

# Desarrollo, regulación y supervisión de la microbanca en la región de Asia-Pacífico\*

Catherine Lelong\*\*  
Moisés J. Schwartz\*\*\*

## Resumen

Este artículo presenta un recuento de las distintas experiencias en las economías APEC en torno al desarrollo del sector microbancario, así como un análisis de las tendencias en los esquemas de regulación y supervisión microbancaria en la región. El documento cumple con los siguientes propósitos: 1) evaluar la relevancia y beneficios concretos del desarrollo del sector en la población de bajos ingresos; 2) presentar una tipología de intermediarios microbancarios y revisar su desarrollo en la región bajo estudio; y 3) analizar las políticas complementarias de promoción y los mecanismos establecidos para apoyar las actividades de microbanca.

## Introducción

La existencia de grandes sectores de la población que no tienen acceso a servicios financieros ha

## Abstract

This article presents an overview of the different experiences in APEC economies regarding the development of the microbanking sector, as well as an analysis of the trends in microbanking regulation and supervision schemes in the region. The document fulfills the following objectives: 1) assess the relevance and concrete benefits of microbanking development in the low income segment of the population; 2) present a typology of microbanking intermediaries and review their development in the region under study; and 3) analyze the complementary promotion policies and the mechanisms established to support microbanking activities.

sido identificada como una creciente preocupación en diferentes partes del mundo, incluyendo la región de Asia-Pacífico. Según estimaciones del Banco Mundial, alrededor de 200 millones de familias de bajos ingresos en las economías<sup>1</sup> en desarrollo de esta región tienen acceso limitado o no tienen acceso a servicios financieros institucionales,<sup>2</sup> mientras que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha calculado que menos de tres por ciento de las microempresas latinoame-

\* Este documento refleja las opiniones de los autores y no representa la postura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Está basado en el documento del mismo título que fue presentado por dicha secretaría ante el Comité Económico del Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en agosto de 2002. Los autores quisieran agradecer a Ana Lourdes Garza Gegúndez su colaboración en este proyecto.

\*\* Licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Se desempeñó como asesora del director general de la Dirección General de Asuntos Internacionales de la SHCP de 2000 a 2002. Actualmente es subdirectora de Estudios Económicos Internacionales en dicha institución.

\*\*\* Maestro y doctor en Economía por la Universidad de California en Los Angeles. Se desempeñó como coordinador general de asesores y director general de Asuntos Hacendarios Internacionales

en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Actualmente es director ejecutivo del Fondo Monetario Internacional.

<sup>1</sup> APEC distingue a sus miembros como "economías" dado que China-Taipei (Taiwan) y Hong Kong no son considerados países independientes en el contexto de esta organización, sino provincias chinas.

<sup>2</sup> Banco Mundial, *The Development of Sustainable Microfinance in East-Asia and Pacific (EAR)* ([http://www.worldbank.org/devforum/forum\\_mfi.html](http://www.worldbank.org/devforum/forum_mfi.html), 28 de junio de 2002).

ricanas tienen acceso a instituciones de crédito formal o semiformal.<sup>3</sup>

No obstante, la exclusión financiera no es un fenómeno privativo de las economías en desarrollo. En las economías industrializadas, la internacionalización de las finanzas ha provocado cambios estructurales en los mercados financieros internos. En la mayor parte de los casos, dicha reestructuración ha ocasionado la salida de instituciones financieras internacionales convencionales de ciertas áreas geográficas o categorías demográficas, al enfocar sus servicios en los segmentos del mercado de mayor rendimiento. En la mayoría de las economías industrializadas, las autoridades han respondido a esta exclusión mediante la aplicación de programas especiales, como el *First Accounts*, puesto en marcha desde hace un par de años en Estados Unidos.<sup>4</sup>

Con el fin de homologar las diferentes respuestas a la exclusión financiera en la región, se define el término "microbanca", o banca popular, como una actividad que consiste en la provisión de servicios financieros de pequeña escala, tales como créditos, ahorros, seguros y servicios de remesas, los cuales están dirigidos al sector de la población con menores ingresos y a las microempresas.

Existe un amplio rango de intermediarios financieros que pueden participar en la microbanca, desde Organizaciones No Gubernamentales (ONG) hasta uniones de crédito, cooperativas, cajas de ahorro, bancos comerciales y estatales, entre otros.

Cabe mencionar que este artículo hace referencia sólo a instituciones financieras formales y semiformales, ya que son las que muestran el mayor potencial de crecimiento, descartando a los mecanismos de financiamiento informal tales como tandas, fondos de ahorro, servicios de empeño, créditos familiares y guardadinerero, entre otros.

### Relevancia y beneficios de la microbanca

En términos generales, la importancia de la microbanca para APEC reside en que la exclusión financiera ocurre en cierta medida en todas las economías de la región. La relevancia del desarrollo de esa industria estriba en su contribución a la eficiencia económica y a la ampliación de la prosperidad. La contribución de la microbanca a la eficiencia económica se desprende de su capacidad para promover la profundización financiera, en particular en las economías de desarrollo de APEC. Asimismo, promueve la competitividad de las exportaciones de las economías industrializadas al ofrecer bienes y servicios de bajos costos solicitados por los trabajadores industriales, de tal manera que reduce los costos laborales.

Por otra parte, la microbanca extiende la prosperidad en todas las economías al aumentar los niveles de consumo de las familias sin acceso a servicios financieros formales. En las economías en desarrollo, ayuda a las familias de bajos ingresos a alcanzar sus necesidades de producción y consumo. De manera general, la microbanca atiende a las familias encabezadas por mujeres, quienes representan la gran mayoría de la población marginada desde el punto de vista financiero.

De acuerdo con las experiencias de la mayor parte de las economías en la región, se desprenden cinco principales áreas de beneficios de las actividades microbancarias:

1) reducción de la pobreza y redes de protección social: al proveer acceso al crédito y al ahorro, entre otros servicios financieros, la microbanca puede atender a la población de menores ingresos al otorgarles la oportunidad de generar ingreso y de esta manera mejorar y ampliar su capacidad individual para establecer negocios y aumentar su participación como miembros de una comunidad.<sup>5</sup>

Son varias las economías de APEC que han reconocido la importancia de la microbanca para la reducción de la pobreza y la construcción de redes de protección social. Con lo anterior, los gobiernos se encuentran en mejores posibilidades de enfrentar las crisis económicas y financieras. Indonesia, Filipinas, Tailandia, México y Perú son casos ejemplares de cómo la microbanca ha sido incorporada en los programas económi-

<sup>3</sup> *IBD, 2001 Report Economic and Social Progress in Latin America Competitiveness: The Business of Growth*, Washington D. C., 2001.

<sup>4</sup> La presencia de 40 millones de ciudadanos sin acceso a servicios bancarios tradicionales instó al gobierno de Estados Unidos a lanzar el programa *First Accounts* a finales de 2001. Para mayores informes sobre dicho programa, consultar en Internet la página del Departamento del Tesoro (<http://www.treas.gov/firstaccounts/>). Para un análisis más detallado, véase Sheila C. Bair, "Ponencia sobre instituciones financieras sobre inversión multilateral. Segunda Conferencia Regional sobre el impacto de las remesas como herramienta de desarrollo", Washington D. C., 2002; y Peter R. Fisher, "Ponencia sobre mejoras al entendimiento de las finanzas para la Conferencia de Asuntos Gubernamentales", Asociación Nacional de Uniones de Crédito, Washington D. C., 2002.

<sup>5</sup> Amartya Sen, *Development as Freedom*, First Anchor Books Edition, Nueva York, 1999.

cos y sociales, en particular en la década de los años noventa.

En México, la microbanca fue integrada en programas de combate a la pobreza en 1993 mediante la creación de cajas solidarias, las cuales eran cooperativas financieras diseñadas para ofrecer servicios de crédito y ahorro en comunidades rurales pobres. Recientemente, el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 2002-2006 ha incorporado el desarrollo de un sistema de ahorro y crédito popular como parte de un esfuerzo más amplio para mejorar el ahorro interno y profundizar el sector financiero en el país.

La provisión de servicios de depósito ha sido reconocida como un aspecto fundamental en las redes de protección social; sin embargo, el fortalecimiento de una microbanca sana y sostenible depende, en última instancia, de los vínculos entre la provisión de servicios financieros a la población de menores ingresos y la estrategia nacional de desarrollo de cada país;

2) desarrollo de la micro y pequeña empresa: tradicionalmente, las microempresas se han apoyado en mecanismos informales, como tandas y fondos de ahorro, debido a que su acceso a las fuentes formales de financiamiento ha sido muy limitado. En la actualidad, sólo 2.6 por ciento de los 59 millones de microempresas en América Latina tiene acceso a créditos formales o semiformales como bancos, uniones de crédito y ONG.<sup>6</sup>

Lo anterior estriba en que en la mayor parte de las economías, los bancos comerciales están poco familiarizados con las necesidades de las microempresas y población de bajos recursos, por lo cual existe un sesgo a otorgar préstamos a clientes más reconocidos, como serían las grandes empresas. En este caso, la regulación gubernamental podría fomentar a los bancos a contratar personal más calificado en microempresa y trabajar con grupos comunitarios para adquirir mayor información para las decisiones crediticias.<sup>7</sup> Ejemplos de ello son los cerca de 500 programas para el desarrollo de la microempresa que operan hoy en día en Estados Unidos y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) en México;

3) consideraciones de género: las mujeres son agentes activos del cambio económico y social.<sup>8</sup> Sin embargo, habitualmente son objeto de marginación financiera. Al recibir ingresos mucho menores que los hombres, su capacidad de obtener préstamos se restringe por poseer menores activos. En consecuencia, las mujeres sin acceso a préstamos bancarios están con frecuencia atadas a un ciclo de deuda, ya sea por empresas de financiamiento o por prestamistas informales.

Por ello, el acceso a servicios financieros constituye una herramienta eficaz para mejorar los derechos de las mujeres y combatir la discriminación social y económica contra ellas. Es más, ofrecer servicios financieros a este grupo en particular podría representar una actividad lucrativa para los intermediarios microbancarios (IMB), dado que las mujeres tienen mayores tasas de repago que los hombres y, en consecuencia, tienen menor riesgo crediticio. Además, la mujer tiende a invertir su ingreso (en la educación de los hijos, por ejemplo) y posee una mayor capacidad empresarial no realizada en relación con el hombre.

Las consideraciones de género en este aspecto han sido incorporadas a las políticas de desarrollo de varios países de APEC, incluyendo a Japón, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos, donde se han logrado resultados sumamente favorables, y

4) desarrollo comunitario: lamentablemente, existen otros ámbitos de discriminación crediticia. La descalificación de solicitudes de préstamo que en cualquier otra circunstancia serían aceptadas puede ocurrir por motivos étnicos o raciales.

Lo anterior sucede cuando los bancos comerciales, con el fin de reducir sus costos, evalúan los candidatos a préstamo en categorías de grupos raciales con ciertas características generales, obviando su historia crediticia individual y, por tanto, mermando sus oportunidades de obtener un crédito.<sup>9</sup>

De igual forma, las respuestas a este tipo de discriminación deben estar incluidas en una política de desarrollo nacional que prevenga la existencia de políticas discriminatorias en este sentido, como ha sido el caso en Estados Unidos con la *Community Reinvestment Act* de 1977, y los bancos de desarrollo para el apoyo de grupos étnicos (*Bumiputra*) en Malasia.

<sup>6</sup> Glenn D. Westley, *Can Financial Market Policies Reduce Income Inequality?*, Sustainable Development Best Practice Series, Washington D. C.

<sup>7</sup> William Mellick, *U.S. Regulation of Microenterprise Development (MEU) Programs*, Consejo de Asesoría Económica. Washington D. C., 2002.

<sup>8</sup> Amartya Sen, *op. cit.*, capítulo 8.

<sup>9</sup> William Mellick, *op. cit.*

Al proveer acceso a servicios financieros, la microbanca incrementa la confianza, habilita y genera nuevas oportunidades para los sectores más vulnerables de la población, además de fortalecer el capital humano y social de las economías.

### Sector microbancario en la región APEC

La industria microbancaria difiere en varios aspectos en cada una de las economías APEC; sin embargo, se pueden distinguir cinco tipos de IMB formales en la región (ver Tabla 1):<sup>10</sup>

- 1) ONG;
- 2) cooperativas y uniones de crédito;
- 3) instituciones financieras especializadas;
- 4) agencias gubernamentales e instituciones estatales, y
- 5) bancos comerciales e instituciones financieras de objetivo múltiple.

Las ONG son asociaciones no lucrativas que proveen un amplio rango de servicios con el fin de atender las necesidades sociales y de desarrollo. Por lo general, las ONG se enfocan a atender grupos marginados, como mujeres e indígenas.

Con el tiempo, este tipo de IMB tiende a evolucionar hacia una institución formal más sofisticada, dado el incentivo que tiene de expandir su oferta de servicios financieros para poder satisfacer la creciente demanda que enfrenta y la cual no pueden atender sólo con fondos de donativos.<sup>11</sup> Este ha sido el caso de Perú, en donde algunas ONG se convirtieron en entidades de desarrollo para la pequeña y mediana empresa.

Las cooperativas y uniones de crédito son instituciones no lucrativas basadas en comunidades o actividades específicas que otorgan créditos a precios relativamente bajos. Los miembros de estas IMB ahorran por medio de la compra de acciones, las cuales son utilizadas para ofrecerles préstamos. A pesar de que no están orientadas exclusivamente a atender a la población más vulnerable, las cooperativas y uniones de crédito cumplen con dicho propósito. Además, dado

que las uniones de crédito cuentan con una estructura de gobernabilidad cooperativa, por lo regular son instituciones pequeñas y con menores niveles de profesionalización en relación con otros tipos de IMB, además de estar menos diversificadas en términos geográficos.<sup>12</sup> Típicamente, este tipo de intermediario está agrupado por federaciones.

Entre las economías de APEC, Canadá y Estados Unidos se destacan por mantener un movimiento cooperativista sólido desde sus inicios, mientras que en Australia y Nueva Zelanda las uniones de crédito han ido adoptando las características de los bancos tradicionales. En el este y sureste de Asia existe una larga tradición de cooperativas y uniones de crédito, aunque éstas se encuentran menos desarrolladas que en los casos anteriores, en tanto que en las economías latinoamericanas este movimiento se ha caracterizado por mantener un componente comunitario significativo.

Las instituciones financieras especializadas cuentan con un grupo de accionistas y son creadas en su mayoría para atender a un nicho específico de mercado. Este tipo de intermediario sostiene un criterio de administración diferente a los demás IMB, ya que está enfocado específicamente a un grupo de clientes microbancarios. Las instituciones financieras especializadas ofrecen un amplio rango de servicios y movilizan grandes montos de ahorros.<sup>13</sup>

Las agencias gubernamentales e instituciones estatales incluyen a bancos de desarrollo e instancias gubernamentales, como secretarías y ministerios, así como programas y departamentos del gobierno que atienden a sectores sociales y económicos específicos, como grupos agrícolas e indígenas. Entre este tipo de IMB también están las organizaciones municipales establecidas para mejorar el acceso a financiamiento de los sectores menos favorecidos, a través de un amplio rango de servicios financieros.

Ejemplos de este tipo de intermediario son el Banco de Desarrollo Rural de Papúa Nueva Guinea, el cual otorga servicios microbancarios con el fin de promover el desarrollo de áreas rurales y urbanas mediante tres programas dirigidos a las mujeres, los jóvenes y

<sup>10</sup> Esta tipología está basada en la presentada en Tor Jansson, *Microfinance: From Village to Wall Street*, ICD, Washington D. C., 2001.

<sup>11</sup> Fernando Nimal, "Tendencias en la industria microfinanciera asiática" en *Finance for the Poor*, Boletín trimestral del *Focal Point for Microfinance*, núm 2, vol. 3, Departamento de Desarrollo Regional y Sustentable, Banco Asiático de Desarrollo, junio 2002.

<sup>12</sup> Glenn D. Westley, "Reform and Rehabilitation of Credit Unions, a Way to Expand Microfinance" en *Microenterprise Development Review* 2(2), Washington D. C., 2000, pp. 1-5.

<sup>13</sup> Ejemplos de tipos e instituciones son las EDPMES y las Cajas Rurales en Perú, el Banco de Agricultura chino y las Sociedades Financieras Populares en México, entre otros.

**Tabla 1**  
**Tipología de intermediarios microbancarios**

	<i>Bancos comerciales e instituciones financieras de objetivo múltiple</i>	<i>Instituciones y agencias gubernamentales</i>	<i>Instituciones financieras especializadas</i>	<i>Cooperativas y uniones de crédito</i>	<i>ONG</i>
<i>Estrategia/ Objetivo</i>	Nuevo mercado, imagen, lucro	Impacto social, sostenibilidad, crecimiento	Impacto social, lucro, crecimiento	Impacto social, sostenibilidad	Impacto social, filantropía
<i>Forma legal</i>	Bancos, compañías financieras	Bancos de desarrollo, programas públicos, secretarías de gobierno	Bancos	Cooperativas, uniones de crédito	Fundaciones, asociaciones
<i>Clientela</i>	Varios	Normalmente, sectores económicos y sociales específicos (agricultura, grupos indígenas, etc.)	Individuos y microempresas	Basado en la comunidad, normalmente sectores económicos específicos (pesca, agricultura, etc.)	Normalmente, sectores sociales (mujeres, grupos indígenas, etc.)
<i>Servicios</i>	Varios, productos financieros sofisticados	Varios incluyendo asistencia técnica, financiamiento, etc.	Préstamos, ahorro, seguros, garantías de crédito y otros	Ahorro y préstamo	Microcrédito y asistencia técnica
<i>Fuentes de financiamiento</i>	Ahorro, mercados de capital nacional y extranjeros, préstamos comerciales	Fondos del gobierno, instituciones multilaterales	Préstamos comerciales, fondos del gobierno, donaciones	Fondos de miembros en forma de depósitos	Donaciones, préstamos concesionales y ahorro
<i>Ejemplos</i>	Desjardin (Canadá), Banco Rakyat Indonesia, Bancos comerciales urbanos (China)	Institución para el Desarrollo y Organización de la Comunidad (Tailandia), BANSEFI (México), Oficina Postal de Depósitos y Remesas (China)	Sociedades Financieras Populares (México), BAAC (Tailandia), Banco de Desarrollo Agrícola (China), Bancos rurales (Indonesia)	Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (México), cooperativas de crédito urbano y rural (China)	Bina Swadaya (Indonesia), AIM (Malasia)

las pequeñas empresas.<sup>14</sup> Por otra parte, la Oficina Postal de Depósitos y Remesas de China atiende a los

residentes rurales e inmigrantes en áreas urbanas, otorgando estos servicios a través del sistema postal, con lo cual ha logrado ampliar de manera significativa su alcance a la población de bajos recursos. Asimismo, en México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público auspició la creación del Patronato de Ahorro Na-

<sup>14</sup> Flora Carnuthers, "El caso de Papúa Nueva Guinea", ponencia presentada en el Simposio sobre Desarrollo, Regulación y Supervisión de la Microbanca en la Región Asia-Pacífico, auspiciado por el Comité Económico de APEC, México, julio 2002.

cional (PAHNAL), el cual se convirtió en el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) en 2001, encargado de proveer servicios de ahorro y de desarrollo de infraestructura, así como fortalecer a los IMB a través de asistencia técnica y financiera.

Los bancos comerciales e instituciones financieras de objetivo múltiple que participan en la microbanca son instituciones formales que pretenden ganar acceso en el mercado de bajos ingresos sin abandonar sus nichos de mercado tradicionales. Este tipo de IMB se caracteriza por cubrir un amplio rango de clientes, por tanto, ofrece un mayor número de productos financieros, incluyendo servicios financieros sofisticados y operaciones de menor escala de bancos comerciales.

Cabe señalar que la microbanca no reemplaza a las fuentes informales de crédito y ahorro, sino que combina las características de dichos mecanismos, como las ventajas de información y los préstamos rotacionales. Dado que las personas excluidas de los servicios financieros constituyen un grupo heterogéneo, los IMB utilizan métodos especializados para atender nichos de mercado particulares y, por tanto, están constituidos en distintas formas legales.

Debido a las exitosas experiencias de algunos de estos intermediarios en la región, nuevos productos financieros, métodos de entrega y estructuras institucionales han sido desarrollados en los últimos años. Las operaciones microbancarias han aumentado significativamente en los últimos 15 años, transformándose de actividades sólo de micropréstamo a esquemas más amplios de movilización del ahorro. Lo anterior ha resultado en la creación de instituciones microbancarias sustentables y más sofisticadas.

No obstante, a pesar de la diversidad de experiencias entre las economías de APEC en términos de intermediarios, objetivos y características institucionales, existe un amplio consenso sobre la necesidad de regular y supervisar a los IMB, subrayando la necesidad de desarrollar políticas nacionales más consistentes.

### Regulación y supervisión de los intermediarios microbancarios

Al considerar el perfil de riesgo de los IMB, incluyendo el riesgo crediticio que se desprende del uso de colaterales no convencionales y los riesgos colaterales de una clientela tan homogénea,<sup>15</sup> los riesgos de liqui-

<sup>15</sup> A pesar de que la clientela de la microbanca es considerada hete-

de, de administración y de gobernabilidad subrayan la importancia de diseñar un marco regulatorio y de supervisión apropiado para una operación eficiente. Esto se vuelve imperativo al considerar que se trata de los ahorros de un segmento amplio y vulnerable de la población.<sup>16</sup>

El propósito fundamental de la regulación financiera es promover de manera eficiente la acumulación de capital y la distribución de recursos, al tiempo que se mantiene la seguridad y solidez de las instituciones financieras que captan depósitos del público. En tanto, la supervisión de intermediarios financieros consiste en el monitoreo por parte de las autoridades para verificar y exigir el cumplimiento de la regulación financiera, lo cual se realiza a través de distintos mecanismos como auditorías externas, publicación de estados financieros y requerimientos de adecuación de capital, entre otros.<sup>17</sup>

El reto, no obstante, no sólo consiste en establecer políticas apropiadas de regulación y supervisión que mejoren de manera general su riesgo administrativo, sino también asegurar que la microbanca sea una actividad sustentable y sana. Lo anterior es en particular relevante, dado que al irse reduciendo paulatinamente los fondos de las donaciones, los IMB se ven forzados a atraer financiamiento comercial o incrementar la movilización del ahorro público. Es evidente que en este contexto sólo las instituciones financieramente viables serán capaces de atraer los recursos necesarios para continuar sus operaciones.

Al proveer incentivos para ser regulados y supervisados, los IMB no sólo pueden atender a segmentos más amplios de la población, sino que también pueden mejorar su oportunidad de ser financieramente sostenibles y, en consecuencia, poder integrarse por completo al sistema financiero nacional.

De esta forma, la necesidad de regular y supervisar las actividades microbancarias se explica en torno a tres objetivos:

rogénea en cuanto a sus necesidades y características, es homogénea desde una perspectiva de riesgo.

<sup>16</sup> Alfred Hanning y Gabriela Braun, "¿Cómo regular y supervisar las microfinanzas?" en Alfred Hanning y Edward Katimbo-Mugwanya, *How to Regulate and Supervise Microfinance? Key Issues in an International Perspective*, Banco de Uganda-Proyecto Alemán de Cooperación Técnica para el Desarrollo del Sistema Financiero (FSO), Kampala, 2000.

<sup>17</sup> Robert Peck Christen y Richard Rosenberg, *The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance*, Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), Occasional Paper, núm. 4, Washington D. C., 2000, p. 16.

1) proteger el ahorro de los clientes: las operaciones de algunos IMB han aumentado considerablemente durante la última década, incorporando amplios esquemas de movilización del ahorro. Al considerar el nivel de riesgo de los IMB captadores de ahorro y el hecho de que dicho ahorro proviene de un segmento de la población sumamente vulnerable, está en el interés de las autoridades nacionales instituir un marco de regulación y supervisión para la operación de estos IMB de modo que se proteja a los depositantes;<sup>14</sup>

2) lograr una industria microbancaria sostenible y financieramente sana: el diseño y aplicación de un marco adecuado y flexible de regulación y supervisión es crucial para permitir que los IMB maduros y exitosos evolucionen gradualmente hacia instituciones financieras más sofisticadas. De esta manera se promueven intermediarios sanos, abriendo posibilidades para la innovación y expansión de servicios financieros.<sup>15</sup> Por su parte, al ser regulados y supervisados, los IMB pueden ampliar sus operaciones y opciones de financiamiento, obteniendo así mayores oportunidades de lucro.<sup>16</sup> Asimismo, dicho marco resulta indispensable considerando la prevención del lavado de dinero y del financiamiento al terrorismo, los cuales se han convertido en temas de alta prioridad en la actualidad, y

3) asegurar el desarrollo de servicios financieros para la población marginada desde el punto de vista financiero: mediante una regulación y supervisión eficaces, las autoridades nacionales pueden promover el crecimiento de servicios financieros seguros para la población de menores ingresos, con lo cual la regulación se convierte, de manera indirecta en un herramienta para asegurar el cumplimiento de objetivos sociales y económicos, tales como el desarrollo de microempresas, redes de protección social, reducción de la pobreza, etc.

Las autoridades nacionales deben considerar que los marcos de regulación existentes para las instituciones financieras con una clientela convencional no son del todo aplicables a los IMB que captan ahorro. Este aspecto es de suma importancia, ya que al forzar a los intermediarios a seguir lineamientos poco apropiados

para su naturaleza, no se logrará reducir el riesgo y se incrementarán los costos de supervisión y de intermediación financiera.<sup>17</sup>

En el caso de la microbanca, el marco regulatorio debe incorporar los riesgos específicos de la industria y diferenciarlos de los inherentes a la banca comercial. Mientras que la banca es vulnerable a problemas de liquidez ocasionados por el traslape de vencimientos de deuda y las operaciones de divisas, existen otros riesgos para los IMB que surgen de su particular clientela y sus modelos de préstamo (ver Tabla 2).

Considerando el alcance del marco de regulación, existen grandes diferencias entre las experiencias de las economías de la región, distinguiéndose tres corrientes principales. En primer lugar, se encuentra un número limitado de economías en donde los IMB son sujeto del mismo marco legal aplicable al sistema financiero en su totalidad. El segundo grupo de economías es más amplio y se destaca por tener lineamientos de regulación específicos para el sector microbancario o para la mayor parte de los intermediarios del sector. Por último, existe un grupo de economías en las cuales la regulación está fragmentada en diferentes categorías de IMB, así como en distintos niveles de gobierno.

Australia es quizá el caso más representativo del primer grupo, dado que no existe distinción entre la regulación de la microbanca y el resto del sistema financiero. Desde 1999, las uniones de crédito han mantenido la misma licencia que los bancos y están supervisadas bajo los mismos criterios.<sup>18</sup> De manera similar, en Perú, todos los IMB, a excepción de las cooperativas y las ONG, están considerados por la Ley General del Sistema Financiero y de Seguros, la cual es aplicable a los bancos.

Por el contrario, existen varias economías de APEC en las que la regulación depende de características institucionales y de operación específicas de cada IMB. México cuenta con uno de los esquemas de regulación específica más amplio en esta categoría. En 2001, el gobierno introdujo la Ley de Ahorro y Crédito Popular, creando así un esquema regulatorio más inclusivo y funcional y abarcando prácticamente a toda la indus-

<sup>14</sup> Alfred Hanning y Gabriela Braun, *op. cit.*

<sup>15</sup> Thomas Fitzgerald y Robert Vogel, *Moving Towards Risk-Based Supervision in Developing Economies, Consulting Assistance on Economic Reform II, Discussion Paper, n.º 66, mayo 2000.*

<sup>16</sup> Robert Peck Christen y Richard Rosenberg, *op. cit.*, p. 1.

<sup>17</sup> Tor F. Jansson y Mark Wentzet, *Financial Regulation and its Significance for Microfinance in Latin America and the Caribbean*, BID, Washington D. C., 1997, p. 5.

<sup>18</sup> Departamento del Tesoro de Australia, *Credit Unions in Australia*, ponencia presentada para el Documento de APEC sobre el Desarrollo, Regulación y Supervisión de la Microbanca, Sydney, 2002.

**Tabla 2**  
**Diferencias entre la banca tradicional y la microbanca**

<i>Categoría</i>	<i>Banca tradicional</i>	<i>Microbanca</i>
<i>Estructura institucional y gobierno (instituciones reguladas)</i>	1) Maximización de beneficios, accionistas institucionales e individuales 2) Organización centralizada con sucursales ubicadas en ciudades	1) Principalmente no lucrativa, accionistas institucionales 2) Serie descentralizada de pequeñas unidades en áreas de poca infraestructura
<i>Portafolio de préstamos</i>	1) Menos préstamos 2) Préstamos más grandes 3) Con colateral 4) Mayores vencimientos 5) Delincuencia más estable	1) Mayores préstamos 2) Préstamos más chicos 3) Sin colateral 4) Menores vencimientos 5) Delincuencia más volátil
<i>Metodología de préstamos</i>	1) Basada en el colateral 2) Más documentación 3) Menos intensivo en mano de obra	1) Basada en el individuo 2) Menos documentación 3) Más intensivo en mano de obra

tría microbancaria. Dicha legislación distingue de manera clara entre el sector microbancario y el resto del sistema financiero, al tiempo que provee lineamientos específicos para las cooperativas y las sociedades financieras. Asimismo, en Estados Unidos las uniones de crédito se distinguen notablemente del resto del sistema financiero y están reguladas bajo el Acta Federal de Uniones de Crédito y las reglas de la Administración Nacional de Uniones de Crédito.

Corea, por otra parte, cuenta con un marco de regulación específico para cada tipo de IMB, el cual se diferencia claramente del Acta General de la Banca que regula a los bancos comerciales. De igual forma, China y China-Taipei tienen regulaciones específicas dependiendo de las características institucionales de los intermediarios.

En cuanto a los esquemas de supervisión institucional, se distinguen cuatro principales:<sup>23</sup>

1) supervisión directa: se refiere a los casos en los que la autoridad nacional, la cual por lo regular es la que supervisa al sistema financiero en su totalidad, es responsable de monitorear a los IMB;

2) supervisión auxiliar: esquema bajo el cual los IMB son supervisados en primera instancia por una federación o entidad independiente, la cual limita sus funciones al monitoreo e inspecciones sin asumir res-

ponsabilidades legales frente a las autoridades nacionales de supervisión o los depositantes. En este caso, la autoridad nacional es la única con facultad de otorgar licencias, sancionar e intervenir los IMB, dado que el Estado mantiene la responsabilidad de asegurar la solidez del sistema financiero y por tanto no puede delegar la función de regularlo, y

3) supervisión delegada: la autoridad nacional, ya sea el Ministerio de Finanzas, el Banco Central u otra agencia gubernamental, es responsable de supervisar a las instituciones; no obstante, puede delegar áreas específicas a otra entidad como una federación de IMB o una entidad técnica independiente, y

4) autosupervisión: bajo este esquema, la responsabilidad de monitorear y hacer valer las normas prudenciales resta en una entidad controlada por las instituciones supervisadas, como sería el caso de una federación de IMB.

La supervisión de IMB también varía considerablemente entre las economías de la región. En pocos casos la supervisión de la regulación microbancaria es responsabilidad de la misma institución que monitorea todo el sistema bancario. Sin embargo, ciertas economías cuentan con sistemas de supervisión más complejos que combinan la supervisión directa con la delegada o auxiliar, mientras que en otros la supervisión está fragmentada entre los gobiernos centrales y estatales.

<sup>23</sup> Robert Peck Christen y Richard Rosenberg, *op. cit.*, p. 35.

Perú, México y Corea son de las economías APEC en las que la supervisión de IMB es llevada a cabo de manera directa por la misma agencia responsable del sistema financiero en su totalidad, aunque en los casos de México y Perú esto coexiste con algún tipo de supervisión delegada o auxiliar. En México existe un sistema de supervisión auxiliar en el cual las sociedades de ahorro y préstamo y las cooperativas son supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Por otra parte, en Perú la mayoría de los IMB son sujetos de supervisión directa por parte de la Superintendencia Bancaria y de Seguros, a excepción de las cooperativas, las cuales se atienden a un esquema de supervisión delegada a través de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Esquemas de supervisión fragmentada y más compleja en el sector microbancario son particularmente evidentes en Indonesia, en donde el Banco Central supervisa a los bancos comerciales, como Banco Rakyat Indonesia y a la mayoría de los bancos rurales, mientras que el Banco Rakyat supervisa la red de bancos rurales pequeños o juntas comunitarias de crédito en representación del Banco Central.<sup>24</sup>

Resolver la fragmentación regulatoria y fortalecer las capacidades institucionales representan retos significativos para varias economías de la región, en particular aquellas en las que la microbanca tiene mayor potencial de crecimiento debido a la poca profundización financiera.

A pesar de que no existe un marco único de regulación a seguir, la microbanca requiere de una serie específica de normas e instituciones para poder ser regulada y supervisada de manera efectiva. Los aspectos básicos de un esquema de regulación y supervisión apropiado deben incluir requerimientos de liquidez, adecuación de capital, calidad y diversificación de activos y prácticas de buen gobierno corporativo.

Además, debe considerarse que una adecuada supervisión de IMB debe ser diseñada tomando en consideración la importancia relativa del sector y el número de participantes en el mismo, así como la dispersión geográfica.

## Herramientas relevantes para el fortalecimiento del sector microbancario

La microbanca constituye un elemento central de la estrategia de desarrollo de varias economías, al asegurar el acceso a servicios financieros para las familias de menores ingresos y las microempresas. El principal desafío en las estrategias nacionales de desarrollo de la microbanca es fomentar intermediarios financieros sostenibles capaces de proveer servicios diversos y de alta calidad. Por ello, es necesario enfatizar el desarrollo de la infraestructura financiera, construir instituciones viables y crear un entorno político e institucional que fomente la microbanca.

Dentro de las principales herramientas para fortalecer el sector, se destacan:

1) el desarrollo de indicadores para evaluar la sostenibilidad financiera de los intermediarios microbancarios: no existe un indicador estandarizado para medir la sostenibilidad de las actividades microbancarias. Actualmente, cada economía utiliza una amplia variedad de indicadores que difieren dependiendo de su cultura, prácticas, definiciones y métodos de cálculo.<sup>25</sup>

Lo anterior es imperante considerando que el acceso a nuevo financiamiento por parte de donantes, inversionistas y bancos comerciales se ha visto afectado por la falta de información financiera confiable. En los casos de México, Tailandia y Filipinas se han reportado problemas microfinancieros similares, incluyendo sistemas contables débiles, administración de riesgo inadecuada, altos costos administrativos en relación con otras instituciones financieras, monitoreo ineficiente de la delincuencia crediticia y problemas de administración de liquidez.

Debido a lo anterior, la clarificación y estandarización de indicadores financieros constituye un reto primordial para la industria microbancaria;<sup>26</sup>

2) el establecimiento de esquemas de seguro de depósito en episodios de bancarrota e insolvencia: en la región APEC, la industria microbancaria ha presenciado varios episodios de insolvencia y bancarrota, incluyendo a México (Cajas Vallarta), Perú (Cajas Ru-

<sup>24</sup> Para un análisis sobre mediciones de sostenibilidad de instituciones microbancarias especializadas, véase Jacob Yaron, "What Makes Rural Financial Institutions Successful?" en *The World Bank Research Observer*, Banco Mundial, 1994.

<sup>25</sup> Existen alrededor de 107 distintos indicadores para IMB a nivel mundial. Véase CGAP, *Resource Guide to Microfinance Assessments*, Focus Note, núm. 22, Washington D. C., 2001, p. 6.

<sup>26</sup> Imam Sukarno, "El caso de Indonesia" en Alfred Hanning y Edward Katimbo-Mugwanya, *op. cit.*

rales) y China-Taipei (Asociaciones de Pescadores), frente a lo cual las autoridades nacionales respondieron con el desarrollo de esquemas de seguro de depósito o la promoción de mayor consolidación entre los intermediarios.

Tradicionalmente, los esquemas de seguro de depósito se establecen para proteger la estabilidad general del sistema financiero y salvaguardar a los depositantes individuales.<sup>27</sup> Durante los últimos años, el debate en torno a este tipo de herramienta ha ido favoreciendo el uso de esquemas explícitos sobre esquemas implícitos. No obstante, en algunos casos como el de Nueva Zelanda, las autoridades han decidido eliminar los esquemas de seguro de depósito, obligando a los depositantes a tomar plena responsabilidad de sus decisiones de inversión;

3) las agencias calificadoras y de las empresas de evaluación especializadas: recientemente, varias agencias calificadoras reconocidas a nivel mundial han mostrado interés en proveer servicios de asesoría especializada a la industria microbancaria. Ejemplo de ello son *Moody's* y *Fitch IBCA*, que proveen sus servicios a ciertos IMB en China, mientras que *Standard and Poor's* ha evaluado intermediarios en América Latina, enfatizando la necesidad de realizar evaluaciones sobre criterios de riesgo específicos, incluyendo competitividad, estructura legal y administración.

Las agencias calificadoras y de evaluación especializadas permiten a los reguladores e intermediarios mejorar la eficiencia de las operaciones microbancarias. Al difundir información al público, los IMB no sólo mejoran su transparencia y contabilidad, sino que incrementan su acceso a nuevo financiamiento de manera más fácil y eficiente. Por su parte, los donantes e inversionistas quieren asegurarse de que su asistencia está creando instituciones sostenibles y de que las instituciones ofrecen oportunidades reales de inversión.<sup>28</sup>

Entre las economías APEC el uso de agencias calificadoras aún permanece relativamente subdesarrollado y sus métodos y aplicación varían de manera significativa en la región. El caso de Tailandia es uno de los pocos en los que la mayoría de los IMB deben ser cali-

ficados; sin embargo, la responsabilidad de realizar la evaluación varía dependiendo del tipo de intermediario. En México, a pesar de que no se requiere que los IMB estén regulados, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores está diseñando en la actualidad un esquema interno de calificación de IMB como medida preventiva de supervisión;

4) los burós de crédito: el problema de información asimétrica entre acreedores y deudores es particularmente serio en la industria de la microbanca dada la naturaleza de sus operaciones. Debido a que la mayoría de los clientes no cuentan con un colateral físico para asegurar los préstamos, la información de su historial crediticio se convierte en un elemento crucial para resolver las asimetrías de información al proveer a los reguladores una herramienta eficaz para supervisar la calidad del portafolio de los IMB. En ausencia de un historial de crédito, los IMB deben contrarrestar los riesgos mediante altos precios y colaterales.<sup>29</sup> Por ello, la existencia de burós de crédito que otorguen información sobre la historia de repago de clientes individuales es un aspecto fundamental para fortalecer a los IMB.

Normalmente los burós de crédito recolectan información sobre todos los deudores o aquellos cuyos préstamos excedan un monto determinado. En principio, los burós de crédito pueden ser establecidos por un tercero que difunda la información a cualquier acreedor que esté dispuesto a pagar por dicho servicio.

Además de permitir a los clientes microbancarios mejorar su acceso al crédito, los burós de crédito pueden ser herramientas eficaces en la supervisión IMB, al asegurar la solidez de los intermediarios por la calidad de sus portafolios.

Entre las economías de la región, China tiene un buró de crédito administrado por el Banco Central, mientras que en Perú la Superintendencia Bancaria y de Seguros desarrolló un buró más sofisticado para la industria microbancaria, en el cual todos los IMB, excepto las cooperativas, deben reportar cada mes su portafolio de crédito. En México, los burós de crédito privados están limitados a los bancos comerciales. Sin embargo, la Ley de Ahorro y Crédito Popular considera que los IMB agrupados en federaciones y confederaciones podrían consolidar sus bases de datos con el fin de establecer un historial crediticio de todos sus clientes. Por otra parte, en Chile, la Superintendencia Ban-

<sup>27</sup> Banco Mundial, *Finance for Growth. Policy Choices in a Volatile World*, Policy Research Report, Oxford University Press, Nueva York, 2001, p. 105.

<sup>28</sup> Tor Jansson, *Microfinance: From village to Wall Street*, Washington D. C., IBD, 2001.

<sup>29</sup> IBD, *op. cit.*, p. 81.

caría y de Instituciones Financieras cuenta con una central de control de riesgo que recibe información de todos los deudores microbancarios, la cual clasifica y difunde al público en general;

5) el acceso a nuevas fuentes de financiamiento: todos los aspectos antes mencionados pueden contribuir a ampliar las fuentes de financiamiento de la microbanca. De manera general, se pueden distinguir cuatro fuentes principales de financiamiento:

- a) donantes: a pesar de que los donantes representan una porción significativa del financiamiento de los IMB, su importancia general se ha ido reduciendo en los últimos años. Los recursos que otorgan no han logrado responder al crecimiento del mercado y la incondicionalidad de los subsidios y donaciones ha provocado efectos negativos en las operaciones microbancarias. Por ello, los donantes son útiles sólo en las etapas iniciales de desarrollo de los intermediarios;
- b) ahorro público: el ahorro público es la fuente de financiamiento más barata y abundante, al compararla a los costos de los préstamos de los bancos locales. No obstante, su efectiva movilización requiere el desarrollo de IMB más sofisticados y mejor regulados y administrados, lo cual sigue representando un reto en la región;
- c) bancos: el acceso al financiamiento de la banca comercial es restringido, sin embargo, ha ido aumentando en las economías con una industria microbancaria desarrollada, y
- d) inversionistas nacionales e internacionales: esta fuente de financiamiento se ha vuelto cada vez más atractiva para los IMB incapaces de movilizar de manera más amplia el ahorro público o de obtener fondos de la banca comercial. Para los inversionistas privados, la microbanca se ha convertido en una actividad lucrativa por lo que en algunos casos se han creado fondos de inversión en apoyo a la industria. No obstante, como ya se mencionó, los IMB deben antes resolver su falta de información financiera confiable.

En la mayoría de los casos en la región, las autoridades nacionales proveen financiamiento mediante diferentes acuerdos y las donaciones siguen siendo de suma importancia para el financiamiento de la industria.

Un caso de gran éxito ha sido el de Compartamos en México. La antigua ONG que evolucionó a una institución financiera altamente lucrativa logró en fechas recientes obtener dinero de las principales instituciones financieras internacionales, incluyendo *Deutsche Bank y Merrill Lynch*, y realizó una oferta pública por un bono de 10 millones de dólares en los mercados de capital locales.<sup>30</sup> y

6) otras políticas de desarrollo de la microbanca: en complemento a lo anterior, la microbanca puede beneficiarse de acciones concretas de política pública. De manera general, se pueden distinguir dos tipos de intervención: la directa o de desarrollo y la indirecta o promocional.

La intervención directa incluye actividades asociadas por lo regular con garantías de crédito, participación en el capital y administración de las instituciones, préstamos a sectores prioritarios y tasas de interés diferenciales, entre otros. Asimismo, la propiedad de bancos por parte del gobierno puede ser considerada dentro de esta categoría. En las economías asiáticas de APEC, los bancos centrales han tenido un papel primordial en la provisión de actividades de desarrollo.<sup>31</sup>

Por otra parte, la intervención indirecta o promocional consta de actividades asociadas con medidas más amplias que generan externalidades positivas y reducen costos de transacción y de información, tales como proyectos piloto para esquemas microbancarios innovadores, recolección y publicación de datos y asistencia técnica, entre otros. En este caso, varias economías de APEC cuentan con agencias gubernamentales que proveen asistencia técnica a IMB, en particular la Autoridad de Desarrollo de cooperativas y Filipinas, el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros en México y la Corporación Financiera de Desarrollo en Perú.

Cabe mencionar que dado el potencial efecto negativo del uso generalizado de subsidios en la industria microbancaria, es necesario poner especial atención a la forma en que las medidas gubernamentales son aplicadas, enfatizando aquellas políticas dirigidas al desarrollo de vínculos entre la microbanca y el resto del sistema financiero nacional.

<sup>30</sup> Alexander Hanrath, "Banks See a Big Future for Micro-Finance" en *Financial Times, Companies & Finance International*, 25 de junio de 2002.

<sup>31</sup> Banco Asiático de Desarrollo, *The Role of Central Banks in Microfinance in Asia and the Pacific. Overview*, 2000, p. 15.

### Conclusiones

Las experiencias de la industria microbancaria en las economías de la región APEC son sumamente heterogéneas, en especial en términos de la complejidad y alcance de los intermediarios existentes y los marcos de regulación y supervisión que imperan en cada una de ellas.

La relevancia de fortalecer los IMB se ha vuelto evidente para la mayoría de las economías miembros, algunas de las cuales están en proceso de reformar sus marcos de regulación y supervisión con el fin de fomentar el desarrollo del sector microbancario. Entre estas economías destacan los casos de Chile, Indonesia, México, Papúa Nueva Guinea y Filipinas.

Es de suma importancia que la estrategia para desarrollar IMB esté comprendida o inscrita dentro de una serie más amplia de políticas para el sistema financiero. En este sentido, las autoridades financieras deberían de participar de manera activa en el diseño de políticas

apropiadas para este sector.

El papel del gobierno es de gran relevancia para el fortalecimiento del sector, no obstante, es importante que permanezca circunscrito a proveer un ambiente que permita el desarrollo y fomento del sector microbancario; es decir, implantar medidas que reduzcan los costos de transacción y de información para proveer asistencia técnica a los IMB con el fin de mejorar su capacidad institucional y promover el desarrollo de nuevos productos financieros.

De esta forma, ya sea como parte integral del sistema financiero en las economías industrializadas, o como una industria incipiente con enorme potencial de crecimiento en las economías en vías de desarrollo, la vasta gama de experiencias microbancarias en la región Asia-Pacífico ofrece una valiosa lección sobre la relevancia de la industria para desarrollo económico y, en última instancia, para mejorar los estándares de vida de nuestras sociedades.