

# El nuevo marco regulatorio para las microfinanzas en Bolivia

## Fundamento

Bolivia es reconocida internacionalmente como el país donde empezó, a inicios de los años noventa, la “comercialización” de las microfinanzas, con la constitución del primer banco especializado en microfinanzas (Banco Solidario S.A.) y con la creación de los Fondos Financieros Privados<sup>1</sup> como un medio de transformación de las ONG’s de microcrédito en entidades reguladas (FFP’s). El sector de las microfinanzas creció rápidamente, logró superar exitosamente una fuerte crisis de sobreendeudamiento en el 2000, y se consolidó gradualmente a través de los años, consiguiendo amplio alcance, buena cobertura geográfica y resultados económicos positivos. Las microfinanzas y el entorno para su desarrollo en el país, son muy reconocidos a nivel internacional (*Microfinanzas América, las 100 mejores del BID*<sup>2</sup>; *Microscopio del EIU*<sup>3</sup>, etc.).

[MicroFinanza Rating](#) desea compartir los cambios observados en el nuevo marco regulatorio para las microfinanzas en Bolivia, sus beneficios e implicaciones con el objetivo de identificar las consecuencias y posibles resultados para el sector en el corto y mediano plazo.

## Cambios en el nuevo marco regulatorio en Bolivia

La **Ley de Servicios Financieros (LSF) N° 393 del 21 de agosto 2013**<sup>4</sup> introduce cambios significativos en la normativa que rige el sistema financiero boliviano, cambios que alcanzan también a las instituciones especializadas en microfinanzas. La LSF declara que las actividades de intermediación financiera y los servicios financieros son de interés público y “**deben cumplir la función social de contribuir al logro de los objetivos de desarrollo integral para el vivir bien, eliminar la pobreza y la exclusión social y económica de la población**”.

La Ley establece cambios en la denominación y estructura de las entidades de intermediación financiera. Crea las figuras de **Banco Múltiple** y **Banco Pyme**, que substituyen a las de Bancos Comerciales y de FFP’s; reconoce además nuevas EIF’s (Entidades de Intermediación Financiera) como las entidades financieras comunitarias y la banca estatal, entre otras. Las Instituciones Financieras de Desarrollo (ONG’s especializadas en microcrédito) son plenamente reconocidas como entidades de intermediación, estableciendo un plazo improrrogable de 5

<sup>1</sup> Decreto Supremo 24000 del 1995.

<sup>2</sup> En 2014, son bolivianas las primeras 3: Banco Sol, Banco FIE y Banco Fassil.

<sup>3</sup> En 2014 Bolivia ocupa el puesto 7 sobre 30 Países.

<sup>4</sup> En reemplazo de la Ley de Bancos y Entidades Financieras N° 1488, de 1993.

años a partir de la obtención de la Licencia de Funcionamiento otorgada por ASFI para adecuarse a la normativa.

En agosto 2014 todos los FFP's se transformaron en Bancos Múltiples o Bancos Pyme<sup>5</sup>. Prodem y Fassil se convirtieron en Banco Múltiples, mientras que Fondo de la Comunidad y Ecofuturo FFP se transformaron en Bancos Pyme.

### Límites a las tasas de interés

La LSF incorpora el concepto de cartera "regulada"<sup>6</sup>, conformada por dos tipologías de crédito con **límites máximos** a las tasas de interés: **el Crédito Productivo (CP)<sup>7</sup> y el Crédito de Vivienda de Interés Social (VIS)<sup>8</sup>**. Asimismo, se establecen cupos mínimos de esta cartera "regulada" que las entidades de intermediación financiera deben cumplir en función a su forma legal.

Las **tasas máximas permitidas** son diferenciadas. Para el **crédito VIS** la tasa no puede exceder el **6,5%**<sup>9</sup>, mientras que para el CP las tasas máximas dependen del tamaño de la unidad productiva, la **micro**<sup>10</sup> accede al CP con una tasa máxima del **11,5%**, la **pequeña** a tasa del **7,0%** y la **mediana y grande** al **6,0%**.

La Ley establece que los Bancos deberán cumplir con los siguientes **cupos mínimos de cartera regulada** hasta diciembre de 2019: 60% para los Bancos Múltiples y 50% para los Bancos Pyme. Los Bancos Múltiples deberán destinar al menos el 25% de la cartera a CP y un máximo de 35% en VIS. A los Bancos Pyme se les exige una cartera regulada de al menos el 50% del total, con un mínimo de 40% de cartera concentrada en CP y un máximo de 10% de cartera de VIS. La Resolución Ministerial 031 del 2015 establece además las metas intermedias de cartera regulada que deberán ser alcanzadas anualmente.

A septiembre de 2014 la cartera regulada<sup>11</sup> colocada en el sector productivo por el sistema financiero alcanzó el 28,5%<sup>12</sup> (USD 3.864 millones) del total de la cartera, habiendo registrado un incremento de USD 557 millones<sup>13</sup> en los primeros tres trimestres de 2014.

El DS 2055 establece también las **tasas de interés mínimas para depósitos** del público en cuentas de caja de ahorro y depósitos a plazo fijo. Las cajas de ahorro deberán pagar un interés mínimo del 2% anual, siempre que su promedio diario no supere los Bs 70.000 (USD 10.204 a Dic14). Los DPF tienen tasas mínimas que varían del 0,18% hasta 4,10% anual según el plazo<sup>14</sup>.

<sup>5</sup> Anteriormente se habían transformado en Bancos las siguientes entidades: Banco FIE, Banco Los Andes ProCredit y Banco Fortaleza.

<sup>6</sup> Cartera desembolsada a los clientes finales a tasas reguladas por el regulador.

<sup>7</sup> La LSF define al Crédito Productivo como "financiamiento destinado a productores, para fines de producción y servicios complementarios a la producción, como ser acopio, almacenamiento, comercialización, transporte, tecnología productiva y otras complementarias al proceso productivo que requiera el productor....se considerará dentro de este rubro a la producción intelectual". Adicionalmente el DS N° 2055 establece también como Crédito Productivo al "financiamiento dirigido al sector turismo con fines de inversión en infraestructura, equipamiento y otros destinados a mejorar o ampliar la oferta de servicios de turismo".

<sup>8</sup> La LSF define a la Vivienda de Interés Social como; "aquella única vivienda sin fines comerciales destinada a los hogares de menores ingresos, cuyo valor comercial o el costo final para su construcción incluido el valor del terreno, no supere USD 198.685 (a Dic14) cuando se trate de departamento y de USD 228.487 (a Dic14) para casas.

<sup>9</sup> Para VIS con valor comercial igual o menor al equivalente de USD 126.66 (a Dic14) la tasa máxima definida es de 5,5%, con valor comercial hasta USD 188.750 (a Dic14) la tasa es del 6,0%, con valor comercial hasta USD 228.487 (a Dic14) es del 6,5%.

<sup>10</sup> Definida según el ente regulador en base a parámetros de ventas totales, patrimonio y número de empleados.

<sup>11</sup> Principalmente agricultura y ganadería, industria manufacturera y construcción.

<sup>12</sup> Fuente: Evaluación del sistema financiero a septiembre de 2014. ASFI.

<sup>13</sup> Representado por el 99% del total por Bancos, la parte restante por Mutuales y Cooperativas de ahorro y crédito reguladas.

<sup>14</sup> A 30 días ≥ 0,18%; de 31 a 60 días ≥ 0,40%, de 61 a 90 días ≥ 1,20%, de 91 a 180 días ≥ 1,50%, de 181 a 360 días ≥ 2,99%, de 361 a 720 días ≥ 4%, de 721 a 1080 días ≥ 4,06%, mayores a 1080 días ≥ 4,10%.

## Responsabilidad social, protección al cliente, educación financiera y transparencia

Cabe notar también que en abril de 2013 ASFI emitió el **Reglamento de Responsabilidad Social Empresarial**<sup>15</sup> para entidades de intermediación financiera (EIF), que establece los lineamientos mínimos de RSE inspirados por los principios de transparencia, comportamiento ético y respeto de los intereses de las partes involucradas. Se establece un proceso de “Gestión de RSE” que contempla 6 etapas enmarcadas en una Política de RSE que comprende las dimensiones económica, social y medioambiental. Cabe destacar la obligatoriedad por parte de las entidades financieras reguladas de contar con una calificación anual de desempeño RSE y un Balance Social anual.

En diciembre 2013 se promulgó la **Ley general de los derechos de las usuarias y usuarios y de las consumidoras y consumidores**<sup>16</sup>, con un enfoque basado en los principios de “vivir bien, consumo responsable, protección, integralidad, integridad y favorabilidad”. Esta norma incluye disposiciones específicas para los proveedores de servicios financieros, como la obligatoriedad de promover la educación financiera, sigilo bancario de la información de los usuarios y la prohibición de prácticas abusivas especialmente en el cobro de la mora, entre otras.

Cabe notar que algunos aspectos de protección al cliente eran ya regulados antes de la promulgación de la última normativa. El Reglamento para la atención del cliente y usuario fue promulgado en 2010<sup>17</sup>, el mismo que exige a las entidades financieras generar las condiciones y facilidades necesarias para que los clientes presenten sus quejas y sean rápidamente atendidos; éste Reglamento, además de subrayar los derechos de los clientes también especifica las políticas y condiciones en las cuales se debe desarrollar la atención a los reclamos de los clientes, a través del establecimiento del “Punto de Reclamo” en todos los centros de atención de la EIF. La entidad se encuentra en la obligación de brindar una respuesta escrita al cliente en un plazo máximo de 5 días hábiles. La intervención de la ASFI está prevista como segunda instancia, en caso en que el cliente considere que la respuesta de la entidad financiera no sea satisfactoria.

Con el objetivo de promover la transparencia, en 2013 se promulgó el **Reglamento de contratos**<sup>18</sup>, que exige el uso de contratos de prestación de productos y/o servicios financieros revisados y aprobados por ASFI; se excluyen cláusulas abusivas contra los derechos de los clientes y el cobro de comisiones por servicios no solicitados.

La **educación financiera** es considerada como un pilar para lograr la inclusión financiera adecuada de la población en el país, por lo cual las EIF’s (especialmente las especializadas en microfinanzas) han desarrollado programas de educación financiera sobre todo en áreas rurales y peri-urbanas del país.

## Conclusiones

En resumen, el marco regulatorio ha cambiado notablemente en los últimos tres, cuatro años y se ha caracterizado por una evolución muy rápida a partir del 2013. **Las entidades financieras son llamadas a contribuir activamente, durante los próximos años, al alcance de los objetivos gubernamentales de desarrollo económico y social de Bolivia.**

<sup>15</sup> Circular ASFI 170/13 de 19 de abril de 2013, posteriormente modificada por Circular ASFI 197/13 de 18 de septiembre de 2013.

<sup>16</sup> Ley N° 453, 6 de diciembre de 2013.

<sup>17</sup> Circular ASFI 034/10 de 04 de febrero de 2010, posteriormente modificada por Circular ASFI 086/11 de 12 de agosto de 2011 y por Circular ASFI 098/11 de 13 de diciembre de 2011.

<sup>18</sup> Circular ASFI 210/13 de 13 de diciembre de 2013.

Las normas, especialmente las relacionadas a la protección de los consumidores financieros son positivas ya que elevan los estándares mínimos aceptables, evitando así prácticas injustas generadas por el abuso de la posición dominante de las EIF's.

Por otro lado, si bien se promueve y se obligan a las entidades financieras a financiar la compra de vivienda de interés social y a apoyar al sector productivo del país, aún no se ha demostrado que el sector productivo boliviano tenga tan elevada capacidad de absorción de recursos financieros, por lo que también se podría generar **una sobreoferta de crédito y/o un sobreendeudamiento de los clientes del sector productivo.**

Las tasas de interés reguladas son inferiores a las tasas de mercado y su adopción tendrá un impacto negativo en los márgenes financieros de las EIF's, las cuales se encuentran obligadas a buscar mayor eficiencia operativa y a aumentar la tasa activa promedio de la cartera no regulada.

Además, la búsqueda de una mayor eficiencia podría afectar negativamente las estrategias de algunas EIF's para la expansión hacia ciudades intermedias y áreas rurales caracterizadas por costos unitarios más elevados y así limitando la ampliación de la oferta de servicios financieros rurales y la "bancarización" de la población rural, tradicionalmente la más excluida.

En conclusión, **si bien el nuevo marco regulatorio tiene una clara y buena orientación hacia la inclusión financiera, hacia la protección de los usuarios financieros y el desarrollo del sector productivo, es posible que en el mediano plazo, los resultados puedan ser diferentes a los esperados.**

Asimismo, está claro que la nueva regulación tendrá un efecto mayor en las entidades especializadas en microfinanzas<sup>19</sup>, que desde su inicio y por su naturaleza han atendido a los sectores excluidos de la población. Las microfinanzas en Bolivia se encuentran ante un nuevo reto que requerirá soluciones innovadoras y estrategias de adaptación al contexto y al nuevo marco regulatorio.

---

<sup>19</sup> Por su naturaleza tienen una alta concentración de sus ingresos en la cartera de créditos y por menores niveles de eficiencia cuando están orientadas hacia el área rural.