito	Tasa de interés	Monto promedio	Plazo promedio
PRODEM	Solidario	48% MN	200 \$us	5 meses
		30% ME	1.200 \$us	12 meses
Pro Crédito	Individual	36/42% MN	600 \$us	12 meses
FR	Individual	18% ME	806-3273 \$us	12-14,5 meses
		36% MN	254 \$us	2,5 meses
IDEPRO	Solidario e individual	21%	184-376 \$us	3-5 meses
			2121 \$us	17 meses
ANED	Asociado	9-11%	16.000 \$us	24 meses
FADES	Asociado	12%	8.000 \$us	12 meses

FUENTE: Elaboración propia. Se utilizó información de Casanovas, 1993

Hacia fines de los años 90 la oferta de productos financieros en las instituciones cambia drásticamente. En el cuadro siguiente, basado en una encuesta a IMF que trabajan en el área rural, puede apreciarse que su oferta actual es bastante diversificada, que ya no utilizan un único producto financiero. Prácticamente todas las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) combinan el crédito solidario con el individual o el comercial; los FFP utilizan también ambos productos financieros, e incluso uno incursionó en el crédito asociativo. El crédito individual ha sido incorporado por la mayoría de las ONG financieras, y algunas de ellas también combinan el crédito solidario con el asociado.

Cuadro N° 6
Modalidades de crédito por tipo de institución

Modalidad	CAC	FFP	ONG	TOTAL
N° de instituciones	7	3	7	17
Solidario	5	2	3	10
Asociativo		1	3	4
Banco comunal			3	3
Individual	5	3	6	14
Comercial	6			6
De inversión	3		2	5
Línea de crédito	1	1	2	4
De vivienda	3		1	4
De consumo	5			5
Leasing			1	1
Leashack			1	1

FUENTE: Birbuet, 2001.

El estudio del que se tomó el cuadro anterior permite constatar que se mantienen las características básicas de los productos financieros de principios de los años 90, pero algunas diferencias se han reducido, especialmente las relacionadas con la tasa de interés que, en el caso del crédito asociado, se aproxima cada vez más a las condiciones de mercado promedio del sistema financiero considerado en conjunto. Se puede ver, por ejemplo, que la tasa máxima de crédito asociado de las ONG financieras (22% anual en \$us) resulta superior a la tasa mínima promedio de los FFP (17% anual en \$us); lo mismo se puede decir del crédito solidario que ofrecen las ONG financieras y los FFP, pero incluso las CAC otorgan tasas más bajas en este producto.

Se percibe que las posiciones institucionales teóricamente encontradas han interactuado en todas las direcciones, no solamente en cuanto a la utilización de tecnologías de crédito, sino también en relación con sus estrategias financieras; en la práctica es muy difícil encontrar una IMF sin objetivos y metas relacionados con la sostenibilidad financiera, lo cual tiene que ver con la plena cobertura de costos de administración, de costos financieros y los relacionados con el riesgo de mercado (incobrabilidad e inflación/devaluación).

Cuadro N° 7
Indicadores financieros por tipo de institución²⁰
Al 31.12.2000

Indicador (1)	Banco Sol y FFP	CAC	ONG
ESTRUCTURA DE ACTIVOS			
Disponibilidades + inv. temp. / activo	11,6%	18,6%	11,7%
Cartera bruta / activo	86,7%	77,4%	69,3%
Inversiones permanentes / activo	0,2%	1,4%	6,1%
Bienes de uso / activo	5,5%	4,9%	6,8%
CALIDAD DE CARTERA			
Cartera en mora / cartera bruta	9,3%	17,4%	10,5%
Prev. cartera incobrable / cartera en mora	92,7%	47,4%	64,6%

20 Incluye al Banco Sol, a los FFP Caja Los Andes, EcoFuturo, FIE, PRODEM; las cooperativas que reportan a la SBEP; las ONG AGROCAPITAL, ANED, CIDRE, CRECER, DIACONÍA-FRIP, FADES, FONDECO, FUNBODEM, IDEPRC, PROMUJER y SAKTAWI. Excluye al FFP ACCESO.

Indicador (1)	Banco Sol y FFP	CAC	ONG
ESTRUCTURA DE PASIVOS			
Obligaciones con el público / activo	41,5%	76,4%	0,0%
Obligaciones con inst. fin. / activo	32,3%	8,2%	39,9%
Otras cuentas por pagar / activo	0,3%	0,2%	4,7%
EFICIENCIA			
Gastos de adm. / cartera bruta	14,6%	8,7%	16,5%
Ingresos financieros / cartera bruta	25,8%	19,1%	24,2%
Gastos financieros / cartera bruta	8,0%	9,8%	4,0%
RENTABILIDAD			
Resultado neto de gestión / activo	0,5%	-1,0%	1,2%
Resultado neto de gestión / patrimonio	3,4%	-7,5%	2,9%

FUENTE: Con base en SBEP (Boletín Informativo N° 149) y Boletín Microfinanzas N° 7.

(1) Con base a estados financieros totalizados para cada grupo de instituciones.

El cuadro anterior permite apreciar, a propósito de la sostenibilidad financiera, que las ONG financieras tienen un significativo financiamiento mediante pasivos con costo, aunque muy inferior a los FFP y las CAC. La cobertura del riesgo de incobrabilidad de las ONG financieras, aunque inferior al nivel de los FFP, es superior al de las CAC reguladas. Se constata, además, que los FFP tienen una eficiencia administrativa superior al de las ONG financieras.

Es evidente, por lo tanto, que la hipótesis de partida según la cual el sistema de IMF rurales está polarizado en dos tipos de instituciones –las desarrollistas y las empresariales– se ha modificado radical y profundamente. Es por ello que la toma de posiciones de las instituciones puede parecer ambigua, prudente o carente de un desarme ideológico. Como se analizó en la primera parte de este trabajo, también en el plano ideológico ha existido una interacción entre las IMF. El desarme ideológico se da en la práctica cuando las IMF adoptan criterios de sostenibilidad válidos para ambas corrientes de opinión; cuando se adopta una tecnología de crédito que se supone que corresponde al otro extremo; desde el momento en que se asocian para tener una acción conjunta frente al Estado y la cooperación. Se podría decir al respecto que entre las IMF ha existido una colaboración implícita en lo tecnológico e ideológico, una suerte de *efecto demostración*.

Precisamente en este contexto deben plantearse las perspectivas de trabajo conjunto en microfinanzas rurales, y deben interpretarse las conclusiones de la primera ronda de entrevistas institucionales a nueve informantes clave realizadas para el presente estudio:

- a) Hay predisposición y voluntad para coordinar, pero las tareas conjuntas que se pueden emprender parecen frágiles.
- b) La meta de mejorar los servicios financieros rurales está planteada solamente a partir de intereses institucionales individuales; en muy raros casos el interés de complementación interinstitucional fue espontáneo e inmediato. Ello invita a suponer que la predisposición a trabajar conjuntamente es limitada. En consecuencia, los posibles ámbitos de acción conjunta deberán trabajarse con todo detalle y profundidad antes de ponerlos en consideración de las instituciones involucradas.
- c) Los posibles acuerdos de complementación o trabajo conjunto a los que se llegue entre instituciones dependen de:
 - El grado de afinidad subjetiva que exista entre ellas
 - Las áreas geográficas de trabajo compartido
 - Los ámbitos de acción de interés común
- d) Las propuestas para encarar las diferencias de enfoque entre las instituciones son ambiguas.
- e) En la propuesta de tareas conjuntas se tiende a separar la consideración de actividades financieras de las no financieras.
- f) Los principales obstáculos señalados son: distanciamiento por dogmas, celos, susceptibilidad y falta de buena voluntad.
- g) Si bien casi todos conocen las propuestas de servicios auxiliares financieros y de ahorros restringidos, no fueron temas tratados con interés.
- h) La definición de pobreza es, aparentemente, una de las bases de la discusión entre las instituciones.

Tampoco se puede negar que existen claras diferencias de criterios entre las IMF. Tal vez la manifestación evidente y concreta al respecto se haya producido con el fracaso del intento de crear

una única asociación de IMF. En efecto, en agosto de 1998 se realizó un seminario orientado a promover una nueva asociación, sobre la base de la fusión de CIPAME²¹ y FINRURAL, además de la integración de las entidades reguladas. El evento concluyó con el anuncio de que las IMF reguladas crearían una asociación independiente (denominada más tarde ASOFIN), mientras que FINRURAL absorbería a las no reguladas que dejen CIPAME, aunque ampliando su ámbito de preocupación a la problemática urbana.

A pesar de existir una colaboración entre ASOFIN y FINRURAL, es en este plano donde ahora se plantean las principales diferencias entre las IMF reguladas y las no reguladas. En efecto, ASOFIN considera que un proyecto para someter a las IMF no reguladas a un sistema de autorregulación que las lleve a seguir criterios de administración prudencial es fomentar la competencia desigual. Los argumentos que esgrimen son que las ONG financieras otorgan tasas subsidiadas²² que distorsionan el mercado, contando para ello con las siguientes ventajas sobre las entidades reguladas:

- No aportan a la SBEF; tampoco a la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, ni a la Bolsa de Valores.
- No tienen que contratar a entidades calificadoras de riesgo.
- No están obligadas a reportar a la SBEF y el BCB, actividades que implican para las reguladas mayores costos de administración y altas inversiones en sistemas y comunicación.
- No deben cumplir con requisitos especiales de auditoría externa y control interno (unidades de evaluación de riesgo crediticio, sistemas de atención de reclamos del cliente).
- No requieren las mismas inversiones en seguridad ni están obligadas a tener pólizas de fidelidad.

21 Aunque CIPAME permanecería con las instituciones que alientan programas no financieros para el desarrollo empresarial.

22 En el Cuadro 7 se aprecia que los ingresos financieros respecto a cartera son muy similares entre entidades reguladas y no reguladas, por lo cual el reclamo no es del todo preciso.

- El capital mínimo exigido es menor y sin requisitos de adecuación patrimonial o de apalancamiento financiero.
- No pagan impuestos.²³

Es evidente que algunos de los reclamos de ASOFIN son correctos, pero debe tomarse en cuenta que corresponden a las particularidades de una entidad regulada que está autorizada a captar depósitos del público y que tiene la posibilidad de emitir documentos cotizables en la bolsa de valores. Éste es, pues, un nuevo escenario del debate; deberían superarse los conflictos sobre la base del diálogo, tomando en cuenta que la existencia de las ONG es una realidad presente y aparentemente duradera.

2. Las acciones de trabajo conjunto

La presente sección está basada en una encuesta aplicada a 35 instituciones y personas relacionadas con servicios financieros rurales, es decir IMF reguladas y no reguladas, cooperativas de ahorro y crédito, representantes de organizaciones de productores y de ONG o IPDS de servicios no financieros.

El objetivo de esta encuesta fue procurar definir estrategias y acciones de trabajo conjunto, posibles alianzas entre agentes relacionados con la oferta de servicios financieros y articulación de acciones conjuntas que incidan en el mayor bienestar de la población rural de Bolivia.

2.1 Desarrollo de trabajos de investigación y diseño de nuevas tecnologías de crédito

77% de los encuestados—tanto operadores como no operadores— considera muy importante realizar trabajos de investigación

23 Éste es un prejuicio típico con relación a las ONG. En la práctica, una gran mayoría se encuentra bajo el régimen de grandes contribuyentes. El único impuesto del que están liberadas es el Impuesto a las Utilidades de las Empresas, por constituir entidades sin fines de lucro que no distribuyen utilidades. En todo caso, la liberación de este impuesto no distorsiona en nada el mercado.

para desarrollar nuevas metodologías de crédito, y solamente 20% lo considera de regular importancia. Sin embargo, no se piensa que ésta es una actividad de fácil realización: 80% de los encuestados le asigna un mediano grado de dificultad y 20%, un elevado grado de dificultad.

Según 43% de los encuestados, la mejor forma de llevar adelante esta acción es mediante acciones gremiales organizadas (FINRURAL, ASOFIN y asociaciones de cooperativas). En tanto, 26% piensa que la mejor forma es a través de acciones conjuntas entre entidades financieras fiscalizadas y no fiscalizadas. Sólo algunas instituciones financieras, como PRODEM y AGROCAPITAL, y no financieras, como FOS, IDEPRO y la Fundación PRODEM, consideran que cada institución debe realizar esta acción independientemente. Alejandro Nuñez, de FUNDAPRO, propone un trabajo conjunto entre instituciones financieras fiscalizadas, no fiscalizadas y estatales (NAFIBO, FONDESIF).

El 73% de los encuestados mencionan entre los pasos previos a esta acción la realización de estudios de mercado acompañados de talleres de análisis de instituciones financieras y no financieras relacionadas con el desarrollo rural.

Para el 50%, el principal beneficio de esta acción sería crear mecanismos nuevos que permitan brindar mayores y mejores oportunidades de acceso al crédito para el campesino, mientras que el 33% piensa que el principal beneficio es alcanzar una mayor cobertura financiera en el ámbito rural.

El 33% de los encuestados piensa que la principal desventaja son los elevados costos en los que debe incurrir una institución financiera para realizar esta actividad.

2.2 Utilización efectiva de nuevas metodologías de crédito

El 80% de los encuestados considera de máxima prioridad la utilización efectiva de nuevas metodologías de crédito, en tanto que el 20% afirma que esta actividad es de regular importancia. Cabe mencionar que 77% del total de encuestados considera que

su implementación tiene una mediana dificultad, mientras que el 23% afirma que es de difícil realización.

Asimismo, 43% comenta que la mejor forma de implementarla es de manera conjunta, es decir, trabajando entre entidades fiscalizadas y no fiscalizadas, en tanto que 33% afirma que se la puede realizar mediante acciones independientes de cada institución financiera.

De acuerdo a los comentarios realizados por Sergio Duchén y Hernando Larrazábal, ambos no operadores, la mejor manera de utilizar nuevas metodologías de crédito es a través de asociaciones gremiales, tales como FINRURAL, ASOFIN y asociaciones de cooperativas.

En cuanto al beneficio de implementar dicha actividad, 53% de los encuestados considera que consiste en obtener de mayores y mejores oportunidades económicas para el campesino, mientras que 23% afirma que la beneficiada es la institución que ofrece servicios financieros. El restante 23% considera que la mayor cobertura financiera en el ámbito rural es el principal beneficio.

El 27% de los encuestados no considera desventajoso llevar a cabo dicha actividad, mientras que el 23% la consideró perjudicial para el campesino por su posible sobreendeudamiento. Desde el punto de vista institucional, el 20% consideró que sería negativo por el incremento del riesgo en las instituciones financieras y similar porcentaje, por el alto costo de implementación.

2.3 Investigación y diseño de instrumentos de captación de ahorros

El 70% consideró de máxima prioridad la investigación y el diseño de instrumentos de captación de ahorro en el momento de elaborar los trabajos, mientras que el 23% afirmó que reviste regular importancia. Sin embargo, y pese a considerarla como una actividad importante, el 53% afirmó que el ejecutar esta actividad implica un elevado grado de dificultad. El restante 47% la consideró como una actividad de mediana dificultad.

Según el 43% de las personas encuestadas, se pueden conseguir resultados positivos a través de acciones gremiales organizadas al llevar a cabo dicha acción; sin embargo el 27% considera que es una mejor alternativa realizarla a través de acciones conjuntas entre entidades fiscalizadas y no fiscalizadas. Los pasos previos deberían consistir, para el 47%, en realizar estudios de mercado, mientras que para el 30%, es necesario ejecutar proyectos piloto.

De acuerdo al 43%, el principal beneficio de implementar esta acción es lograr una mayor cobertura financiera en el área rural, en tanto que para el 33% consiste en mayores fuentes de fondos para la institución financiera. Sebastián Fischer, de FINANCIACOOOP, considera que su mayor beneficio es que el campesino tome conciencia sobre la importancia del ahorro.

El 63% de encuestados encuentra que no hay desventajas en ejecutar esta acción, en tanto que 17% consideran que existe el riesgo de que los ahorros del campesino puedan ser utilizados para beneficio de la institución financiera y otro porcentaje similar piensa que aumenta el riesgo del campesino de perder sus ahorros. Jorge Tipisman, de SARTAWI, consideró desventajosos para la institución financiera los altos costos administrativos en los que incurriría por falta de experiencia.

2.4 Utilización efectiva de instrumentos de captación de ahorros

El 70% de los encuestados considera muy importante esta actividad, y solamente el 20% sostiene que es de regular importancia. Adicionalmente, el 57% considera su implementación tiene un mediano grado de dificultad, mientras que el 40% sostiene que implica un alto grado de dificultad.

De acuerdo al 57%, la mejor manera de realizar esta acción es en forma conjunta, es decir, entre entidades financieras fiscalizadas y no fiscalizadas; para el 33%, la mejor forma es mediante acciones independientes de cada institución financiera.

Respecto a los beneficios de realizar esta acción, 37% de los encuestados piensa que consisten en mayores y mejores oportunidades económicas para el campesino, y un porcentaje igual en mayor cobertura financiera en el ámbito rural. Sin embargo, para Mary Aixa Muñoz, de Cooperativa Trinidad, el principal beneficio está en la reducción de los costos financieros.

Para el 50% de los encuestados, llevar a cabo esta acción no tiene ninguna desventaja; sin embargo, para el 33%, el incremento de los costos para la institución financiera en cuestión sería una importante limitación. Es necesario mencionar que Hernando Larrazábal, del CEDLA, considera que también puede ser desventajoso el desvío de los recursos captados hacia otros sectores.

2.5 Investigación y diseño de nuevos servicios para diversificar la oferta

El 70% de los encuestados considera de máxima prioridad el diseño de nuevos servicios y el 23%, de regular importancia; además, para el 63% su aplicación implica una mediana dificultad, mientras que el 33% piensa que es difícil.

El 23% cree que cada institución debe realizar estos diseños de manera independiente, en tanto que otro 23% piensa que las acciones deberían ser conjuntas (entidades fiscalizadas y no fiscalizadas) y un 30% cree que se las debería desarrollar a través de acciones gremiales organizadas. Asimismo, Alberto Montero, de AGROCAPITAL, considera que la mejor manera de implementar esta actividad es mediante acuerdos entre entidades públicas y privadas que se encuentren involucradas.

Para el 77% de los encuestados son necesarios estudios de mercado previos para asegurar la efectividad de estas acciones, y el 14% cree que como primer paso se debe promocionar la mancomunidad de municipios, entendiéndose ésta como el trabajo conjunto y protagónico de los diferentes municipios comprendidos en la acción. Según Oscar Bazoberry, de CIPCA, primeramente se debe modificar las leyes y normas que rigen actualmente. Para Irene Sievers, de la Fundación SARTAWI, an-

tes de aplicar dicha acción es necesario tomar en cuenta la experiencia existente.

El 40% de los encuestados cree que el mayor beneficio de esta acción consiste en una mayor cobertura financiera en el ámbito rural, mientras que el 37% considera que los mayores beneficios son para las instituciones financieras.

Finalmente, un 53% cree que no se presenta ninguna desventaja generada por el diseño de nuevos servicios, pero el 37% considera que el único perjuicio es el incremento de costos de las instituciones.

2.6 Utilización efectiva de nuevos servicios

De acuerdo a la encuesta realizada, se verificó que un 60% del total de encuestados calificó la utilización efectiva de nuevos servicios como una actividad de mucha importancia y solamente un 33% la consideró de regular importancia.

La encuesta también permitió verificar que un 63% consideró que esta actividad conlleva mediana dificultad y un 27%, un elevado grado de dificultad.

Sobre la manera de ejecutarla, un 56,67% piensa que se debería trabajar de manera conjunta entre entidades fiscalizadas y no fiscalizadas. Sin embargo, según Alberto Montero, de AGROCAPITAL, una mejor alternativa sería a través de acuerdos entre entidades públicas y privadas que se encuentren involucradas. Un 37% consideró que lo mejor es a través de acciones independientes de cada institución financiera.

Para el 50% de los encuestados, el principal beneficio de utilizar nuevos servicios es la mayor cobertura financiera para el área rural, mientras que un 30% consideró que generaría mayores beneficios para las instituciones financieras.

Un 57% no encuentra desventajas en ejecutarla, pero existe un 27% que no opina lo mismo y que cree que el incremento de los costos es desventajoso para las instituciones financieras. De acuerdo a Sergio Duchén, de PROFIN, su mayor desventaja es la oferta de servicios de baja calidad.

2.7 Investigación de nuevas áreas potenciales de trabajo para expandir y profundizar servicios financieros

Un 57% de los encuestados considera que la investigación de nuevas áreas potenciales con el fin de expandir servicios financieros es una actividad de máxima prioridad; sin embargo, un 37% la considera de regular importancia. De igual forma, el 57% afirma que su aplicación reviste mediana dificultad, pero un 30% opina, en cambio, que implica un elevado grado de dificultad.

La mejor manera de ejecutar esta acción sería, según el 43% de los encuestados, mediante acciones gremiales organizadas; sin embargo, un 30% opina que sería a través de trabajos conjuntos entre entidades fiscalizadas y no fiscalizadas.

Para ejecutarla se deberían seguir ciertos pasos previos: según el 53%, es necesario realizar estudios de mercado (análisis costo/beneficio), y para un 27%, previamente se necesita realizar talleres de análisis de instituciones relacionadas con el desarrollo rural. Según Hugo Rivas, su ejecución no requiere ningún paso previo.

Para un 50% de los encuestados, el principal beneficio de esta acción es la mayor cobertura financiera en el ámbito rural; un 30% piensa que consiste en que brinda mejores oportunidades económicas para el campesino. Un 33% considera que una de sus desventajas es el incremento de costos para las instituciones financieras, mientras que el resto no le encuentra ninguna desventaja.

2.8 Expansión efectiva de servicios financieros hacia áreas potenciales (apertura de nuevas agencias)

Un 70% de los encuestados consideró de máxima prioridad la expansión de los servicios financieros y el 30% la catalogó como de regular importancia. Sin embargo, el realizar esta actividad implica mediana dificultad para el 60% y para el 33%, es difícil implementarla.

El 33% considera que la mejor manera de llevarla a cabo es a través de acciones independientes de cada institución, un 23%, a

través de acciones conjuntas entre entidades fiscalizadas y no fiscalizadas, y otro 23% mediante acciones gremiales organizadas por otro.

Para un 47%, el principal beneficio que se obtiene al realizar una expansión de servicios financieros (apertura de nuevas agencias) es la mayor cobertura financiera en el ámbito rural y para el 33%, las mejores oportunidades económicas que se le presentan al campesino. La desventaja de su implementación para el 43% radica en el incremento de los costos para la institución financiera, pero un 40% no encuentra ninguna desventaja.

2.9 Aplicación de productos financieros destinados a pequeños productores agropecuarios

El 73% de los encuestados considera que es muy importante crear las condiciones necesarias para que los pequeños productores agropecuarios tengan acceso a servicios financieros formales. Las únicas instituciones financieras encuestadas para las que dicha actividad reviste mediana importancia fueron FIE y FINANCIACOOOP.

En cuanto a la dificultad de su realización, el 57% considera que otorgar servicios financieros a pequeños productores es una tarea difícil por las características del mercado y por el riesgo implícito que conlleva tal actividad tanto para prestamistas, como para prestatarios. Para el restante 43%, reviste mediana dificultad.

Para el 36% de los encuestados, la mejor manera de llevar a cabo esta acción es en forma conjunta entre entidades fiscalizadas y no fiscalizadas que ofrezcan servicios financieros en el área rural, el 33% piensa que se debería realizar mediante acciones independientes de cada institución financiera y el 26% piensa que se debería acudir al apoyo técnico y logístico de instituciones gremiales organizadas para disminuir el riesgo financiero.

Para ello, el 46% recomienda la realización previa de estudios de mercado que proporcionen datos sobre la relación costo/beneficio, tomando en cuenta el riesgo implícito de ofrecer servicios

financieros a ese grupo meta. Además, el 26% considera que deberían efectuarse talleres de análisis entre las entidades involucradas.

El 80% de los encuestados coincide en que la importancia de dicha acción radica en ampliar la oferta de servicios financieros a pequeños productores, con lo cual se estaría expandiendo la cobertura financiera en el ámbito rural. Sin embargo, el 40% considera que ello incrementa los costos y los riesgos para las instituciones financieras.

2.10 Aplicación de productos financieros destinados a medianos productores agropecuarios

El 70% de los encuestados opina que es prioritario expandir servicios financieros a medianos productores agropecuarios; sin embargo, el 80% la considera una actividad con un mediano grado de dificultad y el 20%, de difícil realización. Las instituciones financieras que le asignan mayor grado de dificultad son ANED, SARTAWI y FIE.

El 46% considera que la mejor forma de llevar a cabo esta acción es a través de acciones independientes de cada institución, el 30%, a través de acciones conjuntas entre entidades fiscalizadas y no fiscalizadas y el 23%, a través de acciones gremiales organizadas.

En cuanto a los pasos previos que deberían efectuarse, el 70% considera imprescindible la realización de estudios de mercado, el 13% piensa que deben realizarse talleres de análisis entre instituciones relacionadas con el desarrollo rural y para el 10% son muy importantes los proyectos piloto que permitan evaluar la factibilidad de dichas acciones y detecten al mismo tiempo su factibilidad, evaluando sus fuerzas y debilidades.

Los beneficios de dicha acción consistirían para la mitad (50%) en mayores y mejores oportunidades económicas para los campesinos, así como también en una mayor cobertura financiera en el ámbito rural (36%). En cambio, sólo el 30% considera que habría una desventaja: el incremento de costos y de riesgos para la insti-

tución financiera. José Luis Pereira, de ANED, Oscar Aguilar, de PROCADÉ y Sergio Duchén, de PROFIN, consideran que ofrecer servicios financieros a medianos productores es una empresa de alto riesgo que sólo crea expectativas falsas para los campesinos. Por otro lado, para Waldo Tapia, de la Cooperativa San Roque, y para Mauricio Canedo, de QHANA, incurrir en esta actividad sólo representa una pérdida de tiempo para las instituciones financieras, ya que se conoce la vulnerabilidad del grupo meta.

2.11 Aplicación de productos financieros destinados a actividades productivas no agropecuarias

La aplicación de servicios financieros para productores no agropecuarios es considerada muy importante por el 76% de los encuestados y de regular importancia por el 23%. Sin embargo, sólo para Roberto Casanovas, de IDEPRO, y para Oscar Bazoberry, de CIPCA, ésta es una actividad de fácil realización; el 53% piensa que es una actividad de mediana dificultad y el 40%, que es de difícil realización.

Esta acción debería llevarse a cabo, según el 36% de los encuestados, mediante acciones independientes de cada institución, según el 26%, mediante acciones conjuntas entre entidades fiscalizadas y no fiscalizadas, y la misma proporción piensa que se debería acudir a entidades gremiales organizadas.

El 63% piensa que, previamente a su realización, se deberían efectuar estudios de mercado que reflejen las características y la capacidad de pago del grupo meta, el 16% piensa que es más conveniente el realizar talleres de análisis y el 10% opta por la realización de proyectos piloto.

El beneficio de tal acción sería, según el 80%, brindar mejores oportunidades económicas a los campesinos y, al mismo tiempo, ampliar la cobertura financiera en el ámbito rural. Según Sebastián Fischer, de FINANCIACOOP, esta acción permitiría desarrollar sectores no agropecuarios con potencial de crecimiento.

En relación a las desventajas, la mayoría cree que no existe ninguna; un 20% que piensa que se crean expectativas falsas entre los

campesinos y el 23%, que se incrementarían los riesgos y los costos para las instituciones financieras.

2.12 Acciones de asistencia técnica para mejoramiento de la producción

El 83% de los encuestados considera a la asistencia técnica de vital importancia para el desarrollo productivo rural y el restante 17%, de regular importancia. Sin embargo, nadie piensa que ésta es una tarea fácil: para el 57% de los encuestados es una tarea complicada y de difícil realización, mientras que para el 43% restante reviste un mediano grado de dificultad.

Según el 67% de los encuestados, estas acciones deberían llevarse a cabo en forma conjunta entre entidades financieras y no financieras que tengan relación con el desarrollo rural, mientras que el 7% apoya acciones dirigidas por acciones gremiales organizadas. Según Oscar Bazoberry, de CIPCA, se las debería desarrollar conjuntamente entre ONG no financieras y el Estado, mientras que David Cahuaya, de YUNTA, piensa que estas organizaciones deberían brindar asistencia técnica más bien con el apoyo de instituciones descentralizadas.

Los pasos previos a esta acción, según el 50% de los encuestados, son talleres institucionales relacionados con el desarrollo rural. Según el 20%, deberían hacerse estudios de mercado con los correspondientes análisis costo/beneficio y según el 17%, deberían impulsarse proyectos piloto. Irene Sievers, de la Fundación SARTAWI, opina que la asistencia técnica se hace efectiva siempre y cuando se identifiquen las potencialidades de cada zona para posteriormente explotar sus las ventajas comparativas.

Según el 60% de los encuestados, los beneficios de la asistencia técnica consistirían en mejores y mayores oportunidades económicas para el campesino, mientras que para el 20% el principal beneficio sería una disminución del riesgo financiero, que generaría mayor confianza en las instituciones financieras.

En cuanto a las desventajas, la mayoría de los encuestados (57%) piensa que no existe ninguna. Para José Valdivia, de COSUDE, la asistencia técnica haría que las instituciones incurran en costos demasiado elevados.

2.13 Grados de dificultad y facilidad de realización de las actividades

La encuesta realizada revela preocupación y la necesidad de aplicar políticas públicas y privadas dirigidas a resolver los problemas de tipo estructural por los que atraviesa el sector rural de Bolivia.

La prestación de servicios financieros en zonas rurales debe ir acompañada de políticas complementarias que modifiquen las actuales condiciones del entorno rural tradicional y mejoren las condiciones socioeconómicas del sector. Según el 93% y 83% de los encuestados, respectivamente, las actividades de máxima prioridad son la implementación de proyectos de apoyo a la infraestructura productiva y acciones de asistencia técnica para mejoramiento de la producción.

Los puntos que vendrían a continuación por orden de importancia son la investigación y el diseño de nuevas tecnologías de crédito y su posterior aplicación efectiva en el área rural. El 77% y 80% de los encuestados, respectivamente, consideraron que estas actividades tienen máxima prioridad. Si bien se ha avanzado bastante en la expansión de servicios financieros en el área rural, las características del crédito al que tienen acceso los pequeños y medianos productores agropecuarios tradicionales son: montos pequeños, plazos cortos, tasas de interés altas y formas de pago que no se adecuan al flujo de ingresos de la actividad productiva. Esta tecnología financiera aplicada por las instituciones microfinancieras no permite a los pequeños productores agropecuarios obtener créditos de inversión de largo plazo.

Por lo tanto, los productos financieros ofrecidos actualmente en el área rural ayudan al campesino solamente a reponer insumos productivos, invertir en capital de operación y solucionar proble-

mas de iliquidez temporal. Ello ha dado lugar a la necesidad de desarrollar nuevas tecnologías de crédito que sean capaces de brindar al campesino la oportunidad de obtener créditos destinados a inversión en capital de producción y que, al mismo tiempo, sean rentables y seguras para las instituciones financieras que las apliquen. Existe una conciencia colectiva de esta necesidad; la investigación, diseño y experimentación de nuevas tecnologías son el primer paso.

La siguiente actividad por orden de importancia es la aplicación de productos financieros a productores no agropecuarios, lo cual refleja la importancia que se le da a la producción no agropecuaria en el área rural, puesto que ésta le permite al campesino diversificar sus fuentes de ingreso y disminuir el riesgo que implica para la unidad económica campesina depender únicamente de la actividad agropecuaria.

Las actividades a las que los encuestados dieron una importancia similar son: la investigación y diseño de instrumentos de captación de ahorro y su utilización efectiva, la investigación y diseño de nuevos servicios financieros y la expansión y profundización efectiva de servicios financieros.

Una de las actividades a las que se considera de menor importancia es la investigación para expandir y profundizar servicios financieros, principalmente porque la encuesta fue aplicada a personas que conocen bastante bien los diferentes mercados y las condiciones socioeconómicas del área rural.

Sin embargo, aunque la necesidad de asistencia técnica en el área rural y la implementación de proyectos de apoyo a la infraestructura productiva se consideran las actividades de máxima prioridad, también se piensa que son de difícil realización, ya que involucran a un mayor número de agentes y sus costos son obviamente mayores.

La otra actividad a la que se considera de difícil realización es la aplicación de productos financieros para pequeños productores agropecuarios a causa de los riesgos y costos en los que deben incurrir las instituciones en el momento de ofrecer sus servicios crediticios a unidades familiares campesinas ubicadas en ecosis-

temas frágiles en los cuales se utiliza tecnologías tradicionales, y que además tienen una débil presencia en el mercado y una limitada capacidad de generar excedentes. Esto, sin tomar en cuenta el riesgo implícito de la actividad agropecuaria por su dependencia de factores de tipo externo.

Otras actividades a las que se considera de difícil realización son la investigación y diseño de instrumentos de captación de ahorro, así como la implementación de los mismos y la aplicación de productos financieros destinados a productores no agropecuarios.

Entretanto, las actividades que se piensa que tienen menor grado de dificultad son la aplicación de productos financieros a medianos productores agropecuarios, la investigación y diseño de nuevas metodologías de crédito y su posterior utilización efectiva.

El Cuadro N° 8 describe la clasificación de actividades según el orden de importancia y el grado de dificultad asignado por los encuestados.

2.14 Formas de trabajo preferidas por las instituciones financieras

En la mayoría de los casos, las instituciones financieras presentan preferencias claras respecto a la forma de trabajo que les gustaría adoptar a la hora de poner en práctica las propuestas. Sin embargo, más del 80% sugiere otras formas de trabajo —además de su preferida— para ciertas actividades específicas.

Existen dos instituciones financieras que no presentan esa flexibilidad de trabajar en forma conjunta en determinadas actividades: PRODEM y AGROCAPITAL. Ambas prefieren claramente trabajar en forma independiente y sin combinar esfuerzos con nadie. FINANCIACOOOP también tiene preferencia por las acciones independientes de cada institución financiera, pero estaría dispuesta a trabajar en forma conjunta sólo con entidades fiscalizadas en la investigación, diseño y utilización efectiva de nuevas metodologías de crédito.

Cuadro N° 8

Clasificación de actividades de mayor a menor importancia		Clasificación de actividades de mayor a menor grado de dificultad	
Implementación de proyectos de apoyo a la infraestructura productiva	93%	Acciones de asistencia técnica para mejoramiento de la producción	57%
Acciones de asistencia técnica para mejoramiento de la producción	83%	Aplicación de productos financieros a pequeños productores agropecuarios	57%
Utilización efectiva de nuevas metodologías de crédito	80%	Investigación y diseño de instrumentos de captación de ahorro	53%
Investigación y diseño de nuevas metodologías de crédito	77%	Implementación de proyectos de apoyo a la infraestructura productiva	43%
Aplicación de productos financieros a productores no agropecuarios	77%	Aplicación de productos financieros a productores no agropecuarios	40%
Aplicación de productos financieros a pequeños productores agropecuarios	73%	Utilización efectiva de instrumentos de captación de ahorro	40%
Investigación y diseño de instrumentos de captación de ahorro	70%	Investigación y diseño de nuevos servicios financieros	33%
Utilización efectiva de instrumentos de captación de ahorro	70%	Expansión efectiva de servicios financieros	33%
Investigación y diseño de nuevos servicios financieros	70%	Investigación para expandir y profundizar servicios financieros	30%
Expansión efectiva de servicios financieros	70%	Utilización efectiva de nuevos servicios financieros	27%
Aplicación de productos financieros a medianos productores agropecuarios	70%	Utilización efectiva de nuevas metodologías de crédito	23%
Utilización efectiva de nuevos servicios financieros	60%	Investigación y diseño de nuevas metodologías de crédito	20%
Investigación para expandir y profundizar servicios financieros	57%	Aplicación de productos financieros a medianos productores agropecuarios	20%

CRECER presenta una clara preferencia por trabajar en forma conjunta entre entidades financieras fiscalizadas y no fiscalizadas, excepto en el caso del diseño y utilización de nuevos servicios financieros, ya que preferiría llevar a cabo estas actividades de manera independiente. En cuanto a las actividades de investigación, muestra preferencia por trabajar con asociaciones gremiales organizadas. Otra entidad que elige el trabajo conjunto entre entidades fiscalizadas y no fiscalizadas es ANED; sin embargo, preferiría mantener su individualidad en trabajos de expansión y profundización de servicios.

La Cooperativa El Chorolque es otra institución financiera partidaria del trabajo conjunto entre entidades fiscalizadas y no fiscalizadas; sin embargo, al igual que CRECER, prefiere llevar a cabo trabajos de investigación a través de acciones gremiales organizadas.

FIE muestra una clara preferencia por el trabajo conjunto sólo entre entidades financieras fiscalizadas, sin embargo, estaría dispuesto a trabajar con instituciones financieras no fiscalizadas para poder expandir sus servicios a pequeños y medianos productores agropecuarios. FIE está especializado en el área urbana, de modo que le sería útil la experiencia de instituciones financieras rurales no fiscalizadas en la expansión de servicios en este ámbito.

FONDECO, FADES y las cooperativas San Roque y Trinidad son las instituciones financieras que presentan una marcada preferencia por el trabajo conjunto mediante asociaciones gremiales organizadas en casi todas las actividades. Sin embargo, en algunas de ellas la preferencia varía. La Cooperativa Trinidad, por ejemplo, preferiría mantener en forma independiente las acciones relacionadas con crédito, ahorro y otros servicios tanto en la etapa de investigación, como en su aplicación efectiva. FONDECO y FADES preferirían llevar adelante la aplicación efectiva de servicios financieros en forma conjunta entre entidades fiscalizadas y no fiscalizadas.

El Cuadro N° 9 detalla las formas de trabajo preferidas por cada operador y qué tipo de actividad estaría dispuestos a realizar utilizando otras formas de trabajo además de la de su máxima preferencia.

Cuadro N° 9
Formas de trabajo preferidas por los operadores mediante acciones independientes de cada institución

PRODEM*	AGROCAPITAL*	FINANCIACOOP*
SARTAWI SFR*	ANED (en 7, 8 y 12)	CRECER (en 5 y 6)
Coop. San Roque (en 4 y 6)	Coop. Trinidad (en 2, 3, 4, 8 y 8)	
En forma conjunta entre entidades financieras fiscalizadas y no fiscalizadas		
CRECER*	ANED*	Coop. El Chorizque*
FADES (en 2, 3, 4 y 6)	FONDECO (en 2, 4 y 6)	SARTAWI (en 1, 3 y 4)
FIE (en 10, 11, 12)		
En forma conjunta sólo entre entidades financieras fiscalizadas		
FIE*	Coop. San Roque (en 2, 3 y 8)	FINANCIACOOP (en 1, 2 y 5)
En forma conjunta sólo entre entidades financieras no fiscalizadas		
Mediante acciones gremiales organizadas		
FONDECO*	FADES*	Coop. San Roque*
Coop. Trinidad*	CRECER (en 1 y 3)	Coop. El Chorizque (en 2, 5, 7 y 8)
FINANCIACOOP (en 7 y 10)		

(*) Forma de trabajo preferida de cada institución financiera.

(**) ACTIVIDADES REFERIDAS
1. Investigación y diseño de nuevas metodologías de crédito
2. Utilización efectiva de nuevas metodologías de crédito
3. Investigación y diseño de instrumentos de captación de ahorro
4. Utilización efectiva de instrumentos de captación de ahorro
5. Investigación y diseño de nuevos servicios financieros
6. Utilización efectiva de nuevos servicios financieros
7. Investigación de áreas potenciales para expandir servicios financieros
8. Expansión efectiva de servicios financieros
10. Aplicación de productos financieros medianos productores agropecuarios
11. Aplicación de productos financieros a pequeños productores agropecuarios
12. Aplicación de productos financieros a productores no agropecuarios

2.15 Formas alternativas de cooperación

Como se pudo apreciar en el punto anterior, los intereses institucionales son una limitante a la hora de buscar alternativas de trabajo conjunto entre instituciones financieras; tomando en cuenta sus objetivos y su nivel de participación en el mercado. Sin

embargo, la cooperación en el área rural es necesaria no sólo entre entidades financieras, sino también con entidades no financieras. A continuación se describen algunas posibles formas de cooperación sugeridas por entidades financieras y no financieras.

Para Evelyn Grandi, de CRECER, es importante compartir experiencias entre entidades financieras para mejorar las tecnologías. Esta actividad puede llevarse a cabo estableciendo incentivos para las instituciones y creando políticas claras sobre la base del *know how* de cada una, para mejorar los productos o expandirlos de manera conjunta o individual. Para ello, sugiere la elaboración de convenios marco que establezcan objetivos, políticas y conductas de las instituciones que participen. Como incentivo, establecer un "premio" a la participación, de manera que las instituciones se sientan atraídas a pertenecer a una red o grupo en que se garantice el respeto mutuo de segmentos de mercado. También sugiere la elaboración de talleres para discutir metodologías, visitas de campo, establecimiento de un "organismo de control" del convenio, búsqueda de financiamiento para la red y una evaluación periódica de los resultados.

Esta acción permitiría aprovechar el potencial y el *know how* de cada institución. Por tanto, los participantes deberían complementarse más que competir, para mejorar el servicio de cada institución de acuerdo a su misión y visión. Ello ayudaría a la sostenibilidad financiera de las instituciones y éstas se despreocuparían de la competencia, entre ellas conformando un *holding* con servicio y respuestas integrales.

Para Sergio Prudencio, de PRODEM, es necesario crear incentivos tributarios y/o de requerimiento de encaje legal. Esto puede lograrse mediante reuniones de coordinación entre las asociaciones financieras y reparticiones estatales encargadas de cada sector. Es necesario incentivar la presencia de entidades financieras en el área rural para incrementar la penetración financiera.

Arno Loewenthal, de FONDECO, también piensa que debe impulsarse la modificación o adecuación de normas prudenciales y de incentivos fiscales y subvenciones para la expansión de servicios financieros en el área rural, generando propuestas a partir

de la experiencia práctica, sistematizándolas y formulándolas. Ello puede lograrse creando equipos de trabajo conjunto entre gremios de los actores microfinancieros y buscando alianzas con sectores gubernamentales, bilaterales y multilaterales. Previamente se debería sistematizar la práctica de servicios financieros en el área rural, formular propuestas y crear masa crítica sobre la base de acciones de presión política. Con ello se crearía un ambiente normativo regulatorio y de incentivos, propicio para invertir en la expansión de los servicios financieros en el área rural, lo que a su vez generaría mejores condiciones de acceso a servicios y posibilitaría recursos para el desarrollo rural.

También se debería promover el desarrollo y expansión de productos financieros innovadores, como el *leasing*, el *warrant*, etc., a través de la sistematización de experiencias desarrolladas por algunas entidades que trabajan con estos productos. Así se diversificaría la oferta de servicios financieros y se facilitaría el acceso a más clientes.

Loewenthal también considera importante llevar a cabo acciones que permitan contar en los municipios rurales con jueces, notarios, registros de ganado mayor, registros desconcentrados de Derechos Reales, etc. Para lograr ejecutar estas acciones se debería concertar con los municipios rurales del país en el ámbito nacional. Ello reduciría los costos de transacción del crédito para los pobladores rurales y diversificaría las formas de garantía, permitiendo ampliar el acceso al mismo.

Marcos Devischer, de FOS, piensa que es necesario crear servicios no financieros complementarios relacionados con capacitación en gerencia a productores y/o asociaciones de productores (información sobre precios y canales de comercialización, análisis de mercados, marketing, análisis de costos).

Esta actividad debería realizarse a través de una mayor coordinación entre entidades financieras e IPDS, realizando talleres entre gremios de entidades financieras, de IPDS y de organizaciones económicas campesinas, para optimizar el uso de los recursos financieros.

Por otro lado, es necesario impulsar la aplicación de productos financieros dirigidos a organizaciones económicas campesi-

nas (OECA), que requieren servicios financieros diversos relacionados con inversiones (adquisición de insumos, maquinaria para transformación) y con comercialización (acopio, beneficiado, empaque, costos de ventas/exportación), ya que el sistema bancario formal no acepta a estas organizaciones como sujetos de crédito porque no tienen personalidad jurídica comercial (Código de Comercio) sino asociativa (Código Civil); y tampoco acepta sus bienes como garantía por estar ubicadas en lugares "poco atractivos".

Con esta acción se podría llegar a un mayor número de productores a través de sus organizaciones, disminuir costos de seguimiento, crear la posibilidad de lograr sinergia con IPDS y coordinar con gremios de OECA.

Para Roberto Casanovas, de IDEPRO, se debe estar consciente de que las entidades financieras no arriesgarán las captaciones de sus socios y clientes para destinarlos al área rural porque consideran estas operaciones demasiado riesgosas. Piensa que para que el apoyo al agro funcione, es importante que los patrocinadores de este proyecto o el Estado dedique una cantidad de recursos económicos suficiente como para crear líneas de crédito para los intermediarios financieros, con plazos mayores a los diez años, destinados a capital de operaciones e inversiones para la agricultura y crédito comercial, y con una tasa de interés no mayor al 10% para la intermediaria.

Además, considera que se debe brindar asistencia técnica para mejorar la calidad de los productos y cerrar sistemas de comercialización e impulsar el trabajo conjunto entre cooperativas y ONG que trabajen en el área rural. Estas acciones facilitarían el acceso del campesino al crédito con tasas de interés no especulativas, se incrementaría la cantidad y calidad de la producción agropecuaria, se facilitaría la diversificación de fuentes de ingresos para la unidad campesina a través del comercio, dando lugar a mejores condiciones de vida, y crecería el hábito del ahorro en las áreas rurales. Todo ello promovería la expansión y fortalecimiento de las entidades de intermediación financiera.

Por su parte, Miguel Urioste, de Tierra, opina que para democratizar el crédito es necesario crear una agencia financiera en cada

municipio del territorio nacional, a través de un trabajo conjunto entre entidades financieras rurales, municipios y mancomunidades de municipios.

Herberth Gutiérrez, de la Cooperativa El Chorolque, y Waldo Tapia, de la Cooperativa San Roque, opinan que se debería aplicar productos financieros destinados a actividades de comercialización agropecuaria en forma asociativa. Esta acción debería llevarse a cabo en forma conjunta entre entidades fiscalizadas y no fiscalizadas para generar beneficios económicos para el campesino.

Gutiérrez, al igual que Henry Michel, de AIPE, es partidario de que se apoye la comercialización de productos agropecuarios a través de asistencia técnica a los pequeños productores. Esto podría realizarse de manera conjunta entre entidades relacionadas con el desarrollo rural y asociaciones de productores.

Hernando Larrazábal, de CEDLA, también mostró su preocupación por las dificultades de comercialización. Él cree que deberían llevarse a cabo estudios para la implementación de servicios financieros para compras y ventas conjuntas (desarrollo de ferias, etc). En este sentido, sugiere realizar talleres con instituciones relacionadas con el desarrollo rural, así como estudios de mercado.

Irene Sievers, de la Fundación SARTAWI, piensa que hay que identificar potencialidades agropecuarias y no agropecuarias en las diferentes zonas rurales, que luego sean impulsadas a través de la prestación de servicios de crédito. Sin embargo, para que esta política logre efectos positivos, las instituciones financieras deben tener la capacidad de otorgar "créditos de riesgo", con montos mayores y a plazos más largos. Según Sievers, las instituciones financieras deberían concentrar sus esfuerzos otorgando créditos de riesgo en las zonas rurales con potencial económico, que son conocidas en el país, en vez de expandir sus servicios a zonas con poco potencial a través de créditos pequeños que no impulsan la productividad. Esta acción tendría efectos multiplicadores mucho más importantes que la expansión, ya que generaría empleo e impulsaría el desarrollo económico de aquellas zonas.

Créditos mayores a plazos más largos incrementarían el riesgo financiero de las instituciones. Para disminuirlo, se debería

acompañar la prestación de servicios financieros con asistencia técnica, a fin de impulsar eficientemente la potencialidad productiva de la zona. La asistencia técnica debe destinarse a crear criterios de productividad y a crear una cultura de organización del trabajo. Además, es necesario solucionar los actuales problemas estructurales que limitan las posibilidades de comercialización.

2.16 Razones que justifican la cooperación

La mayoría de las instituciones y personas de referencia que fueron entrevistadas consideran que la forma más adecuada de contribuir al desarrollo efectivo del área rural es mediante acciones conjuntas y coordinadas entre las instituciones involucradas, que deben cooperar entre sí para lograr ese objetivo.

La asistencia crediticia y la ampliación de otros servicios financieros para el área rural, destinados particularmente al campesino, requieren de una acción coordinada entre entidades fiscalizadas, no fiscalizadas, gremiales, los propios productores agropecuarios y el Estado.

La cooperación entre diferentes actores en una acción conjunta permite el intercambio de conocimientos y experiencias, lo que, a su vez, posibilitaría fortalecer acciones, optimizar los factores de producción aprovechando tecnologías y reducir costos, tiempo y esfuerzos. Mediante la cooperación se evitaría la dispersión de iniciativas, esfuerzos y recursos.

Es conveniente buscar una coordinación entre instituciones financieras y no financieras para impulsar entornos innovadores en los ámbitos local, de desarrollo empresarial, de apoyo a la producción, de transferencia de tecnología, de sistemas de información técnica y de mercados, de servicios de comercialización, etc.

Conclusiones

Es indiscutible el papel de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo de entidades especializadas en crédito para la micro y pequeña empresa y destinadas al sector campesino.

A partir de la inserción del microcrédito en el sistema financiero nacional, se dispone de un marco normativo, aunque por el momento sólo alcanza a las entidades que pasan a estar reguladas por la SBEF, con la participación en la creación de fondos financieros privados de naturaleza lucrativa.

Sin embargo, muchas instituciones mantienen su naturaleza legal no lucrativa, especialmente aquellas que trabajan en el área rural, cuyo interés para someterse a criterios de prudencia financiera ha sido manifestado en reiteradas ocasiones a través de propuestas concretas.

Una antigua dicotomía entre entidades de microcrédito con visión empresarial o comercial y aquellas con visión social y de desarrollo parece haberse diluido, dando lugar a otra entre entidades reguladas y no reguladas. Entre estas instituciones existen ya muy pocas diferencias en políticas financieras y de crédito, en estructuras de costos de operación y administración; se mantienen aquellas que posibilitan a una entidad realizar captaciones del público y emitir certificados de depósito negociables en el mercado de valores, o las que tienen que ver con la eficiencia alcanzada por cada entidad.

En la actual coyuntura de crisis de sobreendeudamiento de la clientela de las IMF y de profunda crisis económica que afecta de

manera indiscutible a sus segmentos de mercado, parece más razonable que todas contribuyan a que el marco normativo sea perfeccionado y se produzca una sana competencia, en la que cada institución se preocupe sobre todo por elevar su eficiencia y consolidar sus mercados en un marco de prácticas adecuadas de prudencia financiera.

A cada institución se le plantearán en su momento los retos de mercado que correspondan a su etapa de evolución. Para algunas será la tecnología de punta, o la fusión para consolidar mercados muy competitivos y disminuir riesgos; otras todavía están en una fase de expansión o de desarrollo tecnológico.

Ciertos segmentos de mercado, abandonados por algunas instituciones, son del interés de otras. Lo importante es compartir información respecto a la población atendida, para evitar los congestionamientos, para solucionar la sobreoferta de recursos en algunas zonas y su total escasez en otras. Los burós de crédito que se constituyan cumplirán esta inevitable labor.

Parece imprescindible un diálogo desprejuiciado entre ASOFIN y FUNRURAL para continuar avanzando en el desarrollo de las IMF dentro del sistema financiero boliviano. Existen muchos campos de colaboración y acción conjunta, no solamente en actividades gremiales, sino a nivel interinstitucional, donde pueden establecerse alianzas y complementariedades. El desencuentro entre estas dos asociaciones no favorece a nadie.

El reto indiscutible para las IMF no es ya llegar al área rural, donde su presencia es totalmente evidente, sino tener productos financieros específicos para el productor campesino.

Parece sugestivo que las acciones de mayor prioridad que se han sugerido en la encuesta para el presente estudio sean los proyectos de infraestructura productiva y las labores de asistencia técnica para mejoramiento de la producción, que no son actividades propias de las IMF; sin embargo, éstas están conscientes de las grandes restricciones a las que está sometida la producción campesina.

Parece, pues, existir un fuerte interés en las IMF por las acciones concertadas que vayan a superar tales restricciones; las posi-

bilidades que se presentan en este campo de colaboración se dan con las ONG especializadas en servicios no financieros, con la cooperación, con el Estado y, de manera especial, con los municipios.

En un estudio encargado para el Anteproyecto de Ley General de Desarrollo Agrario (Birbuet, 1999) se realizan varias sugerencias para que los municipios puedan atraer una oferta de servicios financieros orientados al desarrollo rural:

- a) Dotación de una infraestructura de servicios mínima
- b) Dotación de equipamiento de servicios
- c) Cobertura temporal de costos de arranque del servicio
- d) Oferta de fondos de créditos en administración y con un apalancamiento
- e) Oferta de fondos de garantía para operaciones que se orienten a favorecer determinadas políticas de desarrollo agropecuario, por ejemplo, crédito para financiamientos con componentes de:
 - forestación o reforestación, recuperación de tierras,
 - mejoramiento de tierras,
 - riego y micro riego,
 - implantación de cultivos que merecen una promoción o prioridad especial del municipio,
 - procesos de transformación de la producción agropecuaria,
 - inversiones en producción agropecuaria alentadas por mujeres campesinas,
 - empresas locales (desde las micro hasta las medianas empresas) que utilizan materia prima de origen agropecuario,
 - electrificación rural,
 - productores con planes de ordenamiento predial y manifiestos ambientales.

Existen algunas experiencias relacionadas con fondos de garantía que deben ser analizadas, pero también es preciso explorar las posibilidades de sistemas de seguros para la producción o sistemas de depósito de productos agrícolas semiperecederos (por

ejemplo, una bolsa de cereales), cuya utilización pueda significar al pequeño producto nuevas formas de oferta de colaterales para el acceso a recursos financieros.

El marco normativo debe permitir posibilidades de acción conjunta entre actores sociales de distinta naturaleza; resulta incomprensible que puedan existir sectores que se opongan a ello. La acción concertada es una necesidad imperiosa, incluso en aspectos del contexto legal que no tienen que ver directamente con el sector financiero, pero que influyen sobre el mismo de manera indirecta, agregando factores de riesgo.

En este campo se requieren estudios específicos sobre el actual régimen legal de tenencia de la tierra, que dificulta al pequeño productor agropecuario lograr financiamiento de inversiones a mediano y largo plazo; del mismo modo, se debe superar el régimen tributario que impide una mayor integración sectorial de la producción campesina con otros sectores económicos.

En lo que al desarrollo de las microfinanzas rurales se refiere, los resultados del presente trabajo parecen establecer prioridades para diseñar y utilizar nuevas metodologías de crédito. Las IMF vienen implementando innovaciones que, aunque parecen sutiles, pueden contribuir a potenciar el crédito productivo; se deben rescatar estas experiencias —que generalmente se dan en ámbitos locales— Con una adecuada sistematización que contribuya a un reconocimiento profesional se puede obtener excelentes resultados.

Otra de las prioridades señaladas es la investigación, diseño y utilización de instrumentos de captación de ahorros. En este ámbito son muy importantes las posibilidades de colaboración entre entidades reguladas y no reguladas. Lo mismo se puede decir con relación a nuevos servicios financieros, entendidos como la administración de recursos fiscales de los municipios, sistemas de cobranza y de pagos, giros, transferencias y cambio de moneda.

En reiteradas ocasiones se mencionó la necesidad de realizar estudios de mercado, referidos a la expansión de servicios financieros y nuevos productos financieros, pero la coyuntura parece indicar, además, la prioridad de explorar con mayor profundidad

las causas de los fenómenos de morosidad, de concentración y las áreas de riesgo. En este campo, la construcción de un instrumento de alerta temprana, con bases de datos compartidas e información permanente de mercados, puede llegar a constituir uno de los mayores aportes al desarrollo de las microfinanzas rurales.

FINRURAL, como entidad gremial especializada en finanzas rurales, requiere aprovechar mejor las distintas plataformas de análisis y discusión; entre ellas debe mencionarse al Comité de Coordinación en el Área de Microfinanzas y Microempresas, al Grupo DRU, al Foro de Microfinanzas, a la Coordinadora Nacional de Redes. Debe establecer, a su vez, convenios de cooperación con entidades dedicadas a la investigación, tales como las universidades públicas y privadas, el CEDLA, el ILDIS, etc. Se justifica un *staff* de profesionales que se dedique a orientar investigaciones, estudios, monografías y tesis, y que reúna los resultados.

Bibliografía



- BCB
1955 *Memoria Anual.*
- BCB
1965 *Memoria Anual.*
- BERTERO G., Mauro
1986 "El crédito Agrícola en Bolivia" en *Debate Agrario N° 4*. ILDIS, La Paz, Bolivia.
- BIRBUET D., Luis Gustavo
2001 "Tecnologías de crédito aplicables al área rural" en *Foro de Microfinanzas, serie Crédito N° 13*. GTZ-SFR, FONDESIF, WOCCU, FUNDAPRO, La Paz, Bolivia.
- BIRBUET D., Luis Gustavo
1999 *Asistencia crediticia para el desarrollo agropecuario. Anteproyecto de Ley General de Desarrollo Agrario*. Academia Nacional de Ciencias, La Paz, Bolivia.
- CASANOVAS, Roberto
1986 "El SIU en Bolivia: apuntes para un diagnóstico" en *El sector informal en Bolivia*. CEDLA, FLACSO, ILDIS, La Paz, Bolivia.
- CASANOVAS, Roberto
1993 "Los programas de apoyo a microempresas: una aproximación a la experiencia de Bolivia" PREALC, OIT. Documento de trabajo N° 376, La Paz, Bolivia.

CASTRO, Fidel

- 1991 "Estudio de factibilidad para la creación de una casa bancaria especializada en la atención crediticia y en la movilización de ahorros de la pequeña unidad productiva en el departamento de La Paz", perfil. IDEPRO, La Paz (mimeo).

FACET ANDINA

- 1993 *Informe de consultoría. Propuesta de reglamento para entidades financieras no bancarias de crédito rural.* La Paz, Bolivia.

FDC

- s/f "Capacidad reguladora e institucional del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC)".

Grupo DRU

- 1995 *Hacia políticas institucionales para el sistema financiero rural.* Memoria del Seminario Taller. Hotel Titicaca, 28 al 31 de marzo de 1995.

MILLIGAN, Walter

- 1994 "11 razones para el posible fracaso de un fondo rotativo" Separata de *ProCampo* N° 55. NOGUB, COTESU, CID, La Paz, Bolivia.

SANDOVAL Z., Godofredo

- 1992 *Las ONG's y los caminos del desarrollo.* JICA, CEP. Edic. Hisbol. La Paz, Bolivia.

SCHMIDT, Reinhard H. y ZEITINGER, C. P.

- 1995? *Aspectos críticos del financiamiento de la micro y pequeña empresa.* Ministerio de RREE. de Holanda, COSUDE, Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo de Alemania.

SBEF

- Dic. 2000 *Boletín Informativo* N° 149.

VARGAS O., Jorge F.

- 1996 *Investigación de Cooperativas de Ahorro y Crédito Rurales* FINRURAL, La Paz, Bolivia.

VIRREIRA C., Rolando y PASTOR, Fabiana

- 1999 "El Problema del sobreendeudamiento y mora en el sector de microfinanzas". Serie Crédito N° 8, *Foro de Microfinanzas.* FONDESIF/GTZ, Acción Internacional, FUNDAPRO, La Paz, Bolivia.

WISNIWSKI, Sylvia

- 1995 *Formas de crédito y demanda potencial para ahorro institucional en las áreas rurales de Bolivia.* FDC, La Paz, Bolivia.



A lo largo del proceso de inserción de los programas de microcrédito en Bolivia, las ONG financieras han expresado una inegotable voluntad de someterse a un marco normativo prudente que permita la sostenibilidad del sistema financiero rural.

Este libro establece una interesante agenda de posibles campos de colaboración y trabajo conjunto, no solamente entre las entidades financieras, sino también con otros actores del desarrollo rural, como las organizaciones de productores y las ONG que proveen servicios no financieros. Estos aspectos pueden llegar a constituir, asimismo, una importante orientación para la cooperación internacional y el Estado.