

La **respuesta gubernamental** a la **falta de acceso** a los **servicios financieros** en **México**

AARÓN SILVA NAVA*



En este artículo se expone la estrategia actual del gobierno para ampliar el uso y el acceso a servicios financieros eficientes y seguros a la población no atendida por la banca tradicional y que, en general, no tiene acceso a servicios formales. Ello se basa en un importante cambio institucional y en el apoyo de la política pública para fortalecer, institucionalizar, regular y supervisar al sector de ahorro y crédito popular (SACP) con el fin de incrementar la profundización del sistema financiero nacional, basado en un modelo que ha sido exitoso en otros países, así como en México.

Con el fin de explicar el amplio panorama que conforma la nueva estrategia, el artículo se divide en cinco secciones. Se inicia con los antecedentes del sector de las finanzas populares en el país hasta la promulgación de la Ley del Ahorro y Crédito Popular (LACP) en junio del 2001. En la segunda parte se aborda la ubicación de la banca social en la estructura del sistema financiero mexicano, diferenciando entre los intermediarios que conforman el SACP y lo que se conoce como microfinancieras. En la tercera sección se describe brevemente el modelo de la LACP y las instancias institucionales que componen el sector en su conjunto: la autoridad, los organismos de integración y los intermediarios financieros del SACP; también se explican las relaciones legales y funcionales de estos actores para ejercer la supervisión auxiliar. La cuarta sección da cuenta de las tareas principales del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) como

* Director general adjunto de Planeación Estratégica y Evaluación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) <asilva@bansefi.gob.mx>.

promotor del ahorro, banco del sector y coordinador de los apoyos temporales del gobierno federal para fortalecer al SACP. La última sección destaca el sistema en red denominado L@ Red de la Gente, que es una alianza estratégica entre intermediarios del SACP y Bansefi para la distribución de servicios financieros y los recursos de programas gubernamentales. El artículo concluye destacando que el éxito del modelo descansa en la viabilidad financiera y la participación responsable de los actores del SACP, así como en el establecimiento en red del sector y su institucionalización.

ANTECEDENTES

A principios del decenio de los noventa la primera figura jurídica por la que se reconoció a intermediarios del SACP como parte del sector financiero formal fue la sociedad de ahorro y préstamo (SAP). Al igual que las uniones de crédito, esos intermediarios se regularon, en principio, mediante la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Posteriormente, en agosto de 1994, cuando se promulgó la Ley General de Sociedades Cooperativas en vigor, se reconocieron por primera vez en la legislación mexicana a las cooperativas de ahorro y crédito como una modalidad de las cooperativas de consumo. Sin embargo, no se incorporaron al sistema financiero formal y, por ende, tampoco a la regulación y supervisión financieras. De este modo, todas las solicitudes no resueltas para registrarse como SAP tuvieron como salida la figura cooperativa. Si bien las SAP estaban parcialmente reguladas por la autoridad financiera, el arbitraje regulatorio generado, así como una aplicación deficiente del limitado marco normativo vigente, propició que ni cooperativas ni esas sociedades lograran generar un SACP sólido.

En los años siguientes surgieron numerosas sociedades con diferentes formas jurídicas dedicadas al ahorro y el crédito

popular. Además de las cooperativas y las sociedades de ahorro y préstamo y las uniones de crédito, operaban numerosas asociaciones y sociedades civiles, como cajas de ahorros, sociedades de solidaridad social, organizaciones no gubernamentales (ONG) e instituciones de asistencia privada. Este último grupo operaba en el campo de las microfinanzas y en muchas ocasiones también captaba ahorros al margen de la legislación financiera.

Se calcula que en 2001 el SACP estaba integrado por más de 600 organizaciones con diversas figuras jurídicas y ofrecían servicios financieros de ahorro y crédito popular a personas que por su nivel de ingresos o ubicación geográfica no eran atendidos por el sistema financiero tradicional¹ (véase el cuadro). La mayoría de estos intermediarios no estaban regulados ni supervisados y contaban en ese año con 2.5 millones de socios clientes y 22 200 millones en activos.² De acuerdo con información del Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular, organismo que representa a 70% del sector, se calcula que éste crece a tasas cercanas a 20% anual.

La posibilidad de operar como intermediario financiero mediante cualquiera de las modalidades descritas propició el surgimiento de instituciones sin ninguna responsabilidad jurídica que captaban recursos del público. No obstante, aparte de esos falsos intermediarios, estaban las instituciones del SACP que habían sobrevivido a un entorno regulatorio deficiente y a las crisis económicas del país, mostrando su enorme potencial para atender a personas que no suelen tener acceso a la banca comercial. El problema era sobre todo de regulación y supervisión financieras.

Así las cosas, y no obstante el alto grado de dificultad que implica el ordenamiento de un sector tan diversificado y heterogéneo, se decidió incorporar a la formalidad y sujetar a la regulación del gobierno al sector en su conjunto, por lo que, después de diversos estudios y proyectos, en junio de 2001 se promulgó la actual Ley de Ahorro y Crédito Popular.

MÉXICO: ORGANIZACIONES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

Intermediario	Número de entidades ¹	Número de socios (miles)	Facultad legal para captar	Regulados
Uniones de crédito	32	19	Sí	Sí
Sociedades de ahorro y préstamo	11	675	Sí	Sí
Sociedades cooperativas	157	1 081	Sí	No
Cajas solidarias	210	1 90	No	No
Cajas populares	208	344	No	No
Total	618	2 309	-	-

1. A junio de 2001.

1. En 2001 Bansefi y el Banco Mundial efectuaron un censo del sector de ahorro y crédito popular (SACP).

2. Cifras calculadas a diciembre de 2002. El número de socios clientes no incluye menores de edad, que podrían representar de 25 a 30 por ciento adicional.

LA BANCA SOCIAL EN LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

En México cerca de 35% de la población económicamente activa (PEA) tiene acceso a los servicios financieros de la banca comercial, y al menos 25 millones de habitantes en edad productiva no cuentan con esos servicios debido, principalmente, a que sus niveles de ingresos están por debajo del cliente típico que acude a la banca, a que estas instituciones cuentan con una escasa dispersión geográfica y al alto costo de la información disponible y su administración. Por tanto, las personas de ingresos medios y bajos en muchas ocasiones no cuentan con los requisitos que estos intermediarios exigen o incurren en altos costos al hacer uso de esos servicios.

El gobierno actual establece dos componentes del sistema financiero en México (véase la gráfica 1). El primero es el sistema financiero tradicional integrado por la banca comercial, casas de bolsa, sociedades de inversión, arrendadoras, otras organizaciones auxiliares del crédito y la banca de desarrollo, entre otras. El segundo es la banca social compuesta por el SACP o banca popular y las microfinancieras, dedicado a atender al sector de la población que tradicionalmente no ha sido atendido por la banca comercial y demás intermediarios del primer grupo.

Los servicios del sistema financiero tradicional se enfocan sobre todo a la población de mayores ingresos, mientras que la banca social se ocupa de usuarios de estratos medios y bajos tales como un maestro del sector urbano y un pequeño productor del sector rural, respectivamente. La población en pobreza extrema tiene un acceso muy limitado a esos servicios.

En la banca social hay una importante diferencia entre el SACP y las microfinancieras. Si bien el primero incorpora a intermediarios que captan ahorro y tienen una presencia extendida en el territorio nacional, las segundas se centran en la canalización de microcréditos fondeados con recursos gubernamentales, de organizaciones no gubernamentales (ONG) o privadas y su presencia está más bien concentrada en zonas de alta marginación.

La estrategia del gobierno federal es transformar el SACP e integrarlo al sistema financiero formal, con una regulación y supervisión conforme a estándares internacionales. Busca también profundizar el sistema financiero, al lograr que la banca popular incremente su cobertura en lo horizontal, prestando servicios financieros a la población que no tiene acceso a la banca tradicional y, en lo vertical, atendiendo a los sectores de medianos y bajos ingresos. En la medida en que el SACP se expanda en ambos sentidos logrará atender a un gran número de usuarios potenciales que hoy no tienen acceso a los servicios financieros formales. Asimismo, al incre-

mentar su cobertura, la banca social competirá con la comercial, generando con ello un sistema más competitivo y profundo.

El marco institucional del SACP es la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP). Como consecuencia de ese código, la banca popular es regulada y supervisada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), mientras que a las microfinancieras, en un estado de desarrollo más limitado y en un entorno desregulado, las controla la Secretaría de Economía.

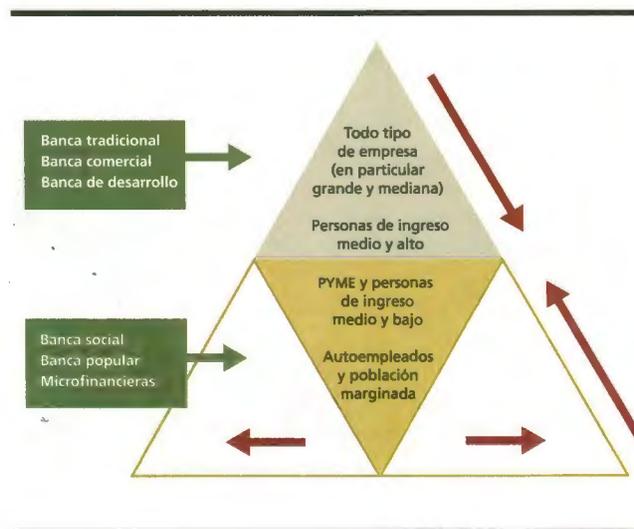
LA LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR Y LA SUPERVISIÓN AUXILIAR

Luego de 16 meses de análisis y negociación entre legisladores, representantes del sector, funcionarios públicos y organismos internacionales, la LACP se aprobó por el Congreso de la Unión y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2001. Prevé un período de transición de cuatro años para que las sociedades ajusten su operación a la nueva normatividad.

La LACP establece la forma de interactuar de los componentes del modelo de supervisión auxiliar: la autoridad, los organismos de integración y los intermediarios financieros. La primera recae principalmente en la CNBV; el segundo consiste en las federaciones y confederaciones que realizan las funciones de supervisión, integración, capacitación, ad-

G R A F I C A 1

MÉXICO: SISTEMA FINANCIERO



ministración del fondo de protección, y representación; y el último lo representan las entidades de ahorro y crédito popular (EACP) que captan ahorro y colocan crédito. En este modelo las EACP son la base y proveen servicios financieros a las comunidades urbanas y rurales, así como a emigrantes en el exterior.

La LACP establece que las EACP pueden ser sólo sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (SCAP) o sociedades financieras populares (SFP). La primera es una figura cooperativa sin fines de lucro y la segunda es una figura mercantil con fines de lucro. En México las sociedades cooperativas representan 95% de los intermediarios identificados, mientras que las sociedades privadas son uniones de crédito u ONG. Estas últimas suelen atender a la población más pobre. Un estudio realizado en América Latina encontró que las cooperativas de ahorro y préstamo del sector rural mantienen una cartera de socios diversa con varios niveles de ingreso. Por lo anterior, estas instituciones llegan incluso a atender a personas con recursos por debajo de la media nacional, equiparable en cuanto al grado de pobreza a la población atendida por las ONG.³

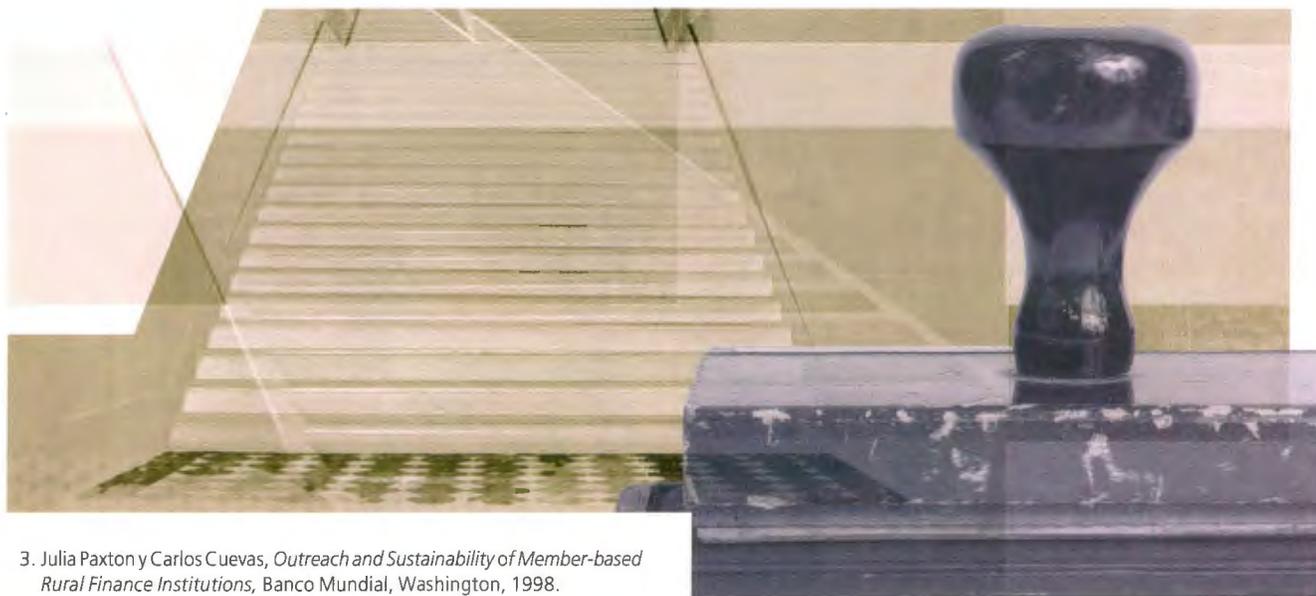
Ahora bien, la importancia de integrar ambas figuras en un mismo marco legal radica sobre todo en eliminar arbitrajes regulatorios. Como se mencionó, se calcula que en 2001 el SACP estaba compuesto por más de 600 organizaciones con diferentes figuras jurídicas. Éstas deberán transformarse y adquirir una de las dos figuras jurídicas mencionadas, así como cumplir con la normatividad establecida para continuar realizando las actividades de intermediación financiera. Salvo aspectos corporativos propios de cada figura, para

todo lo demás se aplican las mismas reglas del juego para ambas modalidades.

Las federaciones y confederaciones son organismos de integración de las EACP y por lo tanto forman parte del SACP. Este tipo de organismos son típicos en el funcionamiento de sistemas cooperativos y cajas de ahorros a nivel mundial.

En el caso mexicano, la LACP otorga a las federaciones la supervisión auxiliar del sistema y la vigilancia de la normatividad secundaria emitida por la CNBV. Las federaciones deberán contar con un Comité de Supervisión certificado por un organismo de reconocido prestigio y autorizado por la CNBV. Estos comités realizarán los dictámenes iniciales para la autorización de las EACP que demuestren cumplir con todos los requisitos que establece la LACP y la normatividad secundaria. Las federaciones, además, deberán manejar un sistema de alerta temprana que permita detectar situaciones de riesgo en la operación de las EACP e instrumentar las medidas correctivas.

Las confederaciones, por su parte, tienen la tarea de administrar los fondos de protección a los ahorradores previstos en la misma ley. Aquéllas son organismos de integración de tercer nivel que agrupa a las federaciones de EACP cuya función dentro del modelo del SACP es también la de exponer los puntos de vista e intereses de las federaciones y EACP en la expedición y adecuación del marco legal, y en la elaboración e instrumentación de las políticas públicas orientadas hacia el sector. Las federaciones se constituirán con la agrupación voluntaria de EACP y las confederaciones con la agrupación voluntaria de federaciones. Ambos tipos de organizaciones requieren ser autorizados por la CNBV.



3. Julia Paxton y Carlos Cuevas, *Outreach and Sustainability of Member-based Rural Finance Institutions*, Banco Mundial, Washington, 1998.

Como se dijo, la confederación será la responsable de la constitución y la operación del fondo de protección al ahorro de las EACP. En su etapa inicial este soporte podrá contar con una aportación única del gobierno federal (capital semilla). El fondo tiene una cobertura con un límite de 4 000 a 10 000 UDI, dependiendo del nivel en que se clasifiquen las EACP. El fondo comenzará a operar cuando haya reunido suficientes recursos para apoyar a las EACP. Las federaciones, en tanto no estén afiliadas a una confederación, podrán administrar el fondo de protección correspondiente.

Además, las federaciones y confederaciones podrán realizar, entre otras, las siguientes actividades: fungir como representantes legales de sus afiliadas; prestar servicios de asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación; contratar créditos para canalizarlos a las federaciones y EACP afiliadas que lo requieran; promover la superación y la capacidad técnica y operativa de sus afiliadas y del personal de éstas, y homologar, en lo procedente, los reglamentos, los trámites, los mecanismos operativos, así como sistemas contables e informáticos.

Por último, la CNBV realiza dos funciones vitales. La primera es establecer las normas a las que habrán de sujetarse las EACP. La aportación de la CNBV al modelo consiste en expedir la normatividad secundaria, de orden prudencial y operativo. La normatividad prudencial fija los criterios contables y financieros que deberán observar las EACP para alcanzar y mantener niveles aceptables de capitalización, reservas preventivas, liquidez y administración de riesgos, entre otros. La normatividad operativa se vincula con el monto y la naturaleza de las operaciones financieras que realizan las EACP, para definir los criterios y parámetros diferenciados a los que habrán de sujetarse.

La segunda función consiste en que la CNBV vigila a los comités de supervisión de las federaciones y autoriza a las confederaciones, federaciones y EACP. Para ingresar al SACP, los intermediarios aspirantes requerirán el dictamen favorable de una federación y la autorización de la CNBV.

Como es de entenderse, los lineamientos generales del modelo de la LACP descansan en un enfoque de autocontrol y supervisión auxiliar, por lo que la CNBV establece la metodología y los procedimientos que deberán seguir las federaciones para obtener su autorización y ejercer las tareas de supervisión de las EACP. En particular, la CNBV deberá autorizar a los comités de supervisión auxiliar de las federaciones, órganos que ejercerán la supervisión *in situ* y *extra situ* de las EACP. La CNBV mantiene sus facultades de supervisión directa sobre las EACP y las federaciones.

No es obligatorio para los intermediarios aspirantes afiliarse a una federación, pero sí obtener el dictamen de una y

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores establece la metodología y los procedimientos que deberán seguir las federaciones para obtener su autorización y ejercer las tareas de supervisión de las entidades de ahorro y crédito popular

sujetarse a su supervisión auxiliar. La que no desee afiliarse podrá presentar su solicitud de manera directa a la CNBV, la que designará a la federación que deberá emitir el dictamen y, en su caso, ejercer la supervisión auxiliar de la entidad si ésta obtiene la autorización. Además del dictamen de la federación, con la solicitud debe entregarse la documentación señalada de manera expresa en la ley.

La heterogeneidad institucional, así como los distintos niveles de complejidad de los intermediarios del SACP en México, llevaron a la conclusión de que éstas tenían que ser reguladas por la CNBV de acuerdo con cuatro escalas de operación. Lo anterior se hizo con el fin de incluir en la ley a todos los intermediarios del sector. De este modo, al emitir la autorización, la CNBV asignará a la entidad su escala de operación dentro de cuatro rangos posibles y la regulación prudencial a la que estará sujeta. Procede explicar que conforme al artículo 32 de la LACP, la escala de operaciones se asignará en función de diversos elementos, como el monto de los activos; el número de socios o clientes; el ámbito geográfico de las operaciones, y la capacidad técnica y operativa de la entidad.

De este modo, las operaciones que podrán efectuar las entidades corresponderán a la escala operativa que se les asigne y la regulación secundaria aplicable. Conforme a lo anterior se establecieron cuatro rangos de regulación prudencial: para las entidades con activos de hasta 2.75 millones de UDI; con activos superiores a esta cantidad y hasta 50 millones de UDI; mayores de 50 y hasta 280 millones de UDI, y para las mayores de esta última cifra.

De este modo, el Bansefi ejecuta una serie de programas dirigidos al fortalecimiento del SACP, mediante el cual se pretende asegurar la viabilidad e integración de las EACP al sector financiero formal. El Bansefi busca fortalecer al sector mediante la asistencia técnica de expertos nacionales e internacionales y hacer más eficiente su operación mediante la capacitación y los apoyos en infraestructura tecnológica.

En relación con la infraestructura tecnológica, es importante mencionar que una de las barreras para el desarrollo del SACP se debe a que éste es intensivo en el número de transacciones con un pequeño valor monetario, lo que se refleja en un alto costo de operación. El componente tecnológico del proyecto permite compartir los costos de este rubro entre los distintos actores. La experiencia internacional nos remite a modelos de centrales tecnológicas que prestan estos servicios, permitiendo a las EACP concentrarse en los servicios financieros.

Los elementos mencionados se acompañan de la difusión de los aspectos más importantes de la LACP y de la normatividad operativa y prudencial entre los intermediarios del sector y los usuarios finales. Por último, el Bansefi pretende evaluar los cambios en la forma y la calidad de vida de los usuarios de los servicios de la banca popular, así como la transformación institucional de los intermediarios que se convertirán en EACP y que operarán en el sector en los próximos años.

L@ RED DE LA GENTE Y LOS PROGRAMAS SOCIALES DE GOBIERNO

Para finalizar con la explicación de la estrategia del gobierno federal en materia de banca popular, el artículo concluye con el modelo de L@ Red de la Gente. En este último descansa la estrategia futura para ofrecer servicios financieros seguros y confiables a un mayor número de personas, incluyendo a aquellas que viven en la pobreza extrema. L@ Red de la Gente es una alianza comercial voluntaria entre las EACP y el Bansefi para ofrecer servicios financieros.

Este modelo permite ofrecer una sola marca, política comercial y procesos de operación, por medio de una red conjunta que alcanza en la actualidad más de 750 sucursales. También obtiene importantes economías de escala y poder de negociación, al manejar un solo centro de operaciones y un solo presupuesto en publicidad. Para poder competir con la banca comercial y las cadenas comerciales, L@ Red de la Gente necesitará contar con tecnología de punta que permita conectar en línea a los participantes y realizar las transacciones en tiempo real. Además es un componente estratégico para conectar a todas las EACP que deseen participar, proveedores

externos y Bansefi, en la distribución de servicios financieros y programas gubernamentales. Ésta es una marca nominativa con una duración de 10 años renovables por períodos iguales.

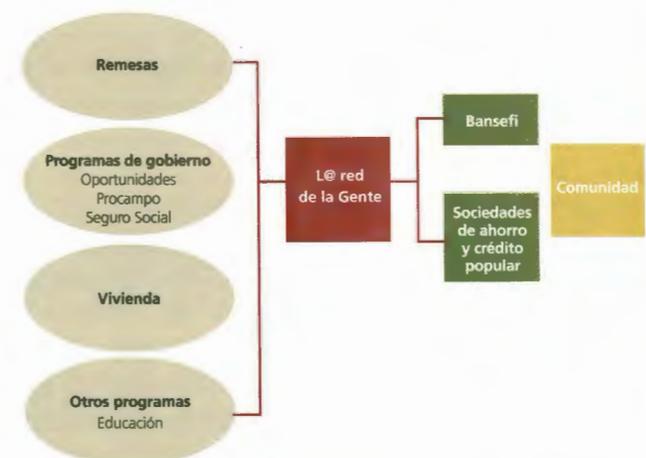
L@ Red de la Gente deberá ofrecer más y mejores servicios a la base actual y futura de los intermediarios del SACP, al tiempo que incrementa el ingreso de las EACP. En conjunto, las sucursales de las EACP pueden sumar más de 1 500 unidades que potencialmente podrán integrarse a L@ Red de la Gente. Muchos de estos lugares se encuentran en comunidades donde no hay sucursales de la banca comercial, incluso en zonas rurales de difícil acceso.

A L@ Red de la Gente la gobiernan sus socios, es decir, los intermediarios del SACP que en la actualidad son miembros de esta red y que se constituirán en EACP, así como por Bansefi. Juntos conforman una alianza por medio de un comité técnico de un fideicomiso irrevocable de administración.

El comité técnico promueve un control y estándares de calidad que los participantes deben cumplir para poder participar. El fideicomiso mantiene la titularidad de los derechos derivados de la marca Red de la Gente. L@ Red de la Gente maneja un fondo para el apoyo de la publicidad y comercialización de la marca, así como de los productos que se distribuyan por medio de la misma. Estos son sobre todo productos de vivienda, distribución de programas de gobierno y remesas, entre otros (véase la gráfica 2). El fondo se conformará con las aportaciones que realicen las entidades.

G R A F I C A 2

MÉXICO: SISTEMA L@ RED DE LA GENTE



En la actualidad, L@ Red de la Gente trabaja con distintas empresas de remesas para abaratar los costos tanto a los intermediarios que son miembros de la red como a los usuarios finales. A diciembre de 2003, ese modelo bancario canalizó remesas por más de 53.6 millones de dólares. Por último, L@ Red está buscando desarrollar productos que permitan ofrecer cuentas dispersoras en donde el emigrante, desde el lugar en donde se encuentre en Estados Unidos, pueda elegir en qué desea invertir su dinero: ya sea depositarlo en una cuenta de ahorro de un familiar, hasta canalizarlo a un plan para obtener vivienda o seguro médico en México.



Uno de los componentes de L@ Red de la Gente de mayor importancia en cuanto a la ampliación del acceso a servicios financieros es la distribución de los recursos de los programas de gobierno Oportunidades y Procampo. Estos recursos se depositan en cuentas de ahorro a nombre de los beneficiarios en las sucursales del Bansefi y de los intermediarios miembros de la red. Esta estrategia incluye a personas que viven en extrema pobreza y que por vez primera tienen contacto con servicios del sector financiero formal. Un ejemplo es el programa Oportunidades con cerca de 750 000 cuentas de ahorro abiertas mediante L@ Red de la Gente. A diciembre de 2003, 78% de las beneficiarias que recibían los recursos por medio de L@ Red de la Gente tenía saldos positivos en sus cuentas de ahorro. Lo anterior indica una necesidad por parte de este sector de la población de servicios de depósito para planear y acumular sus escasos recursos, lo que además potencia los efectos positivos de ese programa. Las beneficiarias podrán también utilizar otros servicios financieros de estas instituciones.



PERSPECTIVAS DEL SECTOR DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

Sin duda, el cambio institucional de las finanzas populares en México enfrenta aún retos para su consolidación. Desde 1994, en varios países en desarrollo, el marco institucional ha desempeñado un papel clave en la ampliación de los servicios financieros y en alentar el ahorro. Lo anterior fue posible gracias a modelos adecuados de regulación prudencial y supervisión. En el caso de México, estas transformaciones regulatorias fueron finalmente aprobadas en 2001. El éxito de dicho modelo depende tanto del reciente marco institucional, como de los apoyos del gobierno y de la participación voluntaria y responsable de los distintos actores del SACP.

Se espera que los apoyos temporales del gobierno canalizados a la profesionalización del SACP alcancen una mayor eficiencia en la administración de las EACP. Esto se reflejará en un margen financiero más amplio, una mayor calidad de los servicios financieros y un mayor grado de competitividad. Un componente fundamental para el fortalecimiento del sector será el establecimiento de una red para ofrecer más y mejores servicios a las EACP y a los usuarios finales. Como consecuencia, la población usuaria podrá elegir entre los servicios financieros de las diferentes entidades, al tiempo que éstas incrementarán su penetración en los mercados y servirán a nuevos segmentos de la población, logrando un mayor alcance entre los que tienen menores ingresos. La profesionalización de las EACP con la regulación prudencial de la CNBV y la supervisión auxiliar de las federaciones, permitirá cimentar las bases de una banca popular segura, con márgenes acotados de riesgo en su administración, configurando un sistema autosustentable. 

A unos
les toma
toda la vida.

II

LEVEL 0.0
SLOPE +5
INTEG 0

A otros una llamada.

EXPORTATEL

Si eres exportador, quieres abrir nuevos mercados, tienes dudas sobre trámites o créditos, posibles clientes, ferias y cursos de capacitación, llama a EXPORTATEL: 01 800 EXPORTA (01800 397 6782).

EXPORTATEL, para que no te cueste toda una vida hacer crecer tu negocio.

Bancomext evoluciona, se perfecciona y trabaja por y para México.

EXPORTATEL:
01800 EXPORTA (01800 397 6782)



BANCOMEXT
TE AYUDA