

# “Lecciones aprendidas sobre regulación microfinanciera en Bolivia”

Fernando Prado G.<sup>1</sup>

ASOFIN

[fernandoprado@asofinbolivia.com](mailto:fernandoprado@asofinbolivia.com)

## 1. El contexto en el que se dio la regulación.

En Bolivia, la regulación de las entidades de intermediación financiera, es decir que reciben depósitos del público y colocan préstamos, está encargada a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) y enmarcada dentro de lo que dispone la Ley de Bancos.

Existe un sistema de regulación paralelo que involucra a las cooperativas, llamadas cerradas porque no pueden captar depósitos del público. Estas se encuentran bajo la tuición de la Dirección General de Cooperativas, que abarca tanto a cooperativas financieras, como a las de producción y de consumo. Las entidades microfinancieras sin fines de lucro (ONG) no son reguladas por ningún ente específico habiendo resuelto “autorregularse” ellas mismas. Además está una gran variedad de entidades prestamistas que se hallan al margen de cualquier legislación y regulación.

En Bolivia, no existía una regulación específica para las entidades de microfinanzas (IMF) cuando éstas quisieron regularse. Sin embargo, la voluntad política existente en ese momento facilitó la regulación de una entidad como BancoSol, ajustándola a las normas vigentes para bancos comerciales en 1992. A partir de ese momento se empezó a analizar y diseñar un marco regulatorio que entendiera las microfinanzas, el mismo que luego sirvió para regular a todas las demás instituciones de microfinanzas (IMF). En 1993, mediante el decreto supremo 24000 se establece un marco regulatorio específico creándose la figura de fondo financiero privado (FFP)

---

<sup>1</sup> Fernando Prado G. es el Secretario Ejecutivo de la Asociación de Entidades Financieras Especializadas en Microfinanzas (ASOFIN) en Bolivia.

para las IMF que buscaran regularse y se establecieron límites para préstamos, distintos a los vigentes para la banca comercial.<sup>2</sup>

A fines de 2000, las IMF reguladas, fueran éstas FFP o bancos especializados, quedaron autorizadas para llevar a cabo las mismas operaciones que un banco comercial, a excepción de operaciones de comercio exterior.

Así pues, la regulación acompañó eficientemente el proceso de “upscaling” de las IMF que, abandonando su status de ONG, se convirtieron en fondos financieros privados y en bancos especializados, pudiendo hoy llevar a cabo todos los servicios que ofrece la banca comercial.

Por su parte, el proceso de “downscaling” fue un fracaso porque no fue debidamente vigilado. La SBEF no estaba preparada para diferenciar el crédito de consumo del microcrédito y casi se destruye el mercado de las microfinanzas debido al sobreendeudamiento que se produjo por la entrada de la banca comercial a este segmento. Varios países están siguiendo actualmente esa misma tendencia y ponen en riesgo su industria de microfinanzas.

Lo peor de todo es que para la banca comercial, la cartera de microcrédito es un porcentaje insignificante de su cartera, por lo que, llegado el momento de confirmar un mal desempeño, no tienen problema en “castigarla”, pero las IMF, cuya cartera de microcrédito es casi el 100%, no pueden darse ese lujo y corren el riesgo de morir al haber sido contaminadas por esas malas prácticas.

La mayoría de las veces, la presión por regularse viene de las entidades cuyas fuentes de financiamiento se están reduciendo o ya son insuficientes. Sin embargo, hay que recordar que estas entidades no tienen una experiencia

---

<sup>2</sup> Mientras que los bancos comerciales pueden prestar hasta el 20% de su patrimonio a un sólo cliente, las IMF únicamente pueden prestarle hasta el 3%.

previa en la práctica de la captación de recursos del público, es decir en la intermediación financiera, por lo que debe ser vigilada muy de cerca.

En Bolivia, por ejemplo, comprendiendo estas limitaciones, no se exige que todas las IMF sean reguladas, pero se ha diseñado modalidades y vehículos que permitan llegar a una población no atendida o subatendida a través de entidades no reguladas. Las IMF reguladas pueden establecer convenios de corresponsalía y mandatos de intermediación financiera con las entidades no reguladas.

Estas corresponsalías y mandatos de intermediación implican que, IMF reguladas puedan establecer alianzas y convenios con entidades no reguladas (ONG microfinancieras), además de otro tipo de entidades no financieras (redes de farmacias, estaciones de expendio de carburantes, redes hoteleras, oficinas de correos, etc.), para el desembolso de préstamos, la captación de depósitos, servicio de remesas y giros, pago de servicios básicos, entre otros. La evaluación y selección de las entidades no reguladas corre por cuenta y riesgo de las entidades reguladas que, al momento de establecer el convenio interinstitucional, deben contar con el conocimiento y la no objeción de la SBEF para llevar adelante dicha corresponsalía o mandato.

## **2. Riesgos, fallas de mercado y errores de política presentes en el mundo de las microfinanzas.**

El riesgo que existía al momento de implantarse la regulación en Bolivia era que no comprendiendo las características de la tecnología microfinanciera que no se basa en garantías reales, se clasificara la cartera de las entidades de una manera que hiciera impracticable su funcionamiento sostenible. Ello no sucedió, afortunadamente.

El mayor riesgo siempre ha sido el de la intervención del Estado en la intermediación financiera, haciendo lo que no sabe o no siendo lo eficiente que debería ser, es decir otorgando créditos con criterio político y no técnico.

De igual manera, una regulación equivocada, que no comprenda la tecnología de las microfinanzas, terminará haciendo más daño a la industria que la inexistencia de ésta.

Existen varias fallas de mercado en nuestras economías, pero en mi opinión, la tecnología de las microfinanzas y las buenas prácticas aplicadas, son precisamente las que corrigen esas fallas y no la regulación. Justamente, la SBEF en Bolivia reguló este sector teniendo en cuenta el mercado y las razones de su éxito estriban en que se respetó la tecnología microfinanciera.

La regulación del intermediario financiero es un bien público y, por ello, el Estado debe ejercerla de la manera más eficiente y transparente, porque la protección de los depósitos del público es su responsabilidad.

En Bolivia la industria de las microfinanzas nace en 1985 y sólo recién a partir de 1992, casi 10 años después, se empieza a considerar su regulación. Por ello, no se confrontó grandes errores de política ni de legislación, que generalmente se dan por inexperiencia del regulador y por debilidad del regulado.

La ausencia del Estado como competidor financiero, fue clave. No se metió a competir en el mercado y más bien tuvo un valioso papel como regulador, nivelador de la cancha, creando el marco jurídico y legal adecuado para que esta industria pueda desempeñarse y crecer saludablemente.

La competencia y existencia de un marco regulatorio. El gran proceso de innovación que todas las IMF aplicaron (nadie se durmió en sus laureles), se tradujo en nuevos productos y servicios financieros, tales como cajeros automáticos, mejoras en el proceso de evaluación de clientes abaratando los costos, y todo ello siempre acompañado por la regulación. La SBEF en Bolivia tuvo siempre una mente abierta. La regulación puede abrir o cerrar las puertas. En Bolivia las abrió.

Los pocos riesgos que se tuvieron que enfrentar durante el proceso estuvieron relacionados: a) con la posibilidad de que, con la regulación, se pudiera detener o dañar el proceso de desarrollo de las microfinanzas y b) con el sobreendeudamiento de los clientes que se convirtió en una crisis sistémica, debido a la entrada de entidades de crédito de consumo que no aplicaron tecnologías correctas ni evaluaron responsablemente a los clientes y a una supervisión que no tomó ese aspecto en cuenta.

La presencia permanente de tres actores: operadores (IMF), ente regulador (SBEF) y agencias de la cooperación internacional allanó el camino y evitó o superó los obstáculos. Su fórmula fue: diálogo, sinergia y empatía. Tampoco debe olvidarse el gran apoyo financiero que se recibió del exterior, ya sea bajo la forma de inversiones, o de donaciones para capacitación, adecuación de hardware y software, manuales y procesos, para convertirse en IMF reguladas y para fortalecer y capacitar a la SBEF y sus funcionarios. El resultado fue tan bueno que hoy nadie duda en afirmar que, en Bolivia, la regulación de las IMF disparó su crecimiento.

Las cifras muestran claramente el sorprendente crecimiento que han experimentado las entidades reguladas en términos de volumen de cartera y depósitos, frente a las no reguladas, pero sobre todo en número de clientes, en la reducción de su tasa de morosidad, en provisiones más que adecuadas, en tasas de interés activas reduciéndose en forma sostenida. Los usuarios pasaron de beneficiarios a ser clientes completos. Hoy esos clientes deciden a qué IMF acudir y cuál los atiende mejor.

La evolución de la cartera de microcrédito de las IMF en el período 1992-2006 muestra que las reguladas crecieron mucho más rápido y sostenidamente que las no reguladas. En estos 15 años, la cartera de préstamos de las IMF reguladas creció de 50 millones a 700 millones de dólares, mientras que la de las no reguladas lo hizo de 50 millones a 110 millones de dólares.

De igual manera, la evolución de los depósitos del público muestra un crecimiento sostenido, pasando de 103 millones a 509 millones de dólares entre 1999 y 2006, llegando a representar el 75% de la cartera de préstamos.

Hoy, en Bolivia, existe consenso en que los instrumentos y herramientas que aplica la SBEF son los más adecuadas para la regulación. La regulación de las IMF debe ser diferenciada, pero ello no implica una mayor flexibilidad y permisividad. Flexibilizar la supervisión y regulación -por creer que al tratarse de entidades financieras que atienden a un segmento más pobre de la población deben recibir un trato de excepción- resultaría en un grave riesgo de debilitamiento de las entidades que, precisamente por manejar el dinero de los más pobres deben estar sujetas a una estricta supervisión.

Sin embargo, debe mencionarse que la sola regulación y fiscalización no son suficientes. Existen herramientas e instrumentos complementarios -no alternativos- que hacen más eficiente la marcha de las entidades. Ellos son, sin lugar a dudas, la incorporación y aplicación de las mejores prácticas en la industria y la gobernabilidad de las entidades.

### **3. ¿Existe un cronograma “más apropiado” para desarrollar un esquema regulatorio de las microfinanzas?**

No existe una receta o una regla general sobre cuál es el cronograma más apropiado para desarrollar un esquema regulatorio de las microfinanzas. Cada realidad, cada país, es diferente y debe desarrollar su esquema regulatorio tomando en cuenta varios factores o razones. La regulación es un proceso permanente.

Una de ellas es algo que ya indicamos antes, la madurez. Cuando el sector cuenta ya con varias entidades y éstas están maduras en términos de experiencia, de una trayectoria sana, de un manejo sólido, sostenible y responsable, entonces puede pensarse en introducir la regulación. Pero

también el ente regulador debe estar maduro y debe tener una comprensión completa y exacta de las microfinanzas.

La masa crítica de clientes y el volumen de cartera que las entidades manejan, es otro indicador que ayuda a decidir sobre la pertinencia de aplicar la regulación. Cuando las entidades son pequeñas y llegan a un número de clientes aun reducido o su cartera cuenta con suficientes recursos provenientes de donaciones privadas o públicas, locales o del exterior, ¿para qué regularlas? Por lo general, es la necesidad de contar con depósitos del público para poder enfrentar una demanda crediticia creciente la que sirve de termómetro para introducir la regulación.

Cuando existen o se presentan riesgos potenciales sistémicos que podrían disparar un efecto contagio y arrastrar a todas las entidades a situaciones de riesgo, es otro momento lógico para introducir la regulación. Así como la entrada de una entidad financiera a la regulación, debe ser sencilla, también es necesario que se cuente con reglas muy sencillas y expeditas de salida para evitar efectos traumáticos y de pánico sobre el resto del sistema.

En Bolivia, por ejemplo, las entidades microfinancieras sin fines de lucro (ONG) no son reguladas ya que no intermedian recursos del público, pero han acordado entre ellas un sistema de autorregulación para estandarizar sus cuentas e indicadores financieros de acuerdo a los establecidos por la SBEF. Este es un paso muy interesante y recomendable para todas las entidades aun no reguladas ya que las va alineando y preparando para cuando deseen o vayan a ser reguladas por la autoridad.

Otra medida adicional que se adoptó fue la creación de burós de información crediticia de manera que las entidades microfinancieras que, sin duda, comparten clientes entre reguladas y no reguladas, cuenten con una información adicional acerca de la capacidad de endeudamiento de su clientela, reduciendo de esta manera el riesgo crediticio y el de sobreendeudamiento.

Adicionalmente, todas las entidades, reguladas o no, han decidido por convicción propia someterse a la calificación de riesgo a través de entidades internacionales especializadas (Fitch Ratings, Moody's, MicroRate, Planet Rating, etc.), ya que ello le da una idea a la comunidad sobre la calidad de su gerencia, de su gobernabilidad, de su desempeño y sostenibilidad.

El período de transición en Bolivia fue, posiblemente, el más amigable y consensuado que haya existido. Se dio una gran apertura y sinergia entre los tres tipos de jugadores involucrados: operadores (IMF), regulador y la cooperación internacional).

Esta relación óptima entre los tres dio lugar a la aplicación de un modelo gradual que permitió a las entidades no reguladas ir dando los pasos requeridos hasta convertirse en reguladas. Y, una vez reguladas, ir incorporando más servicios y productos financieros a favor de su clientela.

Lo negativo fue que, en algunos casos, se notó un alejamiento de su misión social. Las exigencias de la regulación de alguna manera inhibieron a las IMF de ir más decididamente al sector rural, debido a que los reportes diarios y otros requerimientos hacen muy difícil darles cumplimiento por escasez de infraestructura. Se privilegió la rentabilidad financiera, que es a lo que la SBEF le da mayor importancia, sobre la rentabilidad social.

Lo positivo fue que todas las IMF reguladas aumentaron el número de su clientela, incrementaron su cartera de préstamos y depósitos, bajaron sus costos de financiamiento al ser calificadas por riesgo, y desarrollaron más productos y servicios en beneficio de sus clientes.

#### **4. Marco regulatorio y buenas prácticas, la experiencia internacional.**

La experiencia internacional es, desde luego, la mejor escuela para conocer y adoptar las mejores prácticas en materia de regulación. Evita repetir errores e incurrir en costos fruto de la inexperiencia.



La historia y experiencia de regulación de las microfinanzas en varios países de la región muestra que se pueden acortar plazos, asimilar las mejores prácticas y obviar etapas.

En el caso de Bolivia, por ejemplo, se debe indicar que: a) el comportamiento y desempeño de las ONG en la década de 1985-95 fue espectacular y b) una vez reguladas y convertidas en FFP o bancos especializados y compitiendo en el libre mercado, su comportamiento y desempeño fue también espectacular (1996-2006).

En general, el marco regulatorio en nuestros países, por contar con una larga tradición de entidades financieras bancarias, está orientado hacia las garantías. Por ello es que, hasta hace poco, era impensable y resultaba hasta extravagante hablar de crédito a personas sin garantías reales. El nuevo enfoque de la regulación, sobre todo para el microcrédito, debe valorar mucho más la tecnología que evalúa el proyecto a ser financiado y el flujo que éste genera, en lugar de incidir en garantías reales.

El papel del Estado en el desarrollo de las microfinanzas debe ser, sobre todo, el de facilitador, regulador y nivelador de la cancha. El marco jurídico que estableció la actual regulación y supervisión para la industria de las microfinanzas ha sido esencial para que las entidades formalizadas logren una verdadera y sana competencia. Por ello es que se hace tan necesario, en el caso de las no reguladas, estandarizar sus criterios, registros e indicadores, para generar transparencia, adoptar políticas de evaluación y calificación de cartera, tal como las entidades reguladas los aplican hoy, para llegar a ser instituciones solventes y estar más preparadas para sobrevivir en un entorno de crisis y de competencia.

En mi opinión, la regulación de las entidades financieras y en especial la de las entidades de microfinanzas debe darse en el momento en el que éstas hayan alcanzado una madurez, lo que equivale a decir al menos diez años de

práctica y operaciones. La madurez del sector se la puede medir por la existencia de varias entidades microfinancieras que ya estén alcanzando una escala y volumen de clientes importante, que justifique su regulación. ¿Por qué? Porque los requisitos, obligaciones y compromisos que exige la regulación son sofisticados y caros, y sólo las entidades con actividades de una escala importante pueden afrontarlos en forma sostenida.

Sin embargo, se debe tener en mente que cada país es una realidad diferente y única, y la regulación debe responder a esa realidad

Por tanto, esta decisión es única y exclusiva de cada país. No existen recetas aplicables a todos. Es necesario ver la realidad de cada país, la masa crítica o clientela a la que están llegando las entidades a ser reguladas, la disponibilidad de fuentes alternativas de financiamiento, etc.

En principio, es más saludable dejar a las entidades de microcrédito hacer lo que mejor saben, que es otorgar préstamos, y sólo cuando éstas hayan alcanzado un nivel tal que haga necesario ofrecer una mayor variedad de servicios -sobre todo por el lado del pasivo- deberá ser considerada la posibilidad de su regulación.

El regulador debe interrelacionarse permanentemente con los operadores (IMF). No se puede copiar ni imponer un marco regulatorio ajeno. Debe ser trabajado en conjunto. Debe surgir de las necesidades de ambos: operadores y reguladores.

## **Conclusiones**

A manera de conclusiones se puede enfatizar en los siguientes aspectos:

- a. Una regulación equivocada, que no comprenda la tecnología de las microfinanzas, terminará haciendo más daño a la industria que la inexistencia de ésta.

- b. Por ello, es recomendable visitar los países donde ya existe una regulación activa del sector de las microfinanzas, realizar pasantías y acompañamientos. No sólo es importante que las entidades de microfinanzas efectúen estas visitas y aprendizaje, sino también los funcionarios del propio ente regulador ya que podrá ver *in situ* cómo sus colegas reguladores están aplicando y llevando adelante esa función.
- c. El nuevo enfoque de la regulación, sobre todo para el microcrédito, debe valorar mucho más la tecnología que evalúa el proyecto a ser financiado y el flujo que éste genera, en lugar de incidir en garantías reales.
- d. Cuando el sector cuenta ya con varias entidades y éstas están maduras en términos de experiencia, de una trayectoria sana, de un manejo sólido, sostenible y responsable, entonces puede pensarse en introducir la regulación. Pero también el ente regulador debe estar maduro y debe tener una comprensión completa y exacta de las microfinanzas.
- e. Una recomendación importante para los reguladores es: ver, conocer el entorno y realidad, y después diseñar y aplicar las normas.

Adicionalmente, vale la pena incorporar las siguientes conclusiones que vienen muy a propósito y fueron escritas por Ramón Rosales<sup>3</sup> sobre el tema de la regulación en microfinanzas:

1. Reducir el énfasis en el microcrédito como herramienta para aliviar la pobreza y gradualmente comprenderlo como una herramienta para administrar riesgos crediticios sin garantía, otorgados a miles de personas autoempleadas que no poseen información financiera o garantías reales, independientemente de si son pobres o no.

---

<sup>3</sup> Fundador y Presidente de Internacional Consulting Consortium-ICC, escribió el Capítulo 4 “Regulación y Supervisión del Microcrédito en América Latina”, en el libro “Una Mirada desde Adentro de las Microfinanzas Latinoamericanas”, BID 2006.

2. Establecer reglas prudenciales apropiadas para el microcrédito y para las entidades que se especializan en este tipo de financiamiento, evitando la relajación de la regulación que elevaría el riesgo de las carteras de crédito y consiguientemente, los requerimientos de patrimonio (net worth).
3. Reducir la incertidumbre en la información mediante el establecimiento de burós de información crediticia a nivel nacional a los que todos los operadores debieran estar obligados a reportar y consultar antes de conceder cualquier crédito.
4. Promover la transparencia en las tasas de interés cargadas por las entidades financieras para todo tipo de operaciones, de manera que los microempresarios tengan información adecuada con la cual elegir a sus acreedores.
5. Desarrollar instrumentos efectivos en el ente regulador para la evaluación de las metodologías y tecnológicas microcrediticias que ayuden en la detección temprana de políticas no saludables, abusivas o de políticas inadecuadas; y signos del deterioro en tecnologías y prácticas crediticias .
6. Crear mecanismos para la coordinación institucional de donantes internacionales y agencias gubernamentales que apoyan actividades microfinancieras.

El establecimiento de un marco regulatorio neutral, la operación de un sistema moderno de calificación de créditos, la transparencia en la contratación y en las tasas de interés, y la aplicación de sistemas regulatorios diferenciados, son todos aspectos a ser tenidos en cuenta en cualquier estrategia para regular el microcrédito en el futuro. La regulación efectiva puede también ayudar a bajar en forma gradual las tasas de interés, evitando de esa manera intentos de fijar techos a la misma o revivir las viejas leyes contra la usura.