



FORD FOUNDATION



International Conference on Rural Finance Research: *Moving Results into Policies and Practice*

FAO Headquarters

Rome, Italy
19–21 March 2007

Marco Regulatorio para la Profundización del Sistema Financiero en Zonas Rurales

by Narda Sotomayor and Mariela Zaldívar

This paper was chosen through an open call for research in rural finance, whereby the selected individuals were invited to Rome, Italy, to share their results during the conference and to discuss key issues in shaping the rural finance research agenda as well as ways of strengthening the ties between research, policy and practice.

2006
Superintendencia de Banca,
Seguros y Administradoras
Privadas de Fondos de Pensiones
(SBS)

Este documento expresa el punto
de vista del autor y no
necesariamente la opinión de la
Superintendencia Banca, Seguros y
AFP

***Marco Regulatorio para la Profundización
Del sistema financiero en Zonas Rurales***

Narda Sotomayor y Mariela Zaldívar
Gerencia de Estudios Económicos
Superintendencia de Banca, Seguros y AFP

Conferencia Internacional sobre la Investigación en Finanzas Rurales
FAO, IFAD, Ford Foundation
Roma, 19-21 Marzo 2007

Comentarios a: nsotomayor@sbs.gob.pe.

1. Introducción

El objetivo de los sistemas financieros es el de proveer servicios de pago, movilizar ahorros y asignar créditos, además de limitar, valorar, aunar e intercambiar los riesgos resultantes de esas actividades (Banco Mundial, 1989). De este modo, los servicios financieros influyen en el desarrollo económico al reducir los costos de transacción, facilitar el comercio y elevar la eficiencia en las decisiones de inversión y por tanto en la utilización de los recursos. Sin embargo, el desarrollo de los sistemas financieros requiere a su vez de estabilidad macroeconómica, de oportunidades rentables de inversión, de un marco normativo estable y favorable, de sistemas jurídicos que garanticen el cumplimiento de los contratos y de derechos de propiedad claramente definidos, entre otros. Es decir, existe una relación de doble sentido entre el desarrollo de los sistemas financieros y el desarrollo económico.

El sistema financiero peruano tiene aún una tarea pendiente en la provisión eficiente de servicios de pago, depósitos y créditos, fundamentalmente en zonas rurales, donde el desarrollo es reducido. A pesar de las importantes reformas iniciadas en la década de los noventa, orientadas a liberalizar el sistema financiero peruano y de los importantes avances en los últimos años en el acceso de la población a los servicios financieros¹, la profundización del sistema financiero es aún muy limitada. La relación créditos directos/PBI es 21%, por debajo del nivel promedio correspondiente a América Latina (25%).

Más aún, si nos referimos al área rural, observamos que el nivel de intermediación financiera es muy pobre, la movilización de ahorros es baja y los préstamos al sector

¹ Entre enero 2001 y septiembre 2006, 1 710 000 nuevos deudores fueron incorporados al sistema financiero, de los cuales 54% fueron clientes con deudas inferiores a U\$ 1mil (Central de Riesgos SBS).

rural reducidos respecto al total del sistema. Así, al 31 de diciembre del 2006, solo el 1.4 por ciento de los créditos otorgados por el sistema bancario y las entidades microfinancieras no bancarias son entregados a clientes en zonas rurales².

Las principales razones esgrimidas en la literatura para explicar esta falla de mercado son los niveles de pobreza, los riesgos inherentes a dichas zonas, la existencia de asimetrías en la información en los mercados de crédito que son más severos en las zonas rurales y los altos costos de transacción en que incurren los participantes del mercado financiero rural. Con menor frecuencia se hace referencia al contexto normativo en que se desenvuelven las instituciones financieras; sin embargo, éste puede influir en las acciones de las instituciones y por lo tanto en sus resultados, creando incentivos para el desarrollo de instituciones eficientes, con capacidad de administrar adecuadamente sus riesgos, y de un ambiente competitivo en el mercado.

El propósito de este documento es evaluar la adecuación del marco de regulación financiera para el desarrollo de los mercados financieros rurales, buscando identificar posibles restricciones y/o vacíos que limiten el desarrollo sólido de los servicios financieros orientados a las zonas rurales. Si bien el propósito de la regulación prudencial no es promover el desarrollo de determinados sectores sino más bien crear los incentivos orientados a la búsqueda de la solidez de las instituciones financieras, tal de salvaguardar los intereses de los depositantes, dicho marco no debe crear cuellos de botella al desarrollo de los servicios financieros en determinados sectores. Más aún, un marco de regulación adecuado y una supervisión eficaz pueden influir positivamente en la profundización del sistema financiero rural.

² Estimado sobre la base de información de la Central de Riesgos de la SBS, utilizando la definición de zona rural del INEI (poblados con menos de 2000 habitantes).

La preocupación de este estudio es el financiamiento de las actividades del poblador rural, sin restringirse al financiamiento de la actividad agrícola³. Esta elección se justifica porque el poblador rural, al desenvolverse en un contexto de alta incertidumbre, mantiene una cartera de actividades diversificada, agrícolas y no-agrícolas, asignando sus recursos (tierra, capital y mano de obra) tal de maximizar sus ingresos. Así, en el Perú, solo el 13% de la población rural se dedica exclusivamente a la actividad agrícola (INEI). Además, la aproximación por el financiamiento rural, antes que por el agrícola, es más adecuado desde el punto de vista puro de las instituciones, pues la especialización en un solo sector restringe las posibilidades de diversificación de riesgos y por tanto la viabilidad en el largo plazo, tal como lo ha mostrado la experiencia.

El informe se organiza del modo siguiente. En la siguiente sección se presenta de manera concisa una evaluación de los servicios financieros en las zonas rurales. En la tercera sección, se presenta una caracterización de las zonas rurales y las implicancias de la misma en términos de constituir limitaciones y/o riesgos para la intermediación financiera en dichas zonas. La cuarta sección presenta una discusión de aspectos relevantes para la definición de un marco de la regulación financiera favorable a la intermediación en zonas rurales, haciendo referencia a la experiencia peruana.

Asimismo, se presentan conclusiones y recomendaciones orientadas a definir un marco de regulación adecuado para la profundización del sistema financiero en zonas rurales, sin comprometer la estabilidad del sistema en su conjunto. La última sección presenta comentarios finales.

2. Revisión General de los Servicios Financieros en zonas rurales del Perú

³ La literatura en los últimos años (Klein y otros, 1999; Vogel, 2003) plantea esta aproximación como un nuevo paradigma, alternativo al enfoque del financiamiento de la agricultura.

En esta sección revisaremos brevemente la provisión de los servicios financieros básicos, depósitos y colocaciones, en las zonas rurales del país. Para la estimación de los servicios financieros rurales asumimos la definición de rural del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI: “las poblaciones rurales son aquellas poblaciones con hasta 2 000 pobladores”.

Dada la información disponible, es difícil estimar con precisión el volumen de servicios financieros a los que los pobladores en áreas rurales acceden. Sin embargo, partiendo de la información sobre colocaciones y depósitos por distritos y asumiendo que éstos se distribuyen proporcionalmente a la distribución de la población rural / urbana, podemos aproximarnos de manera razonable al volumen de servicios financieros según áreas rural y urbana. En todo caso, el margen de error de este cálculo estaría sesgado hacia una sobreestimación de los servicios financieros rurales. El Cuadro No. 1 presenta una estimación de los depósitos y colocaciones del sistema financiero regulado, según zonas rural / urbana, a diciembre de 2006. El Cuadro No.2 muestra, a la misma fecha, la participación del área rural en el sector financiero y la de las instituciones financieras en el financiamiento de las actividades en áreas rurales⁴.

El sistema financiero captó sólo de 1.1 por ciento (219 millones de dólares) de sus depósitos totales en áreas rurales y solo el 1.4 por ciento (255 millones de dólares) de sus créditos fue otorgado en áreas rurales. Esta importancia insignificante que se le otorga al área rural es fundamentalmente reflejo de lo que ocurre en el sistema bancario, el cual solo capta el 0.8 por ciento de sus depósitos en el sector rural y coloca también 0.8 por ciento de sus préstamos en dicho sector. Aún así, en volumen de servicios, el

⁴ En el presente documento, se toma en cuenta únicamente, el financiamiento de las instituciones del sistema financiero regulado, es decir, los bancos y financieras, las cajas municipales, las cajas rurales de ahorro y crédito y las edpymes. La información no incluye a las cooperativas de ahorro y crédito, en tanto no son supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP y no reportan información a ésta sino a la Federación de Cooperativas que la supervisa.

sistema bancario es el que tiene una mayor presencia en el sector rural. El total de colocaciones del sistema bancario en el área rural es similar al de las instituciones micro financieras no bancarias (IMFNB) en conjunto y, por encima del 70 por ciento de los depósitos de las zonas rurales están en bancos (véase Cuadro 2)⁵. Aún cuando el volumen de estos depósitos es todavía reducido, la información sugiere que los bancos tienen ventajas comparativas en la captación de los depósitos frente a las IMFNB. Además, recientemente, recientemente abarata sus costos, a través de la creación de cajeros corresponsales, cuya expansión ha duplicado los puntos de atención al cliente, sobre todo para la oferta de operaciones pasivas.

Cuadro Nº 1: Servicios de Intermediación Financiera por Tipo de Institución y Zona Atendida, a diciembre 2006

| Tipo de Institución | En Millones US\$ | | | | | |
|---------------------|------------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|
| | Depósitos | | | Colocaciones | | |
| | Rural | Urbano | Total | Rural | Urbano | Total |
| Bancos | 155 | 18,747 | 18,902 | 119 | 15,632 | 15,751 |
| Financieras | 0 | 230 | 230 | 1 | 486 | 486 |
| Cajas Municipales | 42 | 909 | 951 | 93 | 1,001 | 1,095 |
| Cajas Rurales | 21 | 156 | 177 | 27 | 172 | 199 |
| EDPYMES | 0 | 0 | 0 | 14 | 235 | 250 |
| Total | 219 | 20,042 | 20,261 | 255 | 17,526 | 17,781 |

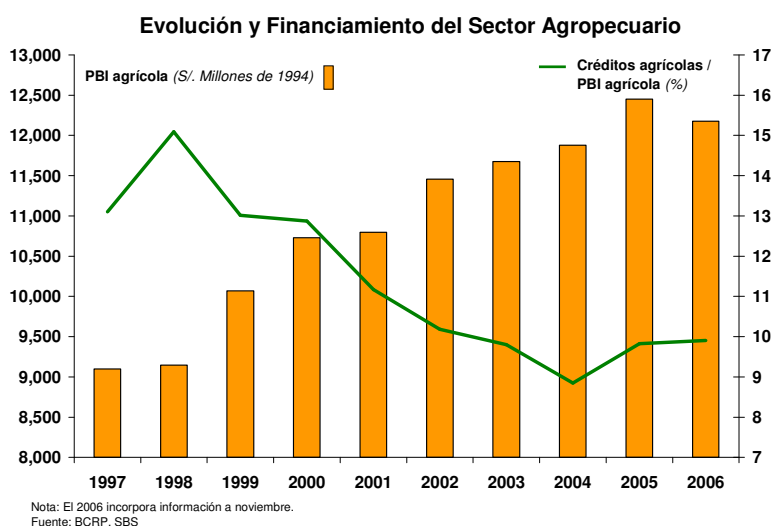
1/ Considera una distribución similar a la de la población.

Cuadro Nº 2: Las Zonas Rurales y el Sistema Financiero, a diciembre 2006

| Tipo de Institución | Participación de las Zonas rurales en los depósitos y colocaciones de las IFIS (en %) | | | | Participación de las IFIs en el financiamiento en zonas rurales (en %) | | | |
|---------------------|---|-------------|--------------|-------------|--|--------------|--------------|--------------|
| | Depósitos | | Colocaciones | | Depósitos | | Colocaciones | |
| | Rural | Urbano | Rural | Urbano | Rural | Urbano | Rural | Urbano |
| Bancos | 0.8 | 99.2 | 0.8 | 99.2 | 71.1 | 93.5 | 46.8 | 89.2 |
| Financieras | 0.0 | 100.0 | 0.1 | 99.9 | 0.0 | 1.1 | 0.3 | 2.8 |
| Cajas Municipales | 4.4 | 95.6 | 8.5 | 91.5 | 19.3 | 4.5 | 36.7 | 5.7 |
| Cajas Rurales | 11.9 | 88.1 | 13.5 | 86.5 | 9.6 | 0.8 | 10.6 | 1.0 |
| EDPYMES | 0.0 | 100.0 | 5.8 | 94.2 | 0.0 | 0.0 | 5.7 | 1.3 |
| Total | 1.1 | 98.9 | 1.4 | 98.6 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

⁵ Las Cajas Municipales, las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito y las Entidades para el desarrollo de la Microempresa (Edpymes) son las denominadas instituciones microfinancieras no bancarias.

En realidad, según casi cualquier indicador, el sector rural ha sido siempre marginal en el portafolio de servicios del sistema financiero. Así por ejemplo, una alternativa frecuentemente utilizada es aproximar las colocaciones en el área rural por aquellas realizadas en el sector agropecuario. Así, en el período 1997-2006, los préstamos del sector financiero al sector agropecuario financiaron alrededor del 7 por ciento de la producción agropecuaria, teniendo esta proporción una tendencia decreciente (ver gráfico). En contraste, la producción agropecuaria ha venido creciendo sostenidamente, lo cual sugiere que esta se autofinancia o recurre a mecanismos de financiamiento informal⁶.



La poca importancia del sector rural en el portafolio de las instituciones financieras podría explicarse por la conjunción de diversos factores tales como: i) los elevados niveles de pobreza y bajos niveles educativos de la población rural⁷; ii) el bajo retorno y alto riesgo del sector agropecuario frente a otros sectores de la economía; iii) los

⁶ La presencia del financiamiento informal, proveniente de usureros, intermediarios (comerciantes mayoristas, supermercados) y proveedores de insumos, entre otros, ha sido documentada. Ver por ejemplo, Sotomayor (1998), Alvarado et al 2001.

⁷ El 81 por ciento de los pobladores rurales está en situación de pobreza o mucha pobreza y 13 por ciento en situación de pobreza extrema (Mapa de Pobreza de Foncodes, 2000).

elevados costos de transacción de servir a clientes pequeños, muy heterogéneos y dispersos geográficamente; iv) las dificultades que existen en la asignación de crédito debido a problemas de información e incentivos. Estos factores no fueron significativamente afectados por las reformas del sector financiero iniciadas en la década de los noventa⁸. El objetivo de la siguiente sección es mostrar de qué manera estos factores, que responden a las características propias de las zonas rurales restringen el desarrollo de la intermediación financiera en estas zonas, en tanto aumentan los riesgos y los costos de la intermediación.

3. Limitaciones y riesgos de la intermediación financiera en zonas rurales

Los factores que limitan el desarrollo de la intermediación financiera e incrementan los riesgos de la intermediación en zonas rurales, se explican principalmente por las características propias de las zonas rurales y de sus pobladores y por la ausencia de instrumentos para aliviar las consecuencias de dichas características. Someramente, algunas de estas características, cuyas implicancias analizaremos más adelante son: la dispersión geográfica, la gran heterogeneidad de los hogares rurales, los altos niveles de pobreza, la estacionalidad y alta volatilidad de la producción y de los ingresos provenientes de la agricultura, la baja productividad y elevados riesgos en inversiones agrícolas y no agrícolas, y la ausencia de esquemas para prevenir, mitigar y enfrentar dichos riesgos. Estas características hacen costosa la intermediación y acentúan los factores de riesgo que enfrentan los intermediarios financieros. Esta consideración es clave en la definición de un marco de regulación y supervisión financiera conducente al desarrollo financiero en zonas rurales.

⁸ Aún cuando hubo elementos importantes. Así por ejemplo, la liberalización del mercado de tierras, que permite que la tierra califique como garantía colateral en los créditos, lo cual podría aliviar los problemas de asimetría en la información. Sin embargo, sin un sistema legal ágil que permita la fácil transferencia de tierras, el beneficio es limitado. Otro elemento importante es la liberalización de las tasas de interés que permite que las instituciones fijen las tasas de interés tal de reflejar el costo y riesgo real de sus actividades.

3.1. Riesgo crediticio

El riesgo crediticio es el riesgo que los prestatarios no cumplan con el pago de sus obligaciones, lo cual podría llevar a una pérdida parcial o total del monto de deuda otorgado. Analizamos este tipo de riesgo en sus dos dimensiones, la cantidad del riesgo y la calidad del riesgo (Bessis, 98). La cantidad de riesgo se refiere al monto expuesto a riesgo de pérdida. Usualmente el préstamo promedio otorgado en zonas rurales es pequeño; así, de acuerdo a la información reportada por las entidades a la SBS, a través del Reporte Crediticio del Deudor (RCD), el crédito promedio del sistema financiero en zonas rurales al cierre de Abril del 2004 fue de US\$ 1 673, mientras que el crédito promedio en zonas urbanas se situó en US\$ 3 128. Por lo tanto, el riesgo por cantidad para un solo préstamo es reducido.

Sin embargo, el riesgo acumulado de la cartera para las IMFNB (las de mayor presencia en zonas rurales) es significativo, debido a que la cartera de préstamos es el principal componente de los activos totales, alcanzando una participación de 75 por ciento. Además, dicha cartera presenta un bajo nivel de diversificación geográfica y sectorial. La mayoría de IMFNB tienen todavía un alcance local y, al 31 de diciembre de 2006, el 52.8 por ciento de las colocaciones comerciales y a la microempresa se concentraba en el sector comercio (SBS, 2006)⁹. Además, en el caso de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, un tercio de sus créditos comerciales y a la microempresa se concentraba en el sector agropecuario, donde los ingresos son muy volátiles y correlacionados por zona geográfica, poniendo a las instituciones poco diversificadas expuestas a riesgo sistémico.

⁹ Del total de la cartera de colocaciones, 71.5% es cartera comercial y a la microempresa

De otro lado, la calidad del riesgo se refiere a la probabilidad de incumplimiento de las obligaciones y a la probabilidad de recuperar lo perdido. El riesgo de la cartera de créditos y la calidad del riesgo crediticio en los intermediarios que prestan en las zonas rurales podría ser elevado por las siguientes razones:

- *Capacidad para presentar garantías:* La posibilidad de buscar respaldo en garantías es reducido, sobre todo en áreas rurales, dado que los derechos de propiedad de las tierras y propiedades no están claramente establecidos y el costo de adjudicación de los mismos es muy elevado. Ello limita el uso de la garantía como mecanismo para aliviar los problemas de selección adversa (al impedir, en la etapa de selección del cliente, que los clientes no riesgosos envíen señales de capacidad de pago) y riesgo moral (al no poder utilizar la garantía como incentivo para inducir al cumplimiento de las obligaciones una vez otorgado el crédito).
- *Riesgo de precios y de cantidades:* De acuerdo a la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de 1997, el 95 por ciento de la población en zonas rurales tiene como actividad principal a la agricultura (INEI, 1997). Por tanto, la naturaleza de los ingresos provenientes de esta actividad, caracterizados por un alto grado de incertidumbre, afectan el riesgo crediticio. Los ingresos agrícolas están sujetos al riesgo de la volatilidad de precios (por factores de mercado, cíclicos o estacionales no controlables, que afectan tanto el precio de los productos finales como de los insumos) y de cantidades (por factores inherentes a la producción y al clima, mermas en el proceso de comercialización, entre otros). Como en todo contrato de crédito, dichos riesgos son parcialmente transferidos al prestamista.
- *Cuotas de amortización únicas:* Los contratos de créditos agrícolas usualmente se pactan con una sola cuota de pago, contrario a lo que recomiendan las mejores

prácticas en tecnología de microcréditos. En todo caso, la posibilidad de establecer cuotas múltiples dependería del grado de diversificación de actividades del agricultor, pudiendo en algunos casos pagar pequeñas cuotas provenientes de ingresos distintos a los asociados al motivo del préstamo. De hecho, la información del INEI (1997) revela una estructura de ingresos diversificada: “...para todos los quintiles de ingresos y gastos, la composición de los ingresos de los hogares es relativamente homogénea: alrededor de 20% de los ingresos proviene de actividades no laborales (rentas y autoconsumo básicamente), un 25% de actividades asalariadas y un 55% del autoempleo (agropecuario mayoritariamente) (Del Castillo, et al, 2001, pág. 5).

- *Periodos de amortización:* Algunos productos agrícolas, tales como el café y algunos frutales, tienen un periodo largo de gestación y demandan préstamos con periodos largos de amortización, los cuales son generalmente más riesgosos que los préstamos para financiar inversiones con periodos cortos de gestación (Hollinger, 2004).
- *Correlación de ingresos:* Existe correlación en los ingresos por zona geográfica y por lo general las IMFs presentan un alto grado de concentración geográfica y sectorial, lo cual hace más vulnerable su cartera de préstamos¹⁰. Además, a menudo, los riesgos en la agricultura no solo afectan la producción y las actividades de comercialización relacionadas sino también las actividades no agrícolas que se mueven alrededor de ellas y dependen de esos ingresos.

¹⁰ En particular, las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito tienen un carácter netamente local y una cartera todavía dependiente, aunque de manera decreciente, de las actividades agrícolas. De otro lado, algunas Cajas Municipales de Ahorro y Crédito tienen una expansión significativa de oficinas, incluyendo en Lima.

- *Fungibilidad del crédito y monitoreo costoso:* El crédito es por naturaleza fungible y por tanto puede ser asignado a cualquier uso que el prestatario decida. En ese sentido, a menos a que exista un intenso monitoreo, no se puede garantizar que el crédito se destine para los fines solicitados o que posibilite la generación de los ingresos esperados. Esto es válido tratándose de cualquier crédito; sin embargo, el problema es mayor en áreas rurales, donde al estar los hogares rurales usualmente racionados en el mercado de créditos, existe una estrecha interdependencia entre sus decisiones de producción y consumo (Singh, Squire y Strauss, 1986). Además, la gran dispersión geográfica (baja densidad poblacional) y la infraestructura física de transportes y comunicaciones deficiente hacen muy costoso el monitoreo de los créditos.
- *Injerencia Política:* Siendo el tema rural y en particular el agrario temas socialmente sensibles, frecuentemente existe injerencia política que interfiere en el desempeño de los contratos entre privados. Por ejemplo, las desacertadas intervenciones del Estado en el año 2000, a través del Decreto de Urgencia N° 031 y del Programa RFA, entre otros, alientan una cultura de no cumplimiento de las obligaciones y por tanto desalientan la intermediación financiera¹¹.

Los aspectos arriba mencionados sugieren que prestar en zonas rurales puede implicar un riesgo crediticio mayor que en zonas urbanas y esto es consistente con los

¹¹ EL DU 031 de Mayo 2000 creó un mecanismo a través del cual los deudores con créditos agropecuarios mayores a 25 UIT, vencidos o por vencerse, podrían presentar una solicitud de acogimiento al promotor (persona natural designada por el MINAG), incluyendo una propuesta del plan de reprogramación del pago de sus créditos. Al aprobarse la solicitud se suspende la exigibilidad de las obligaciones por parte de los acreedores, quienes tienen un plazo de 15 días para presentarse para la conciliación con el deudor, en la que deberán acordar la reprogramación de los plazos y la tasa de interés. De otro lado, el Programa de Rescate Financiero Agropecuario (RFA) fue creado por medio del Decreto de Urgencia N° 059-2000 con la finalidad de contribuir con la refinanciación de las deudas por créditos agropecuarios contraídos con las Instituciones del Sistema Financiero. Para este fin el Estado aporta Bonos de Reactivación de hasta el 100% de la deuda a refinanciar, tratándose de deudas menores o iguales a US\$ 30 mil. Este programa ha tenido múltiples modificaciones y extensiones de vigencia.

indicadores de calidad de cartera para las IMFNB peruanas. Así, al 31 de diciembre 2006, los créditos otorgados en zonas rurales mostraron una morosidad (porcentaje de cartera atrasada sobre créditos directos) de 5 por ciento, mayor que en las zonas urbanas, donde se registró una morosidad de 2.13 por ciento¹².

3.2. Riesgo de liquidez

Existe incertidumbre sobre el monto exacto de salida y entrada de dinero a la institución, lo cual depende del ambiente externo, del comportamiento de los acreedores y de la demanda de créditos y repago de los mismos. En este sentido, el riesgo de liquidez es el riesgo de pérdida ocasionado por la posibilidad que la institución no tenga suficientes fondos para cubrir sus obligaciones o no sea capaz de obtener fondos a un costo razonable. Las IMFs, por sus características (instituciones relativamente nuevas, reducida información sobre el sector, poca historia de crédito, entre otros), no pueden acceder a fuentes de capital con la misma facilidad con que lo haría una entidad tradicional. En este sentido, las IMFs sufren en el mercado de capitales, los mismos problemas de información que sus clientes. Por ello, muchas IMFs para captar depositantes tienden a ofrecer tasas de interés pasivas elevadas, atrayendo capitales poco estables, de clientes motivados por la especulación y la seguridad de estar cubiertos por el Fondo de Seguro de Depósitos. De otro lado, aquellas IMFs que dependen de fondos de la cooperación internacional, están sujetas a la incertidumbre sobre la disponibilidad de los mismos y a las condiciones impuestas por estas instituciones.

De este modo, la estructura típica de fondeo de una IMF tiene un bajo nivel de diversificación, lo cual la hace más vulnerable a una crisis de liquidez. Cabe resaltar

¹² Morosidades estimadas sobre la base de información del Reporte Crediticio del Deudor (RCD) de la SBS.

que los problemas de liquidez podrían originar no solo incapacidad para cumplir con las obligaciones sino también para renovar préstamos, lo que a su vez podría generar incentivos adversos al cumplimiento del repago de los créditos por parte de los clientes actuales.

Las características de las zonas rurales pueden influir en el factor de riesgo de liquidez de diversas maneras:

- Siendo la agricultura la principal actividad de los pobladores rurales (INEI, 1997), el ciclo agrícola define una demanda por crédito estacional en las zonas rurales, lo cual implica que los requerimientos de liquidez sean también estacionales, dificultando el calce en plazos de activos y pasivos.
- En tanto la cartera de créditos esté dominada por créditos agrícolas, la estructura de pagos de la deuda tendería a consistir en cuotas únicas, en función al tiempo de la cosecha y/o a la realización del producto. Sin embargo, en el caso de las IMFNB peruanas, la presencia de créditos agrícolas tiende a disminuir.
- La capacidad de las instituciones para movilizar depósitos se ve limitada por los costos de transacción que implica movilizar pequeños depósitos en áreas rurales. Adicionalmente, los altos niveles de pobreza registrados en zonas rurales limitan el volumen de depósitos captados.

3.3. Riesgo de la tasa de interés y riesgo del tipo de cambio de la moneda extranjera.

El riesgo de la tasa de interés es el riesgo de una reducción en las ganancias debido a fluctuaciones en las tasas de interés. Esto es explicado al menos por uno de estos factores: i) des-balances en los plazos de los activos y los pasivos; ii) topes legales en

las tasas de interés que limitan la habilidad de éstas para ajustar el rendimiento de los activos en respuesta a los cambios, iii) el haber emitido opciones (implícitas) de prepago de préstamos a los prestatarios y de retiro de fondos a los acreedores, iv) cambios en la probabilidad de recuperación de préstamos con tasa variable debido a tasas de interés fluctuantes (Kidwell y Peterson, 90). Las características de las zonas rurales no influyen de manera especial sobre este riesgo. Sin embargo, en tanto las zonas rurales concentran elevados niveles de pobreza, existe el riesgo de ingerencia política imponiendo topes a las tasas de interés, tal como ocurrió para el caso de los créditos al sector agropecuario en la década de los ochenta.

Por otro lado, el riesgo de fluctuaciones en la tasa de cambio de moneda extranjera respecto de la moneda nacional, podría ser importante para una institución que opera en zonas rurales, dependiendo del calce en moneda de sus activos y pasivos al endeudarse en dólares y prestar en moneda nacional. La transferencia de este riesgo al cliente, al otorgarle créditos en moneda extranjera, puede derivar en un riesgo cambiario crediticio, si estos clientes generan ingresos en moneda local. De hecho, la producción en el sector rural, usualmente se orienta al mercado local y, por lo tanto, los ingresos percibidos son en moneda nacional. Este problema lo enfrentan sobre todo las Edpymes, quienes en su mayoría reciben recursos en dólares provenientes de fondos de inversión y de organismos internacionales.

3.5. Riesgos operacionales

Los riesgos operacionales se originan en deficiencias o fallas en los procesos internos, en los recursos humanos, o en los sistemas de información para el seguimiento y reporte de los riesgos existentes. De ocurrir ello, algunos riesgos importantes podrían pasar desapercibidos y al no ser administrados oportunamente podría generar pérdidas

financieras importantes. Recientemente, la literatura en microfinanzas destaca la importancia de los riesgos operacionales en el perfil de riesgo de las instituciones microfinancieras. De acuerdo a Bessis (1998), los riesgos operacionales pueden surgir a dos niveles, a nivel técnico y a nivel organizacional. El riesgo a nivel técnico, se puede dar debido a errores al registrar las transacciones, a deficiencias en el sistema de información, o a la ausencia de herramientas para medir los riesgos. Así, información incompleta sobre las características de los créditos otorgados y los parámetros que influyen en el desempeño de los mismos, puede ser fuente de riesgo, en tanto no permite un monitoreo adecuado. El poco desarrollo, la dispersión geográfica y el nivel de incertidumbre en zonas rurales dificultan el recojo de información relevante sobre los clientes y sus proyectos. Por ejemplo, tratándose de créditos para la producción agrícola de larga maduración, es difícil contar con toda la información necesaria para estimar los riesgos de su financiamiento, en tanto que el nivel de incertidumbre sobre parámetros tales como las condiciones futuras de la demanda, de los precios y costos es mayor que en otros sectores (Hollinger, 2004).

Además, muchas de las IMFNB peruanas que ofrecen servicios financieros en áreas rurales tienen sistemas de información poco sofisticados, los cuales podrían resultar no confiables, en la medida en que aumenta el número de transacciones. Asimismo, en algunos casos los sistemas de información no trabajan en tiempo real y las agencias no están interconectadas, lo cual dificulta la toma de acciones rápida y oportuna.

De otro lado, el riesgo operacional que surge a nivel organizacional, se refiere a la organización para el reporte y monitoreo de los riesgos, es decir, al conjunto de reglas y políticas relacionadas al reporte, seguimiento de los riesgos y consecuentemente toma de acciones correctivas. Así, aún cuando los sistemas de información funcionen

adecuadamente, una inadecuada organización o la ausencia de incentivos para reportar la existencia de riesgos puede generar pérdidas a la empresa.

4. El Marco de Regulación para el Desarrollo del Sistema Financiero Rural.

Es importante mencionar primero que el marco o entorno normativo para el desarrollo del sistema financiero rural, no se limita al marco de regulación financiera. El entorno regulatorio está constituido también por la política macroeconómica y las políticas sectoriales. Una política macroeconómica favorable al desarrollo del sistema financiero rural es aquella que promueven la estabilidad y el crecimiento sostenido de la economía; pues esto reduce la incertidumbre sobre el éxito de los proyectos a financiar y promueve el desarrollo de los servicios financieros.

Las políticas sectoriales inciden de manera importante en la habilidad para la profundización del sistema financiero rural, en tanto afectan aspectos tales como los derechos de propiedad, que definen el valor de los activos (tierras por ejemplo) como garantía colateral, los programas de educación rural, que facilitan la formación de capital humano, los procesos legales, que determinan la celeridad o lentitud en la realización de garantías, la investigación en actividades extensivas rurales que influyen en la adecuación a cambios tecnológicos y la inversión pública en infraestructura, que contribuyen a la reducción de los costos de transacción.

Sin embargo, el análisis del entorno macroeconómico y sectorial está fuera del alcance de este documento, que más bien se concentra en el marco de regulación prudencial del sistema financiero, el cual influye en las acciones tomadas por los intermediarios financieros y por lo tanto en el desempeño de éstos. Por ello, el reto para el regulador, es lograr un equilibrio el objetivo prudencial (proteger los intereses de los depositantes promoviendo la solidez de las instituciones) y el objetivo de las

instituciones de lograr un mayor alcance de los servicios financieros hacia el poblador rural.

4.1. Lineamientos Generales para que el marco de regulación prudencial sea conducente a la profundización del sistema financiero rural.

Es importante no perder de vista el objetivo del marco de regulación prudencial: El objetivo del marco de regulación prudencial es velar por los intereses de los depositantes, asegurando la estabilidad del sistema financiero. Por ello, las normas del sistema financiero no pueden estar orientadas a objetivos no prudenciales, por más nobles que éstos sean, tales como buscar que el financiamiento llegue a determinados grupos o productos meta o que éste sirva para el alivio de la pobreza. Más aún, los créditos mal otorgados pueden en realidad llevar a un incremento de la pobreza. Por ello, es importante diferenciar claramente, la necesidad de servicios financieros existente y la demanda legítima de los mismos, donde la legitimidad de la demanda se entiende como la **voluntad** y **capacidad** de la población rural de demandar diferentes tipos de servicios financieros a precios y términos a los que son ofertados (Gonzales-Vega, 1998).

Dichos precios y términos deben ser tales que permitan al intermediario financiero alcanzar la sostenibilidad, cubriendo sus costos financieros (incluyendo provisiones para malos préstamos) y sus costos operativos, tal de garantizar su permanencia en el largo plazo, lo cual es importante para las instituciones y también para los clientes. El marco de regulación puede también jugar un rol importante en inducir a que los servicios ofertados se den bajo condiciones competitivas.

Tratándose de servicios de crédito, el elemento clave es el financiamiento de las actividades rurales, no solo el financiamiento de la actividad agrícola: Cabe reiterar que, dado que el poblador rural usualmente mantiene una cartera diversificada de actividades, los servicios de crédito ofrecidos al pequeño agricultor deben ser enfocados en la visión general de financiamiento de actividades rurales, de tal forma de ayudar a los hogares rurales a consolidar también sus actividades no agrícolas (Bucleanau, 1997). Estas últimas cumplen el rol de seguro ante los eventos adversos que afectan a la actividad agrícola. Asimismo, desde el punto de vista de los intermediarios financieros, esta visión general aumenta sus probabilidades de ser viables en el largo plazo, debido a los beneficios de la diversificación.

Servicios financieros rurales, no solo crédito: La profundización del sistema financiero no solo se da a través de servicios de crédito. Los servicios de depósitos, seguros, remesas, la posibilidad de pagar los servicios públicos y de tener alternativas de inversión de largo y corto plazo, entre otros, son también importantes. En particular, el acceso a facilidades de depósito seguras y convenientes es tanto o más importante que el crédito, y no solo para los clientes sino también para las instituciones (Vogel, 1984; Robinson, 1994). Aún a niveles de bajos ingresos, existe evidencia de la gran demanda por microahorros institucionales que brinden seguridad, rentabilidad y liquidez (Robinson, 2001). Además, los servicios de depósitos brindan a los clientes la posibilidad de autofinanciamiento y la de usar sus ahorros para tener acceso a créditos o a otros servicios. De otro lado, la institución financiera que moviliza depósitos cuenta con una fuente de financiamiento para sus créditos y elimina (reduce) la dependencia de los fondos del gobierno y entidades donantes, entre otros beneficios.

El rol que le corresponde al estado es el de asegurar un marco de regulación apropiado y estable y una supervisión continua y transparente, que ayude a construir la confianza del público en los intermediarios financieros. De otro lado, es importante tener en cuenta que la presencia de fuentes de fondeo baratas, que podrían ser ofrecidas para promover los créditos, desalienta la movilización de depósitos.

Crear condiciones de competencia, eliminando las barreras regulatorias: El marco de regulación prudencial debe promover un ambiente competitivo en el mercado, eliminando barreras en el marco de regulación que conducen a la fragmentación del mercado, limitando la diversificación, la competencia y la creación de economías de escala y economías de ámbito¹³. Además, tratándose de un marco general para todas las instituciones financieras, independientemente del sector en que éstas operan, éste debe ser lo suficientemente flexible para no limitar que las empresas asuman riesgos de manera prudente siempre que estén preparadas para administrarlas, haciendo uso de las mejores prácticas en tecnologías que ayuden a mitigar, neutralizar, o enfrentar los riesgos.

Evitar la participación del Estado en el proceso de intermediación financiera: Es recomendable limitar la participación del Estado en el sistema financiero. La experiencia de la intervención del gobierno en el mercado rural en diversos países en desarrollo, incluyendo Perú, tuvo efectos perversos sobre la eficiencia del sistema y sobre la distribución de los ingresos, los cuales fueron ampliamente documentados (Gonzalez-Vega, 1976; Adams y Graham, 1981; Von Pischke, Adams y Donalds, 1983; Braverman y Guash, 1989). La participación del Estado, sobre todo cuando ésta está orientada a zonas deprimidas como las áreas rurales, tiende a politizarse y a

¹³ En estos aspectos hubo un gran avance en el marco de regulación peruano, habiéndose eliminado barreras a la entrada hacia algunos mercados (por ejm: Lima Metropolitana).

subsidiar costos, sin reflejar el riesgo de los clientes ni los costos del mercado. Este tipo de intervención ubica en posición de desventaja a los intermediarios que operan en el mercado, los que a la larga son desplazados.

La labor del Estado debiera limitarse a generar un entorno conducente al desarrollo financiero (estabilidad macroeconómica, infraestructura vial y de comunicaciones, sistemas legales y judiciales eficientes, entre otros). Además, éste podría cumplir el rol en posibilitar la investigación y desarrollo de tecnología crediticia y actuar contribuyendo al abaratamiento de los costos de intermediación. Por ejemplo, el Banco de la Nación (BN) de Perú, actualmente celebra convenios con las IMFNB para que éstas hagan uso de su gran red oficinas descentralizadas, utilizando sus ventanillas para atender a clientes en zonas alejadas del país. Además, las IMFNB pueden acceder, por subasta, a un fondo que ofrece el BN, proveniente de sus actividades recaudadoras del estado.

Inducir a una adecuada estructura de gobierno: La estructura de gobierno es el proceso a través del cual el directorio de la empresa guía a la institución, a través de la gerencia, al cumplimiento de su misión corporativa, protegiendo al mismo tiempo los activos de la empresa. Por ello es necesario que el marco de regulación especifique los requisitos mínimos para evaluar la idoneidad técnica y moral que deben cumplir los directores para llevar a cabo su labor. Esta labor consiste, entre otros aspectos, en definir claramente: la misión de la empresa, los principios y políticas a seguir en la conducción de la empresa, el esquema de incentivos para que la gerencia lleve a cabo la misión y la organización de la supervisión de las operaciones más importantes. No es fácil encontrar las habilidades requeridas para ello, y la dificultad suele ser mayor en zonas rurales. Sin embargo, en tanto las instituciones crecen en activos y en alcance y se vuelven captadoras de depósitos, la efectividad del sistema de gobierno

de la empresa es crucial (Rock y otros, 1998). En el caso peruano, existe una normativa que establece los requisitos necesarios para el directorio de las cajas municipales (Resolución SBS N° 114-2004). La aplicación del mismo esquema y principios de idoneidad (fit and proper) para la designación de miembros del consejo directivo de las cajas rurales y edpymes está en evaluación.

Establecer normas que aseguren que solo las instituciones con potencial de éxito

entren al mercado: Es necesario establecer condiciones de entrada al sistema financiero rigurosos para garantizar la probabilidad de tener en el mercado instituciones solventes y viables. Los principales parámetros que el marco de regulación puede definir son el nivel de capital mínimo de entrada y los criterios para asegurar la idoneidad del directorio y de la gerencia. El nivel de capital mínimo requerido tiene diversos propósitos. En primer lugar, el capital mínimo de entrada debe ser suficiente para respaldar el inicio de operaciones de la entidad financiera regulada durante un periodo razonable de tiempo, de al menos tres años (Jansson, Rosales y Westley, 2003). De este modo, se favorece la protección de los depósitos del público y la estabilidad del sistema financiero. Además, el capital mínimo tiene la función de generar incentivos para los propietarios, pues se espera que éstos, en tanto tengan recursos importantes comprometidos, ejercerán suficiente control para buscar rentabilidad y eficiencia en la empresa. Sin embargo, si existiera una alta participación de donantes y gobiernos en el capital de las instituciones financieras, dichos incentivos podrían ser débiles en tanto éstos suelen ser poco rigurosos en el control de los intermediarios financieros (Fiebig, 2001)¹⁴. Finalmente, los niveles de capital mínimo constituyen un medio para influenciar la estructura del sistema

¹⁴ En Perú, el gobierno tiene propiedad del Banco Agropecuario del Perú, aunque sus operaciones son por lo pronto mayoritariamente de segundo piso. De otro lado, las cajas municipales son de propiedad de los municipios y muchas de las edpymes son de propiedad de organismos no gubernamentales.

financiero; así, altos requisitos de capital definirán un mercado con pocas instituciones grandes y por el contrario, bajos niveles de capital podría inducir a la existencia de un gran número de instituciones pequeñas (Jansson, 1998).

En el caso peruano, la Ley 26702, ley general del sistema financiero, establece un nivel de capital mínimo de entrada para la instituciones microfinancieras no bancarias de US\$ 294,135, actualizado a diciembre 2006, el cual es uno de los más bajos en la región para instituciones financieras comparables¹⁵ y se encuentra también muy por debajo de lo requerido a los bancos (US\$ 6 470 000). Ello ha dado por resultado un sistema que incluye 39 instituciones microfinancieras no bancarias, cuya supervisión es costosa. Un problema adicional, es que las instituciones pequeñas tienen un carácter local, y por tanto reducidas posibilidades de diversificación. Además, la ausencia de una base sólida de capital no favorece la innovación en tecnología crediticia, necesaria para el área rural.

Por lo arriba expuesto, es claro que los niveles de capital mínimo para la entrada de instituciones microfinancieras no bancarias debería ser revisado, lo cual contribuiría además al proceso de consolidación que se ha iniciado, movido por la creciente competencia¹⁶.

Incentivos y herramientas para la buena administración de los riesgos inherentes al sector rural: El marco de regulación debe generar los incentivos necesarios para una buena administración de los riesgos, definiendo las responsabilidades en este tema de los diversos actores que forman parte de la estructura de gobierno de la empresa

¹⁵ Así por ejemplo, el requerimiento de capital de entrada para los Fondos Financieros Privados en Bolivia es aproximadamente de 870 mil USD y para las Asociaciones Financieras en el Ecuador de 1.3 millones de USD (The Microfinance Gateway. Regulation and Supervisión Resource Center, <http://microfinancegateway.org/>).

¹⁶ Actualmente, en la superintendencia de Banca y Seguros, existe un proyecto de incremento del capital mínimo. Este es consistente con el proyecto de adecuación al Nuevo Acuerdo de Capital (Basilea II).

financiera: la junta de accionistas, el directorio, la gerencia, las unidades de auditoría interna y externa y la unidad de riesgos. Así, en el caso peruano, la normativa que es común a todas las instituciones, independientemente del sector al que éstas se orienten, exige que éstas cuenten con unidades funcionales de control y administración de riesgos y sistemas de información para un adecuado control de las operaciones de la empresa, incluyendo las medidas de seguridad y contingencia para el uso de los sistemas informáticos¹⁷.

Además, debe existir una preocupación permanente por perfeccionar el marco normativo, identificando posibles restricciones a una mejor los riesgos. Así, recientemente, se subsanó una deficiencia existente, al permitir que las IMFNB puedan realizar algunas operaciones y utilizar mecanismos de cobertura de riesgos, tales como la compra y venta de cartera y la toma de commodities, futuros y productos financieros derivados (Resolución SBS 1122-2006). Las ventas de cartera permiten a las IMFNB reducir su cartera en alto grado de morosidad transfiriéndolas a empresas especializadas para su recuperación, y la toma de forwards y/o futuros, les permite por ejemplo reducir su posición global en moneda extranjera, permitiendo un mejor calce de monedas. Asimismo, instrumentos como *interest rate caps* ó *swaps* de tasas de interés, les permite reducir su exposición al riesgo de tasas de interés al tener activos y pasivos sensibles a distintos plazos.

Flexibilidad para que las instituciones financieras que operan en zonas rurales se adapten a las condiciones del medio minimizando costos hundidos: Las condiciones del entorno en las áreas rurales hacen que los costos medios de intermediación sean

¹⁷ Por ejemplo, las Resoluciones SBS 1040-1999 y SBS 1041-1999 son normas respecto a la auditoría interna, la Resolución SBS 808-2003, respecto a la evaluación y clasificación del deudor y requerimiento de provisiones para la administración del riesgo crediticio y la Resolución SBS 041-2005, referido a la administración del riesgo cambiario crediticio.

elevados. Una de estas condiciones es la dispersión de los asentamientos humanos y la baja densidad poblacional de los mismos. Así, de los 84046 centros poblados existentes en Perú, 75199 son rurales, de los cuales 73524 tienen una población inferior a los 500 habitantes (Del Castillo et al, 2001). Esto sin duda hace que la apertura de oficinas en muchas zonas no sea rentable, más aún si el marco de regulación exige condiciones mínimas para la autorización de las mismas, tales como sistemas de seguridad, número mínimo de horas de atención, reportes de información que implican cierto grado de desarrollo de los sistemas de comunicación, entre otros.

Un marco de regulación conducente al desarrollo del sistema financiero en zonas rurales debe tomar en cuenta estos aspectos brindando flexibilidad para que las instituciones se adapten a las condiciones del medio, minimizando los costos hundidos. Con esta consideración, recientemente, el marco normativo peruano promueve la apertura de cajeros corresponsales, los cuales son establecimientos pertenecientes a empresas distintas de las del sistema financiero, con las que los intermediarios financieros mantienen acuerdos contractuales para brindar, a través de dichos establecimientos operaciones y servicios autorizados (Circular N° B-2147-2005). De manera similar, se podría evaluar otras formas de intermediación a bajo costo, tales como agencias móviles, el funcionamiento de agencias en días y horarios especiales, acordes a la actividad económica de cada zona (por ejemplo, en algunos pueblos la atención se podría limitar solo a días de feria), entre otros.

Promoción y desarrollo de las Centrales de Riesgo: Promover el desarrollo de las centrales de información de riesgos, buscando facilitar la integración de la información que reportan las instituciones financieras reguladas (bancos, cajas municipales y rurales y edpymes). Asimismo, requerir que las cooperativas de ahorro y crédito, supervisadas por la FENACREP brinden información a la central de riesgo.

Toda esta información junto con aquella proveniente de instituciones no reguladas podrían ayudar a reducir la asimetría en la información y a mejorar la selección del cliente, sobre todo en zonas rurales, donde los clientes de estas diversas instituciones son en muchos casos compartidos.

4.2. Lineamientos específicos para inducir a una administración adecuada de riesgos en el sector financiero rural.

Los riesgos que enfrentan las IFIs pueden ser idiosincrásicos o sistémicos. Los riesgos idiosincrásicos, como aquellos originados en la correlación de ingresos por zona, o en la selección y seguimiento de los clientes, o en la organización al interior de la IFI, pueden ser administrados por la empresa, a través de una diversificación de la cartera, haciendo uso de una tecnología crediticia adecuada y garantizando sistemas de control interno rigurosos. De otro lado, los riesgos sistémicos escapan del control de la institución y es el respaldo del capital el que permite a la institución afrontar los riesgos no esperados.

En la administración de ambos tipos de riesgos, el marco de regulación puede jugar un rol importante, definiendo las condiciones de entrada (capital mínimo) al mercado, creando los incentivos para que la IFI desarrolle o adapte tecnologías crediticias adecuadas para servir a sus clientes, promoviendo que la organización y el sistema de incentivos estén diseñados para el control efectivo del riesgo crediticio y la promoción de una cultura empresarial.

En lo que sigue nos concentraremos en definir los elementos básicos para la administración de los factores más importantes del riesgo en las instituciones orientadas al financiamiento rural: riesgo de gobernabilidad, riesgo crediticio, de

liquidez y de solvencia, tomando en cuenta el perfil de riesgos de las instituciones que operan en zonas rurales.

Riesgo crediticio

Los siguientes son elementos que debe contemplar el marco de regulación para inducir a una mejor administración, por parte de las instituciones financieras, del riesgo crediticio en zonas rurales:

Flexibilidad para aplicar una tecnología financiera adecuada: El marco de regulación debe otorgar flexibilidad para el diseño de procesos crediticios internos adecuados a las características de la actividad crediticia en zonas rurales, pues el proceso de selección de los clientes, de aprobación y seguimiento de los créditos puede ser muy distinto a procesos convencionales, en respuesta a la naturaleza de los clientes y las actividades a financiar.

El marco de regulación peruano ofrece dicha flexibilidad, tratándose de créditos otorgados a la microempresa (créditos MES). De este modo, las instituciones pueden definir la documentación mínima a requerir al cliente y, junto con éste, pueden precisar los indicadores para determinar capacidad de pago¹⁸. No obstante, la empresa está en la obligación de presentar a la SBS las políticas y procedimientos aprobados para el otorgamiento de créditos a la microempresa.

La importancia de la tecnología crediticia es vital en la administración del riesgo crediticio. En zonas rurales, el proceso de selección involucra determinar la capacidad y voluntad de pago del potencial cliente (la unidad familiar), haciendo un análisis del flujo efectivo proveniente tanto de las actividades agrícolas y no agrícolas del hogar.

¹⁸ Resolución SBS 808-2003

De acuerdo a las mejores prácticas, es mejor que el cliente tenga una fuente de ingresos diversificada tal que admitan contratos con pagos frecuentes que a su vez permitan un mejor seguimiento del cliente. De este modo, la devolución del crédito no está necesariamente atada al uso del mismo (Christen y Pearce, 2005). Asimismo, si se quiere aumentar la probabilidad de recuperación del crédito, es necesario adaptar los productos a las características del cliente, definiendo los montos y plazos acordes a la capacidad de pago y haciendo que el cronograma de pagos sea consistente con el flujo de efectivo esperado. Además, una tecnología adecuada debe ser tal que esté en condiciones de definir una relación de largo plazo entre el cliente y la institución, lo cual se sustenta en un esquema de incentivos adecuado para inducir al pago de las obligaciones.

Exigencia de manuales y políticas escritas: De otro lado, si bien es necesaria la flexibilidad en la aplicación de tecnología, el organismo regulador debe exigir que existan manuales y políticas escritas, definidas por el directorio, “precisando los controles ejercidos para los diversos niveles de la organización para propósitos de aprobación, administración y cobranzas de los microcréditos e incluso para el control de los propios oficiales de crédito” (BID, 2003, página 38). Asimismo, los manuales deben establecer claramente el nivel de riesgo que la empresa quiere/puede administrar, determinando grados de exposición en determinadas zonas o regiones geográficas, con determinados productos, clientes, préstamos no garantizados, entre otros.

Si bien la SBS cuenta con manuales de control interno, estos ameritan una revisión, a fin de precisar mejor las medidas concretas que se ha de solicitar a las empresas intermediarias en las zonas rurales.

Incentivos y condiciones para la diversificación: La diversificación es clave para el manejo del riesgo de portafolio, el cual debe ser primero claramente identificado y definido, realizando análisis de concentraciones respecto a diversos criterios tales como tamaño, actividad económica, región y agencia, sectores de clientes, vencimientos y monedas, entre otros. La diversificación se debe dar en todas estas dimensiones, diversificando productos y servicios.

Si bien, el organismo regulador debe crear las condiciones para que dicha diversificación se dé, no imponiendo barreras en la regulación, que por ejemplo limiten la expansión geográfica de las empresas, la unidad de riesgos al interior de cada empresa debe determinar los límites de exposición que la IFI desea tener a cada región, sector económico, tipo de cliente, entre otros criterios. En lo que concierne al marco de regulación existente y con el fin de promover la diversificación geográfica y la ampliación en la cobertura de servicios, es necesario simplificar las normas de apertura de agencias y sucursales y otras modalidades de canales de provisión de servicios.

Sin embargo, podría existir un *trade-off* entre especialización y diversificación. Los riesgos sistémicos pueden forzar a las IFIs a manejar su cartera diversificando en diferentes áreas rurales y urbanas; pero cuanto mayor es la amplitud de clientes y regiones, menor podría ser el conocimiento específico que tienen los prestamistas de sus clientes y por tanto mayor el riesgo crediticio (Skees, 2003). En todo caso, es importante asegurar que la expansión geográfica y el crecimiento vayan de la mano de un cambio organizacional, desarrollo de habilidades, conocimientos y adecuación de la tecnología financiera, mejoras en los sistemas de información gerencial tal que permitan el seguimiento y la toma de acciones oportuna y correcta.

Provisiones: La regulación exige que las instituciones financieras mantengan reservas genéricas y específicas para hacer frente a posibles pérdidas de la cartera crediticia. En tanto que las provisiones genéricas se constituyen de manera preventiva para la cartera clasificada como normal, las provisiones específicas se calculan en función a la identificación de un nivel de riesgo superior a la categoría normal.

La discusión respecto a las provisiones en el área rural, se centran más bien en los créditos agrícolas. Tratándose de créditos pequeños otorgados para la producción, éstos podrían ser clasificados por los intermediarios como créditos a la microempresa; pero si éstos superan el límite de endeudamiento en el sistema para que un crédito sea considerado microcrédito (US\$30 000 en el caso del Perú) los créditos serían tratados como créditos comerciales.

Cuando el crédito agrícola es tratado como crédito a la microempresa se presenta un problema. La clasificación de riesgo del microempresario se suele hacer (como en Perú) en función al número de días de mora, y por tanto las provisiones específicas dependen de este factor. Sin embargo, usualmente los créditos agrícolas tienen un plazo mayor a un típico crédito a la microempresa, por lo que realizar provisiones de acuerdo al número de días de mora podría resultar inadecuado. Es claro que un crédito (agrícola) otorgado a dos o tres años y que cuente con un pago único al vencimiento, debiera ser evaluado mucho antes de esta fecha. De otro lado, unos cuantos días de retraso en el pago podría deberse a un retraso en la cosecha, sin alterar el riesgo crediticio. Por ello, Fiebig (2001) sugiere explorar un tratamiento diferenciado en provisiones para créditos de producción y/o inversión de plazos más largos, respecto de aquellos de capital de trabajo de corto plazo. Sin embargo, un tratamiento de este tipo podría complicar mucho el esquema de provisiones, haciendo costosa la supervisión. Además, siendo los créditos de largo plazo más riesgosos, le

corresponderían mayores provisiones, creando incentivos para que los intermediarios prefieran financiera solo proyectos de corto plazo. La recomendación sería más bien de tomar en cuenta estas especificidades de los créditos agrícolas en el momento del diseño del contrato, dando tiempo suficiente para la realización de la cosecha.

Además, de acuerdo a las mejores prácticas se debieran establecer esquemas de pagos frecuentes, que permitan un mejor seguimiento del deudor e independice la recuperación del crédito del uso del mismo.

Riesgo de liquidez

Como ya se mencionó, el perfil del riesgo de liquidez de las instituciones financieras que operan en zonas rurales se ve influenciado por las características de dichas zonas. Primero, por el lado de los activos, la actividad agrícola, siendo una de las más importantes en la zona rural, define una demanda cíclica por liquidez, debido al ciclo agrícola, y condiciona además la definición de contratos de crédito con un pago único, al final de la cosecha. Además, una fuente adicional de riesgo de liquidez es la alta correlación de los ingresos agrícolas en determinadas localidades. Por el lado de los pasivos, el riesgo de liquidez se da a través del impacto que pueda tener las condiciones de riesgo, incertidumbre y correlación de ingresos en la movilización de depósitos.

La labor del regulador en cuanto al riesgo de liquidez es asegurarse que los intermediarios financieros cuenten con una estrategia, procedimientos, políticas y prácticas desarrolladas para la administración de este riesgo. En el marco de regulación peruano, las normas establecidas en la Resolución 471-2001 para la gestión de tesorería, apuntan a este objetivo. Además, según dicha norma, el Directorio es el responsable del establecimiento, implementación y cumplimiento de

dichas políticas, teniendo en cuenta los requerimientos mínimos establecidos y considerando la complejidad y volumen de operaciones que realiza la empresa (Resolución SBS 471-2001). Estos requerimientos, aplicables a todos los tipos de empresa financiera, exigen que la relación de activos líquidos a pasivos de corto de plazo sea al menos de 8 por ciento en moneda nacional y 20 por ciento en moneda extranjera. Sin embargo, en tanto el riesgo de liquidez depende del tipo de negocio y del entorno en que la entidad funciona, estos requerimientos debieran tratarse solo como mínimos requeridos. Cada empresa debe definir cuales son los niveles de liquidez a mantener de acuerdo a sus necesidades, a la evaluación propia de sus riesgos, a la disponibilidad de fuentes de fondeo para atender situaciones de crisis y en general a las acciones tomadas para mitigar y enfrentar el riesgo de liquidez.

En el caso de las instituciones que operan en zonas rurales y que tienen presencia importante de cartera agrícola, una forma de mitigar el riesgo de liquidez originado en determinada zona, es expandiendo la cobertura de sus operaciones a distintas regiones, buscando un equilibrio entre mantener el conocimiento local sin perder el control de las agencias. En general, las empresas debieran buscar una diversificación de clientes y de las operaciones tanto activas como pasivas. En este sentido, financiar actividades rurales en general y no solo agrícolas ayuda a una mejor administración de riesgos. Por el lado de las operaciones pasivas, posibles medidas son: ofrecer servicios de ahorros innovadores, que ayuden a las familias a manejar sus propias restricciones de liquidez, mantener planes de contingencia y una lista de posibles fuentes de fondeo en casos de presentarse una crisis de liquidez. Una medida adicional es contar con el acceso a fondos centrales liquidez (Fiebig, 2001; Vogel, 2004). En este caso, el problema principal que enfrentan los que administran dichos fondos es distinguir entre los problemas subyacentes de solvencia o viabilidad de

largo plazo y los problemas de liquidez de liquidez de corto plazo, de los que la empresa puede recuperarse (Vogel, 2004). En el Perú, no existe un fondo de esta naturaleza, aunque el Fondo de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, que actualmente tiene por función canalizar recursos financieros a favor de las cajas municipales de ahorro y crédito, podría cumplir la función de fondo de liquidez.

Riesgo de solvencia

El riesgo por insolvencia es la posibilidad que la institución no sea capaz de cubrir las pérdidas generadas por los riesgos que ésta asume. Este es el riesgo en que los reguladores están mayormente interesados, pues es el resultado final entre balancear el capital y todos los factores de riesgo que enfrenta la empresa, el riesgo crediticio, el riesgo de tasa de interés, de liquidez, de mercado y operacional, entre otros (Bessis, 98).

La adecuación de capital (relación capital sobre activos ponderados por riesgo), es el indicador clave de solvencia; por ello, el regulador fija un mínimo requerido en función al nivel de riesgo al que las instituciones están expuestas, requiriendo una mayor adecuación para instituciones que asumen mayores riesgos. Los requerimientos de capital se establecen para cubrir riesgos inesperados, puesto que los riesgos esperados son cubiertos por las provisiones.

La regulación peruana establece que el patrimonio no puede ser menor a 9.1 por ciento de los activos ponderados por riesgo, lo cual es más conservador que el 8 por ciento que recomienda Basilea I¹⁹,²⁰. Además, se especifican diversos descuentos o

¹⁹ Esto es equivalente a un apalancamiento máximo de patrimonio de 12.5 veces, mayor a las 11 veces establecida por la regulación peruana.

²⁰ Cabe mencionar que esta recomendación se mantiene en el Nuevo Acuerdo de Capital (Basilea II), pero a diferencia de Basilea I, en la ponderación se incorporará la medición de los riesgos operativos, además de los riesgos de crédito de mercado.

ponderadores de riesgo a fin de valorar mejor los activos (efectivo, bonos, créditos comerciales, hipotecarios, depósitos en otras instituciones financieras, entre otros), teniendo en cuenta los distintos niveles de riesgo que éstos encierran. Los ponderadores varían desde cero, para el efectivo, hasta cien por ciento para créditos sin garantía real, con intermedios de diez, veinte y cincuenta (Ley General, artículos 188 a 193).

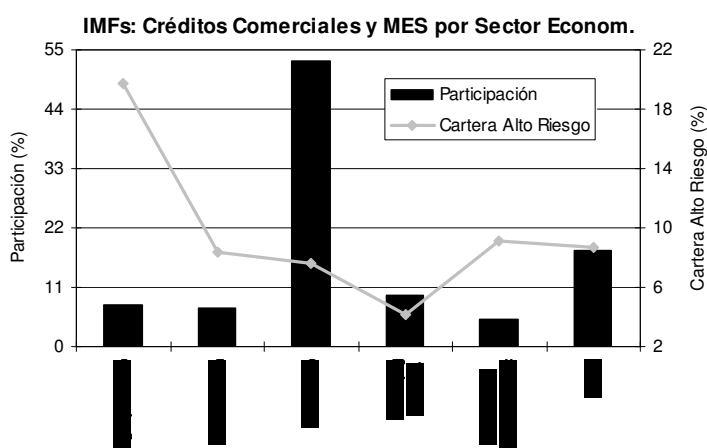
Algunos autores recomiendan que el nivel de adecuación requerido para las IMFs sea mayor, o lo que es lo mismo, que el apalancamiento permitido de los recursos sea menor (Berenbach y Churchill, 1997; Jansson, 1997; Jansson et al, 2003; Christen et al, 2003), flexibilizando el requerimiento conforme las instituciones logren mayor experiencia (Ledgerwood, 1999). Los argumentos esgrimidos para esta recomendación son, entre otros: i) las carteras de créditos de las IMFS tienden a ser más volátiles y se pueden deteriorar rápidamente en tanto concentran colocaciones de corto plazo; ii) existen problemas de gobernabilidad, por tanto las IMFs por lo general carecen de inversionistas privados con fines de lucro y por tanto podrían tener limitada capacidad para responder rápidamente a requerimientos de capital del regulador; iii) la poca diversificación geográfica de la cartera de préstamos de las IMFs, debido al carácter local de muchas de ellas.

Sin embargo, se argumenta que un nivel de adecuación de capital mayor podría influir negativamente en la rentabilidad de las empresas, desalentando el ingreso de inversionistas privados (Portocarrero, 2000).

En el caso peruano, no es claro que, en la práctica, las carteras de créditos de las IMFs sean más volátiles que la de los bancos. Por otro lado, efectivamente existen problemas de gobernabilidad, en tanto las cajas municipales son de propiedad de sus

municipios, muchas de las edpymes de propiedad de ONGs y las cajas rurales tienen, en promedio, un accionariado débil. Finalmente, la poca diversificación de la cartera se observa sobre todo en las cajas rurales, de carácter local y todavía con alta participación de créditos agrícolas, lo cual hace que su desempeño dependa de la actividad económica de la región donde se ubica.

Sin embargo, para entidades sin problemas de gobernabilidad y bien diversificadas, si la justificación por exigir una mayor adecuación de capital se enfoca en el reconocimiento que los créditos para la producción agrícola involucra un nivel de riesgo mayor sería más apropiado optar por la alternativa de ajustar la ponderación de riesgo de aquellos activos que involucran mayor riesgo. Así, a los créditos agrícolas se les puede asignar un riesgo mayor al 100% (Fiebig, 2001). De hecho, en el caso de las IMFNB peruanas la cartera en algo riesgo es significativamente mayor para créditos que se otorgan al sector agropecuario, respecto de otros sectores²¹.



Este ajuste tendría más consistencia con Basilea II, que busca que los requerimientos de capital reflejen con más precisión los riesgos que las empresas asumen, reconociendo además como atenuantes algunas medidas que éstas puedan tomar para

²¹ Las colocaciones de alto riesgo incluyen la cartera atrasada y las carteras refinanciadas y reestructuradas, que recogen entre otros el efecto del Programa RFA.

una mejor administración de sus riesgos. Sin embargo, el asumir una mayor ponderación de riesgo para los créditos agrícolas no está exento de problemas. Esta medida encarecería los agrícolas, creando incentivos para las empresas a falsear información y declarar financiamientos agrícolas como no agrícolas (Fiebig, 2001). En todo caso, esto requiere una evaluación costo-beneficio para cada caso.

En el marco de regulación peruano, si bien el nivel de adecuación de capital requerido es el mismo independientemente del tipo de institución, para fines de supervisión, se definen como indicadores de alerta temprana “la palanca a la sombra”, que equivalen a 10.5 por ciento y 14.3% por ciento de requerimiento patrimonial, para bancos e IMFNB, respectivamente, reconociendo implícitamente un mayor riesgo para las últimas.

Sin embargo, las IMFNB muestran al 31 de diciembre de 2006, un suficiencia de capital elevada, las cajas municipales de 17.5 por ciento, la cajas rurales de 16.4 por ciento, y las edpymes de 23.3 por ciento, mientras que la de los bancos es 12.5 por ciento²². De este modo, los ratios prudenciales actuales aún no son limitantes para las IMFNB.

5. Comentarios finales

A pesar de las reformas iniciadas en la década de los noventa y de los logros de los últimos años en el acceso de la población a los servicios financieros, la provisión de servicios financieros en áreas rurales es muy limitada. La participación del sector rural en la cartera del sistema financiero es insignificante, mucho más pequeña en los bancos que en las instituciones microfinancieras no bancarias. Los niveles de pobreza, los

²² De hecho, la política prudente de capitalización de utilidades asumida por algunas instituciones, ha favorecido estos ratios. Por ejemplo, las cajas municipales deben por ley capitalizar el 50% de sus utilidades; pero por política capitalizan el 75%.

riesgos inherentes al área rural, la información asimétrica y elevados costos de transacción, entre otros, son algunas de las explicaciones de la literatura a este problema. Pero además, el marco de regulación del sistema financiero influye en las acciones de las instituciones financieras y por tanto en los resultados obtenidos por ellas. Este hecho impone una gran responsabilidad al regulador, quien debe definir un esquema de incentivos adecuado al desarrollo de instituciones eficientes y con capacidad de administrar adecuadamente sus riesgos, en un ambiente de sana competencia en el mercado.

Si bien el propósito de la regulación prudencial no es promover el desarrollo de determinados sectores sino más bien crear los incentivos orientados a la búsqueda de la solidez de las instituciones financieras, tal de salvaguardar los intereses de los depositantes, dicho marco no debe crear cuellos de botella al desarrollo de los servicios financieros en determinados sectores. De este modo, el reto para el regulador es encontrar el equilibrio entre fomentar la solidez de las instituciones, sin limitar la innovación en productos y tecnologías orientadas a brindar mejores servicios financieros al poblador rural. Así, un marco de regulación adecuado y una supervisión eficaz pueden influir positivamente en la profundización del sistema financiero rural.

Las instituciones financieras que prestan servicios en zonas rurales enfrentan los mismos factores de riesgo (crediticio, de liquidez, operacional, de mercado, entre otros) que el resto de instituciones; pero, tal como se mostró en este documento, el perfil de riesgo de éstas se ve influenciado por las características propias del sector rural. La sección anterior enfatizó la importancia de este perfil de riesgos, para proponer lineamientos a considerar en la definición de un marco de regulación prudencial que sea conducente al desarrollo del sector financiero en áreas rurales.

Referencias

- Berenbach, S. y C. Churchill, “Reglamentación y Supervisión de Instituciones de Microfinanciamiento”, La Red de Microfinanzas, Washington, 1997.
- Buchenau, J. (1997). “Financing Small Farmers in Latin America”. First Annual Seminar on New Development Finance. Frankfurt, September 1997.
- Christen, R. (1997). *Banking Services for the Poor: Managing for Financial Success. An Expanded and Revisited Guidebook for Development Finance Institutions.* Homewood, MA: Accion Internacional.
- Christen, R. y D. Pearce (2005). “Managing Risks and Designing Products for Agricultural Microfinance: Features of an Emerging Model”. CGAP. Occasional Paper. August, 2005.
- Crockett, A. “Banking Supervision and Regulation: International Trends”. 64th Banking Convention of the Mexican Bankers' Association, Acapulco, March 30, 2001.
- Del Castillo, L. A. Diez, C. Trivelli y M. Von Hesse. “Propuestas para el desarrollo rural”. En: *Economía y Sociedad*. Boletín de Opinión N°40. Febrero, 2001.
- Fehr, P. (2004). SEEP Rural Finance Workshop. MEDA´s Approach to Rural Finance: Flexible Market-led Design.
- Fiebig, M. (2001). “Prudential Regulation and Supervision for Agricultural Finance”. *Agricultural Finance Revisited No.5*. FAO/GTZ.
- Gonzalez-Vega, C. (1977). "Interest Rate Restrictions and Income Distribution". *American Journal of Agricultural Economics*, 59 (5): 973-976.
- González-Vega, C. “Conclusiones sobre el Entorno Económico, Legal y Regulatorio”. En Wenner, M. J. Alvarado, F.Galarza (editores). *Prácticas Prometedoras en Finanzas Rurales, Experiencias de América Latina y el Caribe*. CEPES, BID, 2002.
- Hollinger, F. (2004). “Financing Agricultural Term Investments”. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) / Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) No.7, January, 2004.
- Instituto Nacional de Estadística e Información – INEI (1997). Encuesta Nacional de Niveles de Vida. Lima.
- Jansson, T, R. Rosales y G. Westley (2003). *Principios y Prácticas para la Regulación y supervisión de las Microfinanzas*. Banco Interamericano de Desarrollo, División de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- Klein, B, R. Meyer, A. Hanning, J. Burnett y M. Fiebig (1999). Better Practices in Agricultural Lending. *Agricultural Finance Revisited No.3*. FAO/GTZ.
- Ledgerwood. E. (1999) , “*Microfinance Handbook. An Institutional and Financial Perspective*”, World Bank, Washington D.C.

- Portocarrero, F. (2000). "La Oferta Actual de Microcrédito en el Perú", CIES, Lima.
- Rock, R., Otero, M. & Saltzman, S. (1998) "Principles and Practices of Microfinance Governance". USAID - Microenterprise Best Practices (MBP) Project.
- Robinson, M. (1994). "Saving Mobilization and Microenterprise Finance: The Indonesian Experience" en: María Otero y Elizabeth Rhyne. *The New World of Microenterprise Finance*. Kumarian Press, 1994: 27:54.
- Singh, I., L. Squire, and J. Strauss, eds (1986) *Agricultural Household Models. Extensions, Applications, and Policy*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London.
- Skees, J. (2003). "Risk Management Challenges in Rural Financial Markets: Blending Risk Management Innovations with Rural Finance". Paper presented at the USAID/WOCCU International Conference on Best Practices: Paving the Way Forward in Rural Finance, Washington D.C.
- Stiglitz, J. 1994. "The Role of the State in Financial Markets". *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1993. The World Bank. Washington.
- Vogel, R. (1984), "Savings Mobilization: The Forgotten Half of Rural Finances", en *Undermining Rural Development with Cheap Credit*, Westview Press.
- Vogel, R. (2003). "Del crédito agrícola a las finanzas rurales: En búsqueda de un nuevo paradigma". Ponencia presentada en el Simposio Internacional Experiencias y Desafíos en Microfinanzas y Desarrollo Rural, realizado en Quito, Ecuador.
- Vogel, R. (2004). "Características de las finanzas rurales en el Perú". Documento preparado para el Seminario "Del Crédito agrícola a las finanzas rurales". USAID-SBS, 29 de Octubre 2004.
- Von Pischke, J.D. y D.W. Adams (1980). "Fungibility and The Design and Evaluation of Agricultural Credit Programs." *American Journal of Agricultural Economics*, 62(4): 719-725.