

BOLIVIA: COBERTURA DE SERVICIOS FINANCIEROS POR MUNICIPIOS (AL 30 DE JUNIO DE 2002)

**Marcelo Villafani-Ibarnegaray
Programa Finanzas Rurales
The Ohio State University¹**

I. ANTECEDENTES.

Establecer el radio geográfico de acción de las instituciones que realizan intermediación financiera no es una inquietud nueva, por cuanto es una variable que tradicionalmente se ha utilizado como insumo para diagnosticar la demanda potencial en la industria de servicios financieros. Esto es particularmente cierto en el caso de las microfinanzas, dado que el grado de cobertura adicionalmente es utilizada para medir el alcance e impacto de los programas, así como para establecer el éxito en la expansión de la frontera de servicios financieros hacia áreas tradicionalmente desatendidas. Sin embargo, hasta el presente los trabajos resultantes han producido mapas de cobertura parciales con resultados agregados a nivel departamental. Esto se debe a la carencia de información respecto al conjunto de oferentes que participan en el mercado, principalmente en el caso de los operadores no regulados, o en su defecto a que fueron trabajos diseñados para medir la cobertura de un tipo específico de entidades. Este trabajo intenta reducir estas limitaciones, expandiendo el número de entidades consideradas, desagregando la información y presentándola a nivel de departamentos, provincias y municipios, y actualizando en la medida de lo posible la información disponible. Asimismo, con el objeto de entender la estructura y tendencia que presenta la cobertura financiera municipal en Bolivia, se relaciona la presencia (o ausencia) de entidades financieras en un citado municipio, con el tamaño de ese mercado (medido en términos de población municipal), el nivel de pobreza municipal y el volumen anual de recursos que recibe el municipio por concepto de coparticipación tributaria, como variable proxy del potencial en la prestación de servicios financieros no crediticios en una zona dada.

Pese al esfuerzo depositado, el mapa de cobertura que a continuación se presenta tiene limitaciones, las cuales han tratado minimizarse en la medida de lo posible. La dificultad mayor de incrementar el alcance de un trabajo de esta naturaleza responde a las complicaciones que surgen al tratar de recabar información agregada en un entorno altamente informal, como es el que caracteriza a los prestamistas ilegales, usureros y mecanismos de ahorro y crédito rotativo (*pasanakus*) que operan en la industria microfinanciera boliviana.

¹ El autor es Investigador Graduado Asociado en el Programa Finanzas Rurales, en el Departamento de Economía Agrícola, Ambiental y del Desarrollo, The Ohio State University. Este trabajo fue preparado para el Programa SEFIR/DAI, con fondos de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos (USAID). El autor agradece al Dr. Claudio González-Vega por sus sugerencias y a los funcionarios de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia, por su apoyo y consejos al llevar adelante este estudio. Las opiniones expresadas son del autor y no necesariamente las de las organizaciones involucradas.

II. ALCANCE DEL TRABAJO.

1) División Territorial.

Al 30 de junio de 2002, los nueve departamentos que comprenden la República de Bolivia se hallan divididos en 112 provincias, los que a su vez comprenden 324 municipios de los cuales únicamente 314 son incluidos en este trabajo, en virtud a que diez de ellos aún no cuentan con una adecuada delimitación territorial por tratarse de municipios de reciente creación (ver Tablas 1 y 2 en el Anexo).

b) Entidades consideradas.

Las 336 entidades que al 30 de junio operan en el sistema financiero boliviano², se hallan divididas en dos grandes grupos: a) entidades reguladas y b) entidades no reguladas. Esta división se produce a partir del grado de regulación y supervisión que ejerce sobre ellas la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF), en el marco de lo establecido en la Ley 1488 de 14 de abril de 1993 (Ley de Bancos y Entidades Financieras) modificada por Ley 2297 del 20 de diciembre de 2002.

a) Entidades Reguladas.

Para los fines de este trabajo, las entidades reguladas se dividen en cuatro grupos³: bancos, mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda, cooperativas de ahorro y crédito abiertas y fondos financieros privados (FFP). Como se detalla en la Tabla 3 del Anexo, al 30 de junio de 2002 existían operando en el sistema 12 bancos, siete FFP, 13 mutuales y 31 cooperativas abiertas, estas últimas divididas en dos grupos (23 con licencia de funcionamiento y ocho en trámite ante la SBEF, en el marco de lo dispuesto en el D.S. 24439 de 13 de diciembre de 1996).

El detalle de las entidades reguladas consideradas en este trabajo se encuentra en la Tabla 3 del Anexo.

b) Entidades No Reguladas.

Este grupo se halla dividido en dos grupos: 1) entidades formales y legales 2) entidades informales e ilegales. Este último se refiere al conjunto de personas (naturales y jurídicas) que se dedican a realizar actividades de intermediación financiera (prestamistas, usureros, etc.), así como otros mecanismos que cumplen este propósito (*pasanakus*). Por las características de las “entidades” que conforman este grupo y pese al importante peso

² Entendido como el mercado de dinero o “bancario”, es decir dejando de lado los mercados de seguros, pensiones y valores.

³ En este trabajo no se consideran Empresas de Servicios Auxiliares Financieros (Almacenes Generales de Depósito filiales de bancos [warrant], Sociedades de Arrendamiento Financiero [leasing], Empresas de Factoraje [factoring]) ni Bancos de Segundo Piso (Appex),

relativo que representan para el mercado microfinanciero boliviano, no son consideradas en este trabajo.

Las entidades formales y legales, son aquellas que si bien no se hallan supervisadas por la SBEF, cuentan con instrumentos normativos (leyes, decretos supremos, reglamentos, etc.) que no sólo rigen sus operaciones sino que además dan carácter legal a las mismas. En este trabajo se divide este tipo de entidades en dos grupos: organizaciones no gubernamentales dedicadas a actividades financieras (ONG) y cooperativas de ahorro y crédito cerradas. Al 30 de junio de 2002 existían 11 ONG⁴ y 262 cooperativas cerradas.

Con el objeto de aproximar el grado de formalidad que existe en el heterogéneo conjunto de cooperativas cerradas, éstas se dividen en tres fragmentos, cuya segmentación se basa en la información recopilada por la SBEF en el proceso de ordenamiento del sistema cooperativo boliviano. En tal sentido, existen 33 cooperativas cerradas que tramitaron su licencia de funcionamiento para ser abiertas y fueron rechazadas por la SBEF. Pese a ello, existen evidencias suficientes para afirmar que el grado de formalidad de estas entidades es el mayor en el grupo. Asimismo, existen 47 cooperativas cerradas cuya asamblea de socios decidió adoptar ese tipo de sociedad ante la promulgación del decreto supremo reglamentario (D.S. 24439) y formalmente hicieron conocer esta decisión a la SBEF. Este hecho no implica necesariamente que este tipo de cooperativas se encuentren inactivas. Al contrario, varias de ellas responden a cooperativas de ahorro y crédito formadas al interior de un núcleo laboral y por tanto funcionan eficientemente, aún considerando las restricciones operativas impuestas a ese tipo de sociedades cooperativas.

Finalmente, existen 182 cooperativas cerradas que no se pronunciaron ante la promulgación del D.S. 24439. Para los fines de este trabajo, en este último grupo se han incluido únicamente aquellas cooperativas que se encontraban en funcionamiento a la fecha de corte del Censo de Cooperativas de Ahorro y Crédito en Bolivia 1994 (USAID/WOCCU/SBEF). Al no existir información consolidada más reciente, no se incluyen aquellas cooperativas que pudieran haberse creado luego del citado censo. Por la misma razón, no se puede establecer el número de cooperativas cerradas que efectivamente se hallaban operando al 30 de junio de 2002, por lo que en general las cifras de este grupo deben manejarse cuidadosamente, reconociendo que es la mejor aproximación disponible a la fecha de elaboración de este trabajo.

El detalle de las entidades no reguladas consideradas en este trabajo se encuentra en la Tablas 4 del Anexo.

⁴ Sólo se consideran las ONG afiliadas a la Corporación de Instituciones Privadas de Apoyo Empresarial (CIPAME) y a la Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural (FINRURAL). Si bien el número de ONG excluidas de este trabajo es importante, la cartera de estas instituciones es marginal para el grupo, debido a que las ONG agrupadas en CIPAME y FINRURAL prácticamente concentran la totalidad de la cartera otorgadas por este tipo de entidades, y a que las instituciones excluidas tienen como actividad principal la prestación de servicios no financieros.

III. PRINCIPALES RESULTADOS.

1) Distribución de Oficinas Principales.

En términos generales se observa que tanto las entidades reguladas, como las no reguladas, concentran sus actividades en el denominado “eje central” de Bolivia, conformado por los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz que son los que coincidentemente concentran la actividad económica en el país.

Este hecho se observa de manera concreta, si se considera la distribución de oficinas principales de las entidades incluidas en este trabajo. Según se muestra en la Tabla 5 del Anexo, 70% de las entidades reguladas y 74% de las no reguladas tienen como base de operaciones algún municipio del eje central. En el otro extremo, Pando y Oruro concentran el 2% de las oficinas principales de entidades reguladas (una mutual por departamento) y a nivel agregado, esto es entidades reguladas y no reguladas, Pando presenta el 1%, mientras que Oruro y Beni 4% cada uno.

Resulta particularmente interesante el análisis de concentración de oficinas principales en el caso de las cooperativas. En la Tabla 5 se observa que el mayor número de cooperativas se concentra en el departamento de La Paz con 31%, mientras que Santa Cruz ocupa el segundo lugar con 24% y Cochabamba el tercero con 18%. Sin embargo, si solo se consideran las cooperativas abiertas (con licencia y en trámite), La Paz alcanza al 6%, mientras que Cochabamba alcanza al 32% y Santa Cruz al 26%. En el otro extremo, Pando ocupa el último lugar en presencia cooperativa con 0.4% equivalente a una cooperativa del tercer grupo de las cerradas (las con menor grado de formalidad).

2) Cobertura Provincial.

En las Tablas 6 y 7 del Anexo se observa que 55 de las 112 provincias que conforman Bolivia cuentan con entidades reguladas y no reguladas simultáneamente, lo que equivale al 49%. Asimismo, 7% de las provincias sólo cuentan con entidades reguladas y 18% sólo con entidades no reguladas.

Santa Cruz y Tarija son los departamentos con mayor cobertura provincial, puesto que ambos cuentan con servicios financieros en la totalidad de sus provincias. Pando es el departamento con menor cobertura provincial (20%), seguido por Oruro (44%) y Potosí (56%). Visto en sentido contrario, se observa que a nivel nacional 29 de las 112 provincias no presentan servicios financieros de ningún tipo, lo que equivale al 26%.

En las Tablas 8 a 16 se presenta esta información a nivel desagregado por departamentos y provincias, indicando la presencia de los distintos tipos de entidades financieras (en valores absolutos y porcentuales). En la Tabla 17 se presenta la misma información, considerando además el tipo de entidad y el número de entidades presentes en cada provincia.

3) Cobertura Municipal.

De los 314 municipios considerados en este trabajo, 171 equivalente al 54% presentan servicios financieros de algún tipo. Se observa que 72 municipios cuentan con entidades reguladas y no reguladas simultáneamente, lo que equivale al 23%. Asimismo, 6% de los municipios sólo cuentan con entidades reguladas y 25% sólo con entidades no reguladas.

Tarija es el departamento con mayor cobertura municipal, ya que cuenta con servicios financieros en el 82% de sus municipios. Le sigue Cochabamba con 68% y Santa Cruz con 66%. Pando es el departamento con menor cobertura municipal (7%), seguido por Oruro (29%) y Potosí (39%). Por otro lado, se observa que a nivel nacional 143 de los 314 municipios no presentan servicios financieros de ningún tipo, lo que equivale al 46%.

En las Tablas 18 a la 35 del Anexo se presenta el nivel de cobertura financiera a nivel de municipios y en valores absolutos y porcentuales, el número de municipios en los que existen servicios financieros, agrupados por provincias y departamentos. En las Tablas 36 a la 44 se presenta esta información para cada uno de los departamentos y provincias, desagregando a nivel de municipios y no solo totales como en el conjunto anterior de tablas. Por su parte, en las tablas 45 a la 54, se desagrega aún más y se especifica el número de entidades presentes en cada municipio, además de las categorías de agrupación señaladas anteriormente. Este último conjunto es el que presenta el grado de desagregación mayor en este trabajo.

4) Cobertura Financiera y Rangos de Población Municipal.

Ciertamente la presencia de entidades financieras en un municipio responde a criterios técnicos que consideran entre otros aspectos, el tamaño del mercado a ser atendido. Por ello, este trabajo no quedaría completo si acaso no se relaciona la presencia de entidades financieras con variables socioeconómicas y demográficas.

En la Tabla 55 del Anexo se presenta la cobertura financiera, estratificada por tipo de entidad financiera y por rangos de población municipal. Claramente se observa la correlación positiva existente entre el número de entidades presentes en un municipio y la población del mismo, es decir mientras más grande el municipio, más entidades financieras se encuentran presentes en el.

Del lado de las entidades reguladas, las cooperativas son las entidades que se encuentran en los municipios más pequeños (mayores a 5 mil habitantes), mientras que los FFP y los bancos recién surgen en municipios con más de 7.5 mil habitantes, y las mutuales en los de más de 10 mil habitantes. Por su parte, las cooperativas cerradas menos formales y las ONG se encuentran en poblaciones mayores a mil habitantes. Finalmente se observa que los municipios con población menor a mil habitantes no cuentan con servicios financieros.

En las tablas 56 a la 64 del Anexo se presentan los cruces de información recién descritos, desagregados para cada uno de los nueve departamentos, por tipo de entidad financiera existente en el municipio. La columna “No Existe” se refiere al número de municipios

que no cuentan con servicios financieros, mientras que el resto de columnas se refieren al número de entidades financieras presentes. Por ello, los totales horizontales no son relevantes.

5) Cobertura Financiera y Rangos de Pobreza Municipal.

En la Tabla 65 del Anexo se presenta la cobertura financiera, estratificada por tipo de entidad financiera y por rangos de pobreza municipal⁵. En este caso se observa la correlación negativa existente entre el rango de pobreza municipal y el número de entidades presentes en el municipio, dicho de otro modo, entre más pobre el municipio, menos entidades financieras lo asisten.

Del lado de las entidades reguladas, las cooperativas, los bancos y los FFP son las entidades que se encuentran en los municipios más pobres (pobreza de hasta 98%), mientras que las mutuales recién surgen en municipios con un nivel de pobreza inferior al 90%. Por otra parte, las cooperativas cerradas menos formales y las ONG se encuentran en municipios que presentan pobreza hasta del 100%.

En las tablas 66 a la 74 del Anexo se presentan los cruces de información recién descritos, desagregados para cada uno de los nueve departamentos, por tipo de entidad financiera existente en el municipio. Al igual que en el caso anterior, la columna “No Existe” se refiere al número de municipios que no cuentan con servicios financieros, mientras que el resto de columnas se refieren al número de entidades financieras presentes. Por ello, los totales horizontales no son relevantes.

6) Cobertura Financiera y Rangos de Coparticipación Tributaria Municipal.

En la Tabla 75 del Anexo se presenta la cobertura financiera, estratificada por tipo de entidad financiera y por rangos de recursos de coparticipación tributaria⁶ anual que recibe el municipio, medida en miles de dólares americanos. Esta variable resulta interesante de considerar por el potencial municipal que supone para una entidad financiera, la generación de ingresos no relacionados con la actividad crediticia; principalmente

⁵ El valor asignado corresponde al indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que es el utilizado por el Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE) para establecer el nivel de pobreza estructural a nivel municipal. Este indicador se basa en las características de la infraestructura de vivienda, insumos energéticos, niveles educativos y atención de salud de la población. Según este método, la población pobre se define como aquella que no cumple con los mínimos niveles de bienestar asociados con cada una de las variables recién enumeradas. Una descripción más detallada de este método se encuentra en: Instituto Nacional de Estadística, *Bolivia: Mapa de Pobreza 2001*, INE-UDAPE, La Paz, 2002.

⁶ Según lo establecido en el artículo 20 de la Ley 1551 de 20 de abril de 1994 (Ley de Participación Popular), “*la Coparticipación Tributaria es entendida como una transferencia de recursos provenientes de los ingresos nacionales en favor de los Gobiernos Municipales (...) para el ejercicio de las competencias definidas por Ley*”, es decir salud, educación, inversión pública, entre otros. Adicionalmente, la citada ley establece que el 20% de la recaudación efectiva de las rentas nacionales se distribuye entre los municipios en base a indicadores poblacionales y que los gobiernos municipales son responsables de recaudar e invertir sus, aplicando las normas y procedimientos tributarios vigentes.

ingresos por transferencia y administración de recursos públicos, así como por comisiones por pago de planillas a funcionarios públicos. Ciertamente dada la normativa regulatoria en actual vigencia, las ventajas potenciales por este concepto se hallan inclinadas a favor de las entidades reguladas, aunque no están cerradas para las no reguladas, las que pueden recurrir a alianzas estratégicas con reguladas o acuerdos para la administración de ventanillas externas.

En la Tabla 75 se observa una correlación positiva entre el rango de coparticipación tributaria y el número de entidades presentes, es decir mientras más recursos recibe el municipio, más entidades financieras existen en el mismo.

Del lado de las entidades reguladas, las cooperativas son las entidades que se encuentran en los municipios con menor coparticipación tributaria (mayor a US\$50 mil anuales) mientras que los bancos y los FFP recién surgen en municipios con un nivel de coparticipación superior a US\$100 mil, y las mutuales en municipios con coparticipación superior a US\$250 mil. Por otra parte, las cooperativas cerradas menos formales y las ONG se encuentran en municipios que presentan niveles de coparticipación mayores a US\$25 mil. Cabe notar que los municipios que reciben anualmente menos de US\$25 mil no cuentan con entidades financieras de ningún tipo.

En las tablas 76 a la 84 del Anexo se presentan los cruces de información recién descritos, desagregados para cada uno de los nueve departamentos, por tipo de entidad financiera existente en el municipio. Al igual que en los dos caso anteriores se debe notar que la columna “No Existe” se refiere al número de municipios que no cuentan con servicios financieros, mientras que el resto de columnas ser refieren al número entidades financieras presentes. Por ello, los totales horizontales no son relevantes para la lectura de cifras.