

# **UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO**

**CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, SOCIALES Y  
TECNOLÓGICAS DE LA AGROINDUSTRIA Y LA AGRICULTURA MUNDIAL**

**C I E S T A A M**

## **LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS EN EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN PARA SU REGULACIÓN EN MÉXICO**

**T E S I S**

**QUE COMO REQUISITO PARCIAL  
PARA OBTENER EL GRADO DE:**

**DOCTOR EN PROBLEMAS ECONÓMICO AGROINDUSTRIALES**

**PRESENTA:**

**MARIO ALBERTO CAMIRO PEREZ**



**Chapingo, Estado de México, Diciembre de 2007**

**APROBACIÓN DE LA TESIS DE GRADO**

**LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS EN EL PROCESO  
DE TRANSFORMACIÓN PARA SU REGUALACIÓN EN MÉXICO**

Tesis realizada por el C. **Mario Alberto Camiro Pérez** bajo la dirección del Comité Asesor indicado, aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

**DOCTOR EN PROBLEMAS ECONÓMICO AGROINDUSTRIALES**

DIRECTOR: \_\_\_\_\_

DR. REYES ALTAMIRANO CÁRDENAS

ASESOR: \_\_\_\_\_

DR. MANRRUBIO MUÑOZ RODRIGUEZ

ASESOR: \_\_\_\_\_

DR. VÍCTOR HERMINIO PALACIO MUÑOZ

LECTORA EXTERNA: \_\_\_\_\_

DR. JUAN JOSÉ ROJAS HERRERA



## **DEDICATORIA**

### **A Mi Familia,**

Especialmente a Patricia García Osorio, mi compañera y madre de nuestros tres hijos, por que a pesar de tantas dificultades y limitaciones es fuente y motivo de mi vida. A mis hijos, Luis Alberto, Mariana y Mario Daniel, porque con su presencia iluminan e incentivan mis acciones, no obstante mis errores humanos

### **A Mis Maestros y Compañeros,**

Con especial afecto a los maestros de la Universidad Autónoma Chapingo, porque con el transcurso de los años me mostraron que el camino no es fácil. A mis compañeros de generación y especialmente a José Alberto Zarazúa, porque en los tiempos difíciles compartió su amistad conmigo

### **A Mi Escuela e Instituciones que me apoyaron,**

A la Universidad Autonoma Chapingo, que es como mi segunda casa desde hace más de 25 años; a las instituciones y organizaciones que me facilitaron conocer mejor este campo del conocimiento, que son las Microfinanzas

### **A Mis Padres,**

En memoria de mi padre Luis Bernabé Camiro Castillo (†) y mi madre Ofelia Pérez Corona (†), por la confianza que siempre me tuvieron y porque su mejor enseñanza fue que el trabajo ennoblece más que las palabras

## AGRADECIMIENTOS

Al **Centro Regional Universitario del Noroeste (CRUNO)** y a la **Dirección de Centros Regionales Universitarios (DCRU)**, por la confianza y apoyo que tuvieron conmigo en este largo proceso de la formación académica y profesional.

Al **Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM)** y la **Universidad Autónoma Chapingo (UACH)** por darme la oportunidad de mejorar mis conocimientos y poner en práctica estas capacidades.

Al **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)**, por el apoyo económico otorgado durante mi estudios de posgrado.

A los **participantes de la Red del Banco Comunitario Microfinanzas (Puebla) y representantes de las organizaciones que la apoyan**, porque sin su inestimable ayuda e información no hubiera sido posible la redacción de este documento.

Al **Dr. Reyes Altamirano Cárdenas**, por que confió en mis ideas y con sus comentarios me permitió comprender que siempre se pueden mejorar las cosas.

A la **Dra. Elba Pérez Villalba**, porque cuando toque la puerta del CIESTAAM siempre tuvo tiempo y palabras para indicarme lo que debía hacer.

Al **Dr. Pedro Pablo Ramírez**, porque con sus comentarios y anécdotas fue alimentando mi curiosidad y esfuerzo por adentrarme en el tema de las microfinanzas.

Al **Dr. Juan Antonio Leos**, por que fue la primera persona en persuadirme de que en materia de la economía las personas que viven del trabajo e ingreso diario deben desarrollar estrategias de vida que debemos aprender.

Al **Dr. Manuel Gómez Cruz y Dra. Rita Rindermann**, porque con su trabajo han dado empuje y ejemplo a la experiencia del CIESTAAM.

A la **Dra. Nidia Hidalgo Celerie**, a quien estimo y respeto por su capacidad y sencillez, porque compartió conmigo sus ideas que son un estímulo para mí.

Asimismo, agradezco a quienes en algún momento participaron con su trabajo cotidiano en el CIESTAAM y otras organizaciones, pues sin imaginárselo han contribuido a que concluya mi tesis. A Todos mi más sincero agradecimiento.

## **DATOS BIOGRÁFICOS**

Mario Alberto Camiro Pérez nació en la Ciudad de México el 21 de noviembre de 1966. En 1982 ingresó a la Universidad Autónoma Chapingo (UACH) realizando sus estudios de preparatoria agrícola en el período 1982-1985 y la licenciatura en el departamento de Sociología Rural entre 1985-1989. La presentación de su examen profesional fue en noviembre de 1990, con la tesis titula “El diagnóstico del Fondo de Aseguramiento de la Coalición de los Ejidos Colectivos en los Valles del Yaqui y Mayo”.

En materia de experiencia profesional participó como técnico de campo en la ANAGSA en 1989, después como asesor técnico del Fondo Común de la Coalición de los Ejidos Colectivos de 1990 a 1991, posteriormente profesor del Colegio de Bachilleres en 1992, finalmente a partir de octubre de 1992 ingresó como Profesor-Investigador del Centro Regional Universitario del Noroeste, de la UACH.

En formación profesional estudió la Maestría en la Universidad de Roskilde, Dinamarca, en el 2004. Además de cursos y diplomados en temas relacionados a las Microfinanzas desde el 2003 a la fecha. Entre los artículos de reciente publicación está el estudio sobre Los Bancos Comunales de FAI-Sonora, Los intermediarios financieros en el Sur de Sonora y la Experiencia del programa de microseguro en la AMUCSS.

# LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS EN EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN PARA SU REGULACIÓN EN MÉXICO

## THE MICROFINANCES INSTITUTION IN THE TRANSFORMATION PROCES TO THEM REGULATION IN MEXICO

Mario Alberto Camiro Pérez<sup>1</sup> y Reyes Altamirano Cárdenas<sup>2</sup>

### RESUMEN

Con el decreto de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) y creación del BANSEFI en 2001, el gobierno promovió la formación del sector de ahorro y crédito popular. El propósito fue organizar un nuevo sector con las entidades de servicios financieros no bancarios, específicamente las Cooperativas, Cajas Solidarias, Uniones de Crédito, Sociedades de Ahorro y Préstamo, Instituciones Microfinancieras y demás organizaciones que atendían a la población de bajos ingresos históricamente excluida del sistema financiero formal. El objetivo de la investigación fue conocer y analizar la transformación de las instituciones microfinancieras en entidades reguladas, además de caracterizar las políticas del sector. Por lo tanto, el estudio examinó el papel y avances del BANSEFI en la transformación de las entidades de ahorro y crédito popular (EACP) al marco jurídico de la LACP. El gobierno gestionó un monto de 144.1 millones de dólares ante organismos internacionales (BM y BID) para el fortalecimiento del sector. El BANSEFI operó los apoyos a las EACP's en materia de asistencia técnica, capacitación y asesoría, así como la transferencia de tecnología. Asimismo, con la estimación de 630 entidades del sector, el BANSEFI y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) participaron junto con organismos de expertos internacionales en la definición de una metodología para clasificar a las EACP's y el modelo de la supervisión auxiliar. A octubre del 2007 había 37 entidades reguladas (21 sociedades cooperativas y 16 sociedades financieras populares); 330 en prórroga condicionada, 67 en el estatus del artículo 4bis y 161 fuera de la LACP (40 sin prórroga y 121 disidentes). El estudio de caso mostró que las microfinancieras rurales operan en áreas marginadas, con problemas en su desempeño financiero y, por lo tanto, necesitan crear estrategias en el sistema de control, cartera crediticia, morosidad y gastos, para lograr un mejor desempeño y buscar la autorización de la CNBV. Por último, dada la expectativa de autorización de cerca de 200 entidades al mediano plazo, será necesario considerar que continúen los apoyos en la regulación y supervisión auxiliar, además de flexibilidad en la supervisión y fortalecer las estrategias de las entidades.

**PALABRAS CLAVE:** Microfinanzas, Ley de ahorro y crédito popular, supervisión auxiliar y EACP

<sup>1</sup> Tesista

<sup>2</sup> Director

### ABSTRACT

With the enacting of the Popular Savings and Loans Law (LACP) and creation of the BANSEFI Bank in 2001, the government promoted the formation of the popular savings and loan sector. The purpose was to organize a new sector with the financial services of non banking entities, specifically the Cooperatives, Solidary Banks, Credit's Union, Savings and Loan Societies, Microfinance Institutions and other organizations assisting the low income population, historically excluded of the formal financial system. The objective of this research was to know and analyze the microfinance institutions transformation into regulated entities, besides characterizing the sector policies. Therefore, the study examined the role and advances of the BANSEFI Bank in the popular savings and loan entities (EACP) within the legal framework of the LACP. The government played an important role negotiating a loan of 144.1 million dollars with international organisms (WB and IADB) for the sector strengthening. The BANSEFI Bank operated the supports to the EACP's in technical assistance, training and consulting, as well as technology transfer. Likewise, with 630 entities estimated in the sector, the BANSEFI Bank and the Bank and Securities National Commission (CNBV) participated together with international experts organisms in the definition of a methodology to classify the EACP's and in a model for auxiliary supervision. As October 2007, there were 37 regulated entities (21 cooperative societies and 16 popular financial societies); 330 with conditioned extension, 67 in the status of the article4bis and 161 outside of the LACP (40 without extension and 121 dissidents) A case study showed that the rural microfinance entities operate in excluded areas, with problems in its financial performance and, therefore, they need to create strategies in their control systems, loan portfolio, arrears rates and office expenses, to achieve a better performance and look for the authorization with the CNBV. Finally, given the authorization expectation of about 200 entities in the medium term, it will be necessary to continue the supports for the regulation and auxiliary supervision, besides of flexibility in the supervision and strengthening the strategies for the entities.

**KEY WORDS:** Microfinance, Popular Savings and Loans Law (LACP), auxiliary supervision, Popular Savings and Loan Entities (EACP)

## TABLA DE CONTENIDO

<b>Aprobación de la tesis de grado</b> .....	<b>i</b>
<b>Dedicatoria</b> .....	<b>iii</b>
<b>Agradecimientos</b> .....	<b>iv</b>
<b>Datos biográficos</b> .....	<b>v</b>
<b>Resumen de la investigación</b> .....	¡Error! Marcador no definido.
<b>Tabla de contenido</b> .....	<b>vii</b>
<b>I. Introducción</b> .....	<b>1</b>
1.1 Antecedentes .....	4
1.2 Problema de la investigación .....	7
1.3 Objetivos de la investigación .....	11
1.3.1 Objetivo general .....	11
1.3.2 Objetivos particulares .....	11
1.4 Hipótesis .....	12
1.5 Metodología y enfoque .....	13
1.5.1 El estudio de caso como método de aproximación.....	13
1.6 Alcance y límites de la investigación .....	15
<b>II. Marco conceptual: Microfinanzas y Regulación</b> .....	<b>16</b>
2.1 Las microfinanzas en el contexto internacional.....	17
2.1.1 El perfil de las Microfinanzas Rurales.....	17
2.1.1.1 <i>Las Instituciones Microfinancieras</i> .....	25
2.1.1.2 <i>Los enfoques de las microfinanzas</i> .....	27
2.1.2 Las Microfinancieras en el contexto internacional .....	29
2.2 La regulación y supervisión en las microfinanzas .....	34
2.2.1 La conceptualización de la regulación y supervisión .....	34
2.2.1.1 <i>Las bases teóricas de la regulación</i> .....	35

2.2.1.2	<i>La regulación aplicada a las microfinanzas</i> .....	37
2.2.2	Los modelos de la supervisión en la regulación .....	44
2.2.2.1	<i>La supervisión interna</i> .....	48
2.2.2.2	<i>La supervisión externa</i> .....	48
2.2.2.3	<i>La supervisión paralela</i> .....	49
2.2.2.3	<i>La supervisión integrada</i> .....	50
2.2.3	La regulación y supervisión de las IMF's en América Latina .....	52
2.2.3.1	<i>El marco de regulación comparada de las IMF's</i> .....	57
2.2.3.2	<i>Los agentes de la supervisión de las IMF's</i> .....	60
<b>III.</b>	<b>Sistema Financiero Rural en México</b> .....	<b>61</b>
3.1	La población en el medio rural .....	62
3.1.1	La población rural frente a la población urbana .....	62
3.2	Los actores institucionales del Sistema Financiero Rural.....	64
3.2.1	AGROSEMEX .....	66
3.2.2	Los FIRA .....	71
3.2.3	La Financiera Rural .....	75
3.2.4	El BANSEFI .....	82
3.2.5	La Banca Comercial .....	87
3.2.6	Los programas de gobierno de apoyo al financiamiento rural.....	90
3.2.6.1	<i>Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural</i> .....	93
3.2.6.2	<i>Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales</i> .....	96
3.2.6.3	<i>Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario</i> ....	98
3.2.6.4	<i>Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural</i> .....	100
3.3	Las políticas públicas del Financiamiento Rural .....	103
3.3.1	La propuesta de transformación del Sistema Financiero Rural .....	103
3.4	El marco jurídico en el sistema financiero rural .....	109
<b>IV.</b>	<b>La regulación y supervisión de las EACP's</b> .....	<b>113</b>
4.1	El BANSEFI y el Sector de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular .....	114
4.1.1	El Sector del Ahorro y Crédito Popular en el 2002 .....	114
4.1.1.1	<i>El mercado de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular</i> .....	115
4.1.1.2	<i>Los programas de apoyo del BANSEFI</i> .....	120

4.1.1.3	<i>El apoyo internacional al sector de las EACP's</i> .....	124
4.1.1.4	<i>Los pasos de la transformación de las EACP's</i> .....	126
4.1.2	La Banca Comercial en el mercado del Ahorro y Crédito Popular .....	127
4.2	La supervisión auxiliar .....	131
4.2.1	El proceso de la supervisión auxiliar .....	131
4.2.1.1	<i>Los apoyos para desarrollar la supervisión auxiliar</i> .....	134
4.2.1.2	<i>Los resultados actuales de la supervisión y regulación</i> .....	135
4.2.1.3	<i>Los problemas y necesidades de la supervisión auxiliar</i> .....	139
<b>V</b>	<b>Estudio de caso: el Banco Comunitario Microfinanzas</b> .....	<b>142</b>
5.1	La Red del Banco Comunitario Microfinanzas .....	143
5.1.1	Las características de la región.....	143
5.1.2	El mercado local y población atendida: la red de sucursales .....	146
5.2	Los servicios microfinancieros de la Red del Banco Comunitario .....	148
5.2.1	Los antecedentes y constitución de la Red del Banco Comunitario .....	148
5.2.2	La evolución de los asociados .....	152
5.2.3	Los depósitos a plazo y a la vista.....	154
5.2.4	Los créditos solidarios e individuales .....	156
5.2.5	La cartera vencida.....	159
5.2.6	El capital social.....	160
5.3	El desempeño financiero de la Red del Banco Comunitario.....	162
5.4	La evaluación interna y el proceso de mejora en el 2005 .....	165
5.5	Las fortalezas y debilidades institucionales .....	168
5.5.1	La estructura de la organización y la toma de decisiones.....	168
5.5.2	Los recursos humanos y la capacitación.....	169
5.5.3	La infraestructura y el sistema de información.....	170
5.6	La proyección de la Red del Banco Comunitario 2006-2008 .....	172
5.6.1	Los principios de la Red .....	174
5.6.2	Crecimiento controlado y con calidad de los servicios.....	174
5.6.3	Fortalecimiento de la Gobernabilidad .....	175
5.6.4	Mejoramiento de los procesos de operación.....	176
5.6.5	Mejoramiento de los procesos de administración.....	178

5.6.6 Consolidar la organización y procesos .....	178
5.6.7 Desempeño social y evaluación impacto .....	179
5.6.8 La proyección de metas de la Red al 2006-2008 .....	180
<b>VI. Avances y desafíos de la regulación y la LACP.....</b>	<b>184</b>
6.1 Las organizaciones del sector de ahorro y crédito popular frente a la LACP .....	185
6.2 Las estrategias y pasos hacia la regulación y autorización .....	191
6.3 El papel de las Federaciones como redes institucionales.....	196
6.4 Las reformas y expectativas en torno a las políticas públicas del sector .....	205
6.5 Las reglas básicas de las EACP's para operar en el marco de la LACP .....	210
<b>VII. Conclusiones .....</b>	<b>212</b>
<b>VIII. Literatura consultada .....</b>	<b>220</b>
<b>IX. Anexos .....</b>	<b>227</b>

## Relación de cuadros

Cuadro 1. Información básica del diseño de la investigación.	14
Cuadro 2. Comparación de finanzas tradicionales y las microfinanzas.	26
Cuadro 3. Comparación entre las instituciones financieras formales y no formales	27
Cuadro 4. Nivel de la pobreza e indigencia en América Latina	30
Cuadro 5. Mercado potencial y cobertura en América Latina, 2004 (miles)	31
Cuadro 6. Principales productos de Bancos, Microfinancieras y ONG´s, 2004	32
Cuadro 7. Participación de las Cooperativas financieras en América Latina	33
Cuadro 8. Principales riesgos en las Instituciones Microfinancieras	38
Cuadro 9. Dimensiones a desarrollar por las IMF´s en el proceso de regulación	42
Cuadro 10. Clasificación de las IMF´s respecto a niveles de regulación	44
Cuadro 11. Modelos de la supervisión en la regulación de las IMF´s	46
Cuadro 12. Competencia de Bancos Comerciales y las IMF´s en América Latina	53
Cuadro 13. Comparativo de Instituciones Microfinancieras en América Latina (US \$)	54
Cuadro 14. Modelos de la supervisión auxiliar y delegada en América Latina, 2002	55
Cuadro 15. Similitudes y diferencias entre el microcrédito urbano y rural	56
Cuadro 16. Comparación y distinción de las microfinanzas y la banca tradicional	57
Cuadro 17. Comparación de la tecnología grupal e individual en las microfinanzas	58
Cuadro 18. Figuras jurídicas en los sectores de la regulación microfinanciera	59
Cuadro 19. Facultades de las entidades de Supervisión en América Latina, 2003	60
Cuadro 20. México 1980-2005: Población total, por género y ámbito (miles)	63
Cuadro 21. AGROASEMEX: El mercado del seguro agropecuario en México	67

Cuadro 22. Superficie asegurada por AGROASEMEX 1990-2005	68
Cuadro 23. Subsidio de la prima de seguro agrícola 2000-2005 (miles de pesos)	68
Cuadro 24. Programas y subsidios de los Fideicomisos FIRA (millones de pesos)	73
Cuadro 25. Productores beneficiados por el financiamiento del FIRA 2000-2005	74
Cuadro 26. Modalidad del crédito y agentes intermediarios de la Financiera Rural	78
Cuadro 27. Financiera Rural: tipos de créditos y destino de aplicación	78
Cuadro 28. Programas de apoyo y crédito que opera la Financiera Rural	79
Cuadro 29. Productores beneficiados por la Financiera Rural 2000-2005	80
Cuadro 30. Proyección de la Financiera Rural: factores de inhibición y detonantes	81
Cuadro 31. Infraestructura y cobertura de la Banca Comercial en México 2006	88
Cuadro 32. Volumen del crédito de la Banca Comercial al sector agropecuario	89
Cuadro 33. Volumen del crédito de la Banca de Desarrollo al sector agropecuario	90
Cuadro 34. La oferta financiera de Instituciones y Programas en México, 2006	92
Cuadro 35. Indicadores del FOMMUR del 2000-2005 (millones de pesos)	98
Cuadro 36. Indicadores del PRONAFIM 2000-2005 (millones de pesos)	100
Cuadro 37. Conceptos para constitución de IFR's del PAASFIR (millones de pesos)	103
Cuadro 38. Legislación aplicable en las Finanzas Rurales en México 2006	111
Cuadro 39. Sociedades censadas por el BANSEFI, 2001	116
Cuadro 40. Resultados financieros del censo de BANSEFI 2002 (miles de millones)	117
Cuadro 41. Disponibilidad de los recursos de infraestructura tecnológica	119
Cuadro 42. Actividades y proyecto relevantes en los objetivos del BANSEFI	121
Cuadro 43. Categoría de los estándares de evaluación financiera de las EACP's	123
Cuadro 44. Número de socios y activos de acuerdo a la calificación de las EACP's, 2006	124
Cuadro 45. Recursos aportados por BM, BID y Gobierno Alemán al BANSEFI	125
Cuadro 46. Presupuesto asignado al BANSEFI en el periodo 2001-2007	126
Cuadro 47. La nueva banca comercial: servicios, sucursales y mercado objetivo	128

Cuadro 48. Diferencias de los servicios financieros bancarios y microfinancieros	129
Cuadro 49. La supervisión In Situ y Extra situ del Comité de Supervisión Auxiliar	133
Cuadro 50. Capacitación sobre la Asistencia Técnica a las EACP's 2003-2007	135
Cuadro 51. Calificación de EACP's por categoría y regiones para su autorización, 2006	136
Cuadro 52. Autorización de la CNBV a SOCAP's por nivel de operación (2007)	138
Cuadro 53. Autorización de la CNBV a SOFIPO's por nivel de operación (2007)	139
Cuadro 54. Población ocupada e ingreso en la región Norte de Puebla	144
Cuadro 55. Distribución regional de sucursales bancarias y la Red Banco Comunitario	147
Cuadro 56. La Red del Banco Comunitario por municipio y localidades marginadas	149
Cuadro 57. Productos financieros por etapas de desarrollo de los Bancos Comunitarios	151
Cuadro 58. Evolución de la membresía en los Bancos Comunitarios	154
Cuadro 59. Tasas de interés anual del ahorro por plazo y montos	155
Cuadro 60. Montos de ahorro a la vista y plazo 2002-2005 (miles de pesos)	155
Cuadro 61. Participación de depósitos a plazo y a la vista por Banco Comunitario	156
Cuadro 62. Escalera de crecimiento gradual de monto y plazos de créditos	158
Cuadro 63. Los indicadores financieros de la Red del Banco Comunitario, 2005	164
Cuadro 64. Metodología de evaluación: calificación y campos de análisis	165
Cuadro 65. Certificación interna de la Red Banco Comunitario Microfinanzas, 2005	166
Cuadro 66. Resultado del análisis FODA en la Red del Banco Comunitario, 2005	168
Cuadro 67. Funciones principales de la gerencia, oficiales y cajera de la Red	170
Cuadro 68. Proyección de principales indicadores financieros de la Red 2005-2008	183
Cuadro 69. Funciones de las Federaciones e impacto en las EACP's afiliadas	198
Cuadro 70. Funciones de las Supervisión Extra situ e In situ	200
Cuadro 71. Financiamiento de las Entidades de Supervisión en América Latina	204
Cuadro 72. Propuesta de la SCHP y CNBV para reducir los reportes de la regulación	209
Cuadro 73. Enunciados de reglas básicas en servicios financieros de las EACP's	210

## Relación de figuras

Figura 1. El modelo de Desjardins sobre la vigilancia en la regulación financiera	44
Figura 2. Modelos de la supervisión en la regulación de las IMF's	51
Figura 3. México 1980-2005: evolución de la población rural y urbana	64
Figura 4. El Sistema Financiero Rural en México	66
Figura 5. Descuentos totales del FIRA 2001-2005	74
Figura 6. Financiamiento de microcréditos del FIRA 2001-2006	75
Figura 7. Proceso de la transformación y regulación de una entidad en la LACP	127
Figura 8. El proceso de la Supervisión Auxiliar del Comité de Supervisión	132
Figura 9. La presentación de informes de las visitas del Comité de Supervisión Auxiliar	134
Figura 10. Cartera vencida de la Red del Banco Comunitario	160
Figura 11. Capital social de la Red del Banco Comunitario 2002-2005	162
Figura 12. La estructura organizacional de la Red del Banco Comunitario, 2005	169
Figura 13. Proceso de Planeación Estratégica de la Red del Banco Comunitario (2006)	173
Figura 14. Proyección de socios de la Red del Banco Comunitario 2006-2008	181
Figura 15. Proyección del capital social de la Red del BCM 2006-2008	182
Figura 16. Pilares o acciones estratégicas para el fortalecimiento del desempeño financiero de las EACP para su regulación y autorización	196

## Lista de abreviaturas

AMUCSS	Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social.
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural.
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
CGAP	Grupo Consultivo de Ayuda a los más Pobres.
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
COMACREP	Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular.
DID	Développement International Desjardins.
DGRV	Confederación Alemana de Cooperativas
EACP	Entidades de Ahorro y Crédito Popular.
FEDRURAL	Federación de Instituciones y Organismos Financieros Rurales
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales.
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura.
FR	Financiera Rural.
IMF's	Instituciones Microfinancieras.
ONG's	Organizaciones No gubernamentales.
PAHNAL	Patronato de Ahorro Nacional
PATMIR	Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural.
PF	Planet Finance.
PROFACP	Programa de Fortalecimiento al Ahorro y Crédito Popular.
PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.

SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SOCAP	Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo
SE	Secretaría de Economía.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SFP	Sociedad Financiera Popular
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SFM	Sistema Financiero Mexicano.
SNFR	Sistema Nacional de Financiamiento Rural.
SOFIPO	Sociedad Financiera Popular
SOFOL	Sociedad Financiera de Objeto Limitado
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

#### **Principales Legislaciones contempladas en las Finanzas Rurales \***

LACP	Ley de Ahorro y Crédito Popular
LFAAR	Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural
LFFFSCAP	Ley del Fideicomiso que administrará el Fondo para el Fortalecimiento de las Sociedades de Ahorro y Crédito Popular
LGISMS	Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros
LGOAAC	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito
LIC	Ley de instituciones de Crédito
LRSIC	Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia

---

\* Sólo se consideran las leyes directamente aplicables a las funciones financieras de las Instituciones y demás organizaciones participantes de las finanzas rurales, por lo que se excluyen las de tipo mercantil, fiscal y reglamentos de operación de los Programas Públicos que en algún sentido ofrecen recursos y apoyos diversos para las entidades operadoras de los servicios financieros.

## Glosario de conceptos clave

**Autorización.** Es la licencia formal y legal expedida por la entidad de Gobierno (CNBV) responsable de la aplicación y vigilancia del sector, lo que permite a la entidad el brindar la provisión de servicios financieros conforme se establece en el marco de regulación y supervisión.

**Confederación.** Institución de integración de tercer nivel contemplada en la LACP

**Federación.** Institución de integración de segundo nivel dentro del sector de las SACP, responsable de la supervisión auxiliar y la asistencia técnica, la cual agrupará a las SACP en tres categorías: sociedades afiliadas, sociedades para la prestación de servicios y las sociedades registradas según el artículo 4° bis de la LACP

**Institución Microfinanciera Rural.** Es una organización con una figura legal semiformal o formal, la cual puede proporcionar diferentes productos y servicios microfinancieros, sea bajo un enfoque comercial o en combinación con servicios no financieros (social), específicamente hacia la población rural.

**Intermediación financiera.** Es la función desarrollada por los Intermediarios financieros, en esta caso posiblemente por las IMF'r rurales formales, las cuales aceptan fondos reembolsables tales como depósitos u otro tipo de créditos, sean de parte de los asociados o terceros, para utilizarlos en la colocación de créditos.

**Registro.** Es la autorización formal otorgada por la entidad de Gobierno (CNBV) que permite a la entidad realizar el aprovisionamiento de servicios financieros, de acuerdo

a lo estipulado en el artículo 4° bis de la LACP, por lo que no estará sujeta al proceso de regulación y supervisión oficial de las entidades del sector.

**Regulación.**<sup>2</sup> Conjunto de disposiciones jurídicas de carácter obligatorio que rigen las acciones de las entidades legales, así como de los individuos que participan en éstas o en la provisión de los servicios financieros, para establecer reglas claras y efectivas, con el propósito de proteger los ahorros de la población como un bien de interés público, además de propiciar un desarrollo equilibrado del sistema, determinando las pautas sobre el desempeño deseable y los mecanismos de su prevención y corrección, considerando la participación de las instituciones oficiales en la materia y las entidades financieras.

**Regulación prudencial.** Es la regulación específica para apoyar la solidez del sistema, por ende, de los intermediarios financieros autorizados con el objetivo de evitar la inestabilidad o desequilibrios del sistema, así como de posibles pérdidas de pequeños depositantes.

**Supervisión.** Es la acción ejercida por una organización o institución legalmente autorizada para la vigilancia de las acciones desarrolladas por las entidades financieras, en apego a leyes, normas, estatutos, reglamentos y procedimientos establecidos en la regulación del sector, las cuales estarán normalmente bajo la inspección y coordinación de las instituciones oficiales.

---

<sup>2</sup> Véase el término de supervisión.

## **I. Introducción**

El campo de las microfinanzas representa hoy día una de las estrategias más relevantes dentro de las políticas públicas en los países en desarrollo. Sus aportes al sistema financiero, sea como fuente de innovaciones tecnológicas y modelo práctico del nuevo paradigma de las finanzas rurales, o bien en términos de aportes al mejoramiento de acceso a servicios hacia la población de bajos ingresos y que tradicionalmente había sido excluida, muestra importantes evidencias de su evolución desde las formas iniciales como organizaciones no gubernamentales hacia su transformación y regulación dentro de las legislaciones vigentes. Sin embargo, esta metamorfosis conllevó múltiples acciones en varias direcciones, con diferentes grados de maduración e integración en el sector de las Instituciones Microfinancieras (IMF's) y de éstas con los demás sectores y organizaciones del sistema financiero. Este es el caso de las IMF's en México, el cual se manifiesta en la complejidad del llamado sector de las finanzas populares, donde concurren tanto experiencias del cooperativismo y las cajas populares desde hace más de cincuenta años, de las cajas solidarias y microfinancieras creadas a través de programas e iniciativas del gobierno durante las últimas décadas, como de las ONG's y demás organizaciones que surgieron dada la amplia demanda de servicios financieros de la población de bajos ingresos, especialmente de las áreas rurales que ocupan una porción significativa en la demografía nacional y que por su perfil social y económico manifiestan fuertes restricciones para el acceso a tales servicios.

De esta manera, considerando el amplio universo de instituciones del sector de las finanzas populares, incluidas las IMF's rurales, el gobierno mexicano ha llevado a cabo un reciente proceso de ordenamiento y encauzamiento hacia un sistema sustentado en un modelo de regulación y supervisión auxiliar, con la creación durante el 2001 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y del Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros, por lo que resulta conviene plantearse algunas preguntas. ¿En qué medida las políticas públicas han logrado el fortalecimiento de las organizaciones cooperativas y microfinancieras involucradas en la regulación y, por consecuencia, qué parte de la población de bajos ingresos esta siendo efectivamente beneficiada? ¿Cuáles han sido sus inversiones, compromisos y resultados en el proceso de la regulación? ¿En qué aspectos se encuentra el trabajo más importante para la regulación de las microfinancieras rurales, así como que ejemplos existen de su transformación entre las organizaciones incorporadas al programa de apoyo del BANSEFI? ¿Qué elementos permiten suponer que los actuales avances son efectivamente significativos y apuntan hacia la conformación de un sector de entidades reguladas con un desarrollo equilibrado y ordenado, enfocado hacia la población rural de bajos ingresos? Estas son algunos de los cuestionamientos sobre el actual proceso de la regulación de las entidades del sector de ahorro y crédito popular y marco de referencia de las instituciones microfinancieras rurales del país.

La presente investigación se propone un análisis sobre el papel de las IMF' rurales en el proceso de transformación y su regulación dentro del sector de las finanzas populares en México, con el propósito de mostrar las características relevantes del medio rural y su importancia en el marco de las finanzas populares, así como de explicar los

posibles estrategias de las IMF's rurales bajo las condiciones actuales del modelo de la regulación y supervisión auxiliar.

En el primer capítulo se presenta la información del marco general de la investigación, con la sección de antecedentes sobre las microfinanzas, la definición del problema y las preguntas que lo acompañan, el objetivo general y particulares, las hipótesis correspondientes, la metodología de trabajo, así como un apartado sobre los alcances y limitaciones. El capítulo dos aborda el marco conceptual, donde se exploran las microfinanzas en el contexto internacional, las bases de la regulación y supervisión en el sector microfinanciero, los modelos de la supervisión, además de la situación de la regulación y supervisión en América Latina. El tercer capítulo examina elementos básicos del actual sistema financiero rural, identificando la población rural, así como los principales actores institucionales de la banca de desarrollo y banca comercial, junto con algunos de los programas de apoyo enfocados al desarrollo de intermediarios financieros rurales no bancarios, elementos de las políticas públicas y características del marco jurídico de las finanzas rurales. El capítulo cuarto está dedicado al proceso de regulación y supervisión de las entidades de ahorro y crédito popular, destacando el papel del BANSEFI como la institución responsable para ordenar y fortalecer al sector a través de los proyectos orientados a la transformación y regulación de las entidades, además de la supervisión auxiliar desarrollada por los Comités de Supervisión de las Federaciones. El capítulo quinto trata del estudio de caso, la Red del Banco Comunitario Microfinanzas, con el análisis de su mercado, los principales servicios microfinancieras, el desempeño financiero, el proceso de evaluación interna y proyección para mejorar su condición de entidad en transformación. El capítulo sexto valora y reflexiona sobre los principios y avances más relevantes del sector de las EACP's, elementos básicos de las estrategias

para el proceso de regulación, el papel de las Federaciones y la supervisión auxiliar, las propuestas recientes de reformas de las autoridades del sector, además de una propuesta sobre reglas básicas para las EACP's. Por último, el capítulo séptimo esta dedicado a las conclusiones, las que se agrupan en torno al sector de las microfinanzas, las políticas públicas del sector y sobre el estudio de caso.

## **1.1 Antecedentes**

Una aproximación al concepto de las microfinanzas es definir las como servicios financieros del ahorro, crédito, seguro y remesas, entre otros más, en pequeña escala y diseñados específicamente para la población de bajos ingresos, excluida de los servicios del sistema financiero formal. Esta operación en pequeña escala se efectúa a través de metodologías basadas en tecnologías de crédito grupales, como garantías sociales sustitutivas a las garantías tradicionales, con una cartera de créditos compuesta de préstamos sucesivos y alta volatilidad, apoyada en una gerencia profesional y disciplinada en las funciones institucionales que disminuyen los riesgos asociados al riesgo moral e información asimétrica, además de una estructura de gobierno descentralizada y constituida por lo común a través de donantes o de propietarios de las organizaciones. A las organizaciones que operan estos servicios se les denomina Instituciones Microfinancieras (IMF's), las que durante la década de los setentas y ochentas provino en su mayoría de las Organizaciones No gubernamentales (ONG's). Se considera que las microfinanzas son estrategias efectivas para el combate y reducción de la pobreza, por lo que países en desarrollo han buscado elaborar políticas públicas para desarrollar este sector y atender a la población más pobre, la que tiende a concentrarse en el medio rural y áreas semiurbanas. Asimismo, diversos organismos multilaterales

tales como el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo Interamericano, o instituciones de apoyo y asesoramiento técnico como el Grupo Consultivo de Ayuda a los más Pobres, han impulsado este tipo de iniciativas y participan dentro de un movimiento de orden internacional, la Cumbre del Microcrédito, que pretende el logro de metas como la reducción de la pobreza y la incorporación de población de bajos ingresos a los servicios financieros. Por esta razón la consideran un instrumento basado en estrategias para el desarrollo económico y social de los grupos sociales marginados y pobres de la sociedad.

Por una parte, asumiendo que la tendencia natural de las microfinanzas fue el participar dentro del marco jurídico del sistema financiero, sea dentro de la regulación y supervisión bancaria o bajo un marco particular de microfinanzas, resultó imperioso el establecimiento del perfil de sostenibilidad financiera y demás indicadores propios del modelo de regulación y supervisión, a efecto de lograr la estabilidad y desarrollo equilibrado del sector, con la consecución de objetivos sobre la población atendida.

Por otra parte, es preciso considerar las características y complejidad de un sector financiero tan heterogéneo y complejo como son las organizaciones de las finanzas populares, incluidas en estas las finanzas rurales. Algunos de los aspectos que se abordarán en el documento y representan puntos críticos del entorno son los siguientes: la coexistencia de múltiples organizaciones con orígenes de distinta naturaleza y períodos históricos, algunos por medio de iniciativas sociales y otras del gobierno; la diferencias sobre los servicios proporcionados y el tamaño de las operaciones, de la composición sobre su población objetivo, así como de las tecnologías financieras empleadas para la provisión de los servicios; la existencia de un marco legislativo de creación reciente, el cual presenta una importante dinámica de cambios y ajustes para

propiciar el desarrollo del sector, lo que ha implicado acciones para mejorar la sostenibilidad financiera pero que también exige un fortalecimiento institucional, el cual tiende a ser más difícil y de altos costos en la sociedad rural; la presencia de un amplio espectro de apoyos al financiamiento por medio de varias instituciones gubernamentales, en un diseño de políticas públicas enfocadas aún sobre la perspectiva del crédito como servicio fundamental.

Estos elementos manifiestan una problemática que todavía no ha sido resuelta y que afecta el desarrollo de los servicios financieros hacia la población de bajos ingresos históricamente excluida de tales servicios. Asimismo, la existencia de problemas que inciden en los servicios financieros tienden a ser mayores en las regiones rurales que las urbanas, tales como las características y dinámicas propias de la población rural objetivo, las actividades productivas y naturaleza de la economía en las unidades de producción rural, la escasa y a veces deteriorada infraestructura disponible y el alto costo para proveer diferentes servicios públicos, las particularidades de las figuras jurídicas que adoptan las organizaciones que proveen los servicios financieros, la disponibilidad y nivel de profesionalización de los recurso humanos arraigados en las áreas rurales o que están dispuestos para ubicarse en centros próximos a los núcleos de población rural, entre otros más, son aspectos que deberían ser tomados en cuenta para establecer los criterios y el modelo de la regulación de instituciones microfinancieras rurales, pues difieren de las instituciones financieras que participan mayoritariamente en poblaciones urbanas (CEPAL, 2007)

A continuación se describen los componentes sobre los cuales se desarrolló la investigación. Primero, la definición de la problemática sobre la transformación de las instituciones microfinancieras rurales en su proceso de regulación en el marco de la

actual legislación sobre las finanzas populares, como elemento básico en la justificación del estudio. Segundo, la determinación del objetivo general y los objetivos particulares. Tercero, las hipótesis de trabajo respectivas para cada uno de los objetivos particulares. Cuarto, la metodología y el enfoque propuesto para la investigación, sustentado en el estudio de caso. Quinto, la precisión sobre el alcance y las limitaciones dadas las restricciones sobre los recursos e información disponible al público, el tratarse de un fenómeno relativamente reciente y con una dinámica matizada por los cambios y ajustes, así como por tratarse de un universo de trabajo amplio y diverso que dificulta una investigación con representatividad de todos los sectores.

## **1.2 Problema de la investigación**

En el transcurso del 2001 el Gobierno Federal en México promovió la legislación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y el decreto de creación del BANSEFI, con lo que estableció las bases generales del marco jurídico y de regulación sobre el cual deberían transitar las diferentes instituciones financieras, como las cooperativas de ahorro y crédito, las cajas populares y cajas solidarias, las sociedades de ahorro y préstamos, las uniones de crédito y otras organizaciones que no estaban registradas, las cuales proveían de servicios financieros a un segmento importante de la población de bajos ingresos que no participaba dentro del mercado formal del sistema financiero mexicano.

Conforme a la información del estudio realizado por el Banco Mundial y el BANSEFI durante el 2001, se estimó que había 630 organizaciones del sector de ahorro y crédito popular en México, considerando exclusivamente las que poseían una figura jurídica legal, por lo que se excluyeron las Organizaciones No Gubernamentales y otro

tipo de organizaciones, que si bien participaban en la provisión de estos servicios lo hacían en un ámbito informal o en forma muy limitada por medio de los programas de las instituciones oficiales, como la Secretaría de Agricultura, especialmente las microfinancieras en las áreas rurales que emergieron a causa de la nula provisión de servicios financieros formales. Por lo tanto, en principio el universo del sector de las entidades de ahorro y crédito popular (EACP's) fue determinado con base a estas 630 organizaciones.

Por otra parte, dado que este marco legislativo fue elaborado expresamente para las EACP's como un sector específico del sistema financiero, fundamentado en que el servicio del ahorro captado del público exige un régimen de protección de los depositantes, así como de una estabilidad y solidez financiera del sector, se contempló establecer un modelo de regulación donde la supervisión sería auxiliar, bajo la vigilancia y asistencia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

Sin embargo, el proceso de la transformación y regulación de las EACP's enfrentó desde un principio importantes cuestionamientos respecto a la naturaleza y complejidad sobre el sector y las particularidades de su desarrollo, las cuales ameritan ser estudiadas desde diferentes aspectos y no sólo como un fenómeno de rentabilidad de los intermediarios financieros, por lo que es importante y necesario identificar algunos puntos críticos en la consolidación del sector de ahorro y crédito popular.

Concretamente se observa que el problema de la regulación del sector de las EACP's y, por ende, de las microfinancieras rurales que participan en el proceso de transformación, esta caracterizado por los tres aspectos siguientes:

- ↳ Dado que el universo de las EACP's esta compuesto tanto por organizaciones que operan en áreas urbanas como rurales, aunque con una mayor afluencia e

influencia de entidades que operan sus servicios en el ámbito de la población urbana, combinado con importantes limitantes en la población rural derivado de la escasa disponibilidad y calidad de la infraestructura y medios de comunicación, por la dispersión de la mayoría de comunidades y localidades, los altos costos de los servicios públicos, la inseguridad sobre el ingreso familiar y los altos riesgos asociados a las actividades productivas del sector agropecuario, la carencia de fuentes de empleo, entre otros aspectos, propicia que las instituciones microfinancieras rurales u otro tipo de organizaciones que definan operar servicios financieros en la sociedad rural presentan altos costos de transacción, es necesario considerar períodos relativamente más amplios para consolidar la viabilidad de organizacional y, en consecuencia, el logro de la sostenibilidad financiera. El sector de las EACP's, con el 1% del total de activos del sector financiero nacional atiende a 6% de la PEA (CEPAL, 2007: 14)

- ↪ La construcción de un modelo de regulación y supervisión auxiliar con propensión a orientar su interés hacia el alineamiento de criterios e indicadores de sostenibilidad financiera, en el afán de garantizar la protección de los ahorradores y estabilidad del sector, podría también crear un marco más propicio hacia la regulación de EACP's que no aumenten la profundización de los servicios financieros en la población de bajos ingresos de la sociedad rural, sino más bien en los estratos de la población de áreas urbanas no marginadas y de ingresos mayores a los promedios de las comunidades rurales marginadas.
- ↪ Por la dinámica y estructuración que ha adquirido el sector de las finanzas populares durante los últimos años, resulta factible un escenario en el cual las entidades que buscan posicionarse en el aprovisionamiento hacia comunidades

rurales, especialmente las microfinancieras rurales que están en el proceso de regulación, enfrenten un mercado con una importante competencia de las EACP's de mayor cobertura y de los nuevos bancos provenientes de cadenas comerciales, quienes pretenden desarrollar su clientela bajo un enfoque de downscaling, lo que podría movilizar una parte de la población atendida por las microfinancieras rurales hacia aquellas, creando un contexto donde las IMF's rurales podrían ser más vulnerables para lograr su sostenibilidad.

Luego entonces, asumiendo las consideraciones arriba descritas, en la investigación se han definido las siguientes preguntas para acompañar a los objetivos e hipótesis de trabajo, pues permiten precisar los puntos de interés y el enfoque del estudio. Estas preguntas son:

- ↪ ¿Cuáles son los elementos específicos de las políticas públicas en México que han contribuido a la construcción del sector de ahorro y crédito popular, incluidas las finanzas rurales, en el marco del Sistema Financiero Rural?
- ↪ ¿Cuáles son los puntos críticos clave de la regulación y supervisión auxiliar en la transformación de las entidades de ahorro y crédito popular?
- ↪ ¿Qué tipo de entidades son las que están logrando su regulación? ¿Cuál es la población que será atendida bajo la actual dinámica de regulación de entidades con mejor desempeño financiero y qué implicaciones tendrá a futuro este hecho?
- ↪ ¿Qué tipo de problemas enfrentan las IMF's Rurales en el proceso de regulación y la supervisión auxiliar y cuáles son las estrategias que están desarrollando para mejorar su desempeño financiero y social?

## **1.3 Objetivos de la investigación**

### ***1.3.1 Objetivo general***

Conocer, describir y analizar el proceso de la transformación de las instituciones microfinancieras rurales en entidades reguladas, caracterizando las políticas públicas e iniciativas oficiales de las finanzas populares que promueven que las entidades del sector de ahorro y crédito popular obtengan la autorización legal de operación, así como las perspectivas de su consolidación.

### ***1.3.2 Objetivos particulares***

- (1) Investigar y exponer que el proceso de transformación y regulación de las organizaciones en las finanzas populares, comprendidas las IMF's rurales, sustentada en políticas públicas específicas del sector de ahorro y crédito popular, contribuyen a mejorar el contexto y la atención de la población excluida de servicios financieros formales aunque la población rural podría ser la menos beneficiada.
- (2) Identificar puntos críticos relevantes de la regulación y supervisión auxiliar en el sector de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, considerando que en el actual proceso de transformación de las IMF's rurales los plazos oficiales de la Ley de Ahorro y Crédito Popular se han prorrogado desde el 2003.
- (3) Examinar y sistematizar un estudio de caso de las instituciones microfinancieras rurales para precisar posibles estrategias y retos que deberán enfrentar las entidades de ahorro y crédito popular, dentro del proceso de regulación y autorización en el actual contexto del sector de ahorro y crédito popular.

## 1.4 Hipótesis

- ↪ H<sub>1</sub>-. Las políticas públicas sobre el sector de ahorro y crédito popular han establecido un marco jurídico para las entidades de las finanzas populares, incluidas las IMF's rurales, propiciando un avance institucional y legislativo en la construcción de un sistema orientado a la población tradicionalmente excluida del sistema financiero formal, aunque a la fecha no ha sido suficiente debido a las dificultades propias que presenta el sector, como la alta heterogeneidad de las organizaciones, las dificultades para cumplir con los requisitos de tipo financiero y técnico que exigen las autoridades para la transformación en entidades reguladas, además de que la población rural de bajos ingresos tiende a ser la menos beneficiada en comparación al resto de la población atendida por las finanzas populares.
- ↪ H<sub>2</sub>-. Las organizaciones participantes en el proceso de transformación del sector de ahorro y crédito popular enfrentan un marco jurídico dinámico y complejo, por lo que las entidades que pretenden desarrollar sus servicios financieros entre la población de bajos ingresos en el medio rural, como son las IMF's, tienden a ser susceptibles de los puntos críticos del proceso de regulación y supervisión auxiliar, lo cual podría desembocar en un escenario de lenta profundización de servicios financieros respecto a la demanda estimada, dadas las expectativas planteadas desde un principio por el gobierno.
- ↪ H<sub>3</sub>-. Las enseñanzas de un estudio de caso, con ser restringido y no representativo respecto al universo de las entidades del sector, puede proporcionar importantes elementos sobre las particularidades de las IMF's rurales en México en regiones con alta marginación, en cuestiones como el proceso de mejoramiento de la operación

para aprobar la calificación de las Federaciones, así como de las estrategias y retos que deberá resolver si pretende incorporarse a las entidades reguladas en el contexto actual de la LACP.

## **1.5 Metodología y enfoque**

### ***1.5.1 El estudio de caso como método de aproximación***

La metodología propuesta para el proyecto se sustenta en tres actividades: primero, la revisión de las Instituciones Microfinancieras en el contexto internacional, específicamente en la región de América Latina, además del fundamento conceptual sobre la regulación y los modelos de la supervisión aplicados a las microfinanzas; segundo, el examen de la población rural y las principales políticas públicas sobre el Sistema Financiero Rural en México, con un énfasis en el proceso de construcción del sector de las finanzas populares, con la conformación correspondiente del marco jurídico, lo que en su conjunto representan el fundamento legal de la transformación de las organizaciones de ahorro y crédito popular en entidades formales del sistema financiero mexicano; tercero, el análisis del estudio de caso de una IMF rural, la cual fue seleccionada bajo el criterio de operar en una región donde predominan las comunidades rurales marginadas según la CONAPO, así como por estar incorporada al proceso de transformación, con la obligación de mejorar su operación e indicadores financieros conforme a la supervisión auxiliar de una Federación autorizada.

Además, se definieron aspectos de tipo metodológico que permitieran una mejor comprensión sobre la investigación, con lo que se pretende una mayor especificidad y claridad del tratamiento al tema de transformación de las IMF's rurales en entidades bajo el actual marco de regulación del sector de ahorro y crédito popular. Como objeto de

estudio se determinaron a las Instituciones Microfinancieras que operan en el medio rural, a las Federaciones como representantes de las EACP's que están en proceso de la supervisión, así como las instituciones encargadas de la transformación y regulación, la CNBV como entidad de vigilancia y normatividad y el BANSEFI como responsable del sector de ahorro y crédito popular. El objeto de análisis se determinó en tres ejes temáticos: políticas públicas e iniciativas aplicadas para la creación y fortalecimiento del sector de las EACP's; el proceso de transformación y regulación de las IMF's rurales; así como el proceso de dictamen del Comité de Supervisión Auxiliar como un eslabón fundamental y crítico en la regulación de las EACP's. La ubicación geográfica del estudio de caso fue el área de influencia del norte de Puebla, en la región central de México. El método de trabajo estuvo sustentado en el estudio de caso, de una IMF que opera fundamentalmente con población rural en comunidades de alta y muy alta marginación, acompañada del análisis de la regulación y supervisión auxiliar del sector. Mientras que el período del estudio fue 2001-2007, que corresponde desde la creación del marco legislativo hasta la última reforma (cuadro 1)

**Cuadro 1. Información básica del diseño de la investigación.**

Aspecto	Características
Objeto de estudio	<ul style="list-style-type: none"> <li>↪ Instituciones Microfinancieras del medio rural;</li> <li>↪ Federaciones de las EACP's;</li> <li>↪ Instituciones del sistema financiero mexicano que participan en la transformación y regulación del sector de ahorro y crédito popular (BANSEFI y CNBV);</li> </ul>
Objeto de análisis	<ul style="list-style-type: none"> <li>↪ Políticas públicas sobre el sector del ahorro y crédito popular en México;</li> <li>↪ Proceso de transformación y regulación de las IMF's rurales;</li> <li>↪ Proceso de la Asistencia Técnica y Capacitación de las Federaciones para que las EACP's sean autorizadas por la CNBV;</li> </ul>
Ubicación espacial	↪ Estudio en la área de influencia del estado de Puebla (región centro del país)
Método de trabajo del estudio	<ul style="list-style-type: none"> <li>↪ Estudio de casos;</li> <li>↪ Análisis del proceso de la regulación y supervisión auxiliar de las EACP's</li> </ul>
Período de análisis	↪ El análisis comprende el período del 2001 al 2007

## 1.6 Alcance y límites de la investigación

La expectativa de la presente investigación es aportar información relevante sobre las Instituciones Microfinancieras Rurales en México, por medio de un estudio de caso, en el proceso de transformación para su regulación y supervisión dentro del sector de ahorro y crédito popular, donde se pueda demostrar la forma en que se esta asumiendo la estrategia de que las IMF's rurales tienen la capacidad de alcanzar los niveles de sostenibilidad financiera que marca la legislación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y desarrollar sus servicios financieros hacia la población de bajos ingresos en las comunidades rurales de alta y muy alta marginación. Asimismo, se pretende analizar el contexto del sector de las EACP, como el marco de referencia de las IMF's rurales, a efecto de conocer e identificar aspectos clave del ordenamiento del sector y que podrían convertirse en puntos críticos en la construcción de estos intermediarios financieros no bancarios, con lo cual se podrían sugerir algunas recomendaciones sobre las políticas públicas diseñadas en esta materia o, en su caso, de proponer acciones tendientes mejorar el conocimiento del desempeño del sector.

Sin embargo, nótese que los estudios de caso presentan la restricción de no contar con suficientes fundamentos para generalizar sus hallazgos, al punto de que pueden tomarse como casos particulares excepcionales y no representativos del universo en cuestión. Otra limitante es que sector de las EACP's esta fuertemente influido por la participación de organizaciones cooperativas y cajas solidarias, siendo las IMF's rurales un segmento relativamente pequeño respecto al conjunto global. Una última limitante es la dinámica acelerada del sector y, por ende, de cambios constantes, lo implica que un estudio de caso podría quedar fuera de contexto en un tiempo breve.

## **II. Marco conceptual: Microfinanzas y Regulación**

En el presente capítulo será examinada la información relativa el estado del arte y la concepción teórica de la regulación y supervisión de las Instituciones Microfinancieras, lo cual proporcionará el marco referencial del proceso de transformación de las IMF's rurales en entidades formales del Sector Financiero de México. En principio, con el propósito de ofrecer claridad en el objeto de estudio se describirán los elementos relevantes de las microfinanzas y los desafíos que enfrenta como sector innovador en la economía de los países en desarrollo. Enseguida se expondrán los conceptos que fundamentan la regulación y supervisión de las microfinanzas, considerada como una de las etapas recientes en la agenda internacional y parte inherente al proceso de transformación de las IMF's hacia su incorporación al mercado formal de los intermediarios financieros, por lo que también son analizados los enfoques y modelos más comunes de la regulación y supervisión, complementado con el papel del Estado y la incidencia factores externos a la regulación. En la parte final del capítulo se procederá a definir el enfoque asumido sobre la regulación en la investigación de las IMF's rurales, así como la importancia del momento en que se encuentra este proceso de transformación y regulación de las IMF's rurales.

## 2.1 Las microfinanzas en el contexto internacional

### 2.1.1 El perfil de las Microfinanzas Rurales

En el campo de las microfinanzas<sup>3</sup> se asume la existencia de una amplia diversidad de servicios especializados, los cuales con el tiempo han tendido a aumentar, aunque podría indicarse que todavía se centran en las operaciones del microcrédito, el ahorro, las remesas, los microseguros, los pago de servicios, entre otros, siendo por lo común de pequeña escala y adaptados a las necesidades y condiciones de la población de bajos ingresos y comúnmente excluida de los servicios formales del sistema financiero (Nagarajan y Meyer, 2005; Conde, 2005). La población atendida, especialmente la del medio rural, emplea estos servicios de las microfinanzas en inversiones productivas agropecuarias, actividades microempresariales, de consumo familiar como alimentos y enseres domésticos, construcción o mejoramiento de la vivienda, educación y salud, así como una amplia variedad de necesidades.

En forma particular podría afirmarse que las microfinanzas rurales *“se definen como servicios financieros proporcionados a pobres económicamente activos - incluyendo productores a pequeña escala, propietarios de tiendas y almacenes, así*

---

<sup>3</sup> Esta definición es compartida por distintos autores (Ledgerwood, Berger, Gulli), aunque en algunos casos se ha señalado que el microcrédito suele considerarse como sinónimo de las microfinanzas, a pesar de que éste es más amplio. Además, existen otros planteamientos que dan un mayor énfasis al hecho de que las personas pobres buscan y operan distintas formas para administrar su dinero, con el propósito de atender las múltiples necesidades que enfrentan en su ciclo de vida cuando tienen bajos ingresos (adquisición de alimentos, pagos de educación de los hijos, urgencias por motivos de salud, festejos sociales, mejoras de la vivienda e inversiones económicas, por ejemplo). Un enfoque relevante al respecto propone que el utilizar recursos económicos se origina de los mecanismos que emplean los pobres sobre sus ahorros en forma ascendente y/o descendente bajo el concepto de “intermediación financiera personal básica” (Rutherford, Johnson y Rogaly)

*como aquellos involucrados en la agricultura, cría de animales, y otras actividades agrícolas- que residen en áreas rurales” (ACCION, 2004: 1)*

A las organizaciones que proporcionan estos servicios financieros se denominan Instituciones Microfinancieras (IMF's). De ahí que las microfinanzas formen parte del mercado de las finanzas, pero a diferencia de otros servicios, desde su origen se les ha concebido como una herramienta que permite el desarrollo económico bajo un enfoque social, específicamente para los sectores más vulnerables y pobres, como son las mujeres o grupos étnicos, para promover entre ellos tanto actividades económicas como mejoras en sus niveles de bienestar, incluso de una mejor condición en las relaciones sociales del individuo y la colectividad, como es el caso del empoderamiento de las mujeres.

Dada esta naturaleza sobre los servicios financiera y la misión social, se reconoce que los programas microfinancieros están orientados en la promoción de intervenciones hacia los sectores de la población que tradicionalmente habían sido excluidos de los servicios financieros formales. Además, cuando las microfinanzas surgen en los setentas a través de proyectos como el Banco Grameen, en Bangladesh, con el tiempo han surgido múltiples iniciativas e instituciones en diferentes partes del mundo, lo que ha contribuido a la evolución e incorporación de nuevos elementos en las metodologías e innovaciones financieras.

En la actualidad pueden apreciarse servicios adicionales a los estrictamente financieros, como es la capacitación para el fomento de las capacidades administrativas y financieras en proyectos microempresariales, el apoyo en la formación de grupos organizados, la impartición de cursos sobre desarrollo personal y género para apoyar cuestiones como la confianza, o temas de interés familiar en educación, salud y

vivienda. Esta condición ha dado a las microfinanzas un perfil de proyecto integral, con cierto nivel de complejidad y un vasto espectro de acciones entre la población atendida. Y como lo ha señalado Muhammad Yunus (1997) respecto a la función que han desempeñado las microfinanzas desde un principio el Banco Grameen: “Todos los prestatarios están inicialmente bajo el umbral de la pobreza. Nuestra mayor aspiración es que nuestros clientes se eleven por sobre el umbral de la pobreza”.

Ledgerwood (1999) señala que las microfinanzas se refieren a “la prestación de servicios financieros a clientes de bajos ingresos, incluyendo a los autoempleados. Los servicios financieros, por lo general, incluyen ahorro y crédito (...) además de la intermediación financiera, muchas IMF's ofrecen servicios de intermediación social, tales como la formación de grupos, el desarrollo de la confianza en sí mismos y el entrenamiento para desarrollar las capacidades financieras administrativas entre los miembros del grupo”. Esto implica que las microfinanzas podrían operar en base a los servicios de intermediación financiera o, en su caso, complementar los servicios de intermediación financiera con servicios de intermediación social. De ahí que las microfinanzas no sean sólo servicios financieros, sino una concepción y una herramienta de desarrollo. Además, es importante mencionar que dentro de las microfinanzas el componente de empoderamiento<sup>4</sup> ha contribuido a dar una nueva dimensión a los servicios microfinancieros.

---

<sup>4</sup> El concepto de empoderamiento ha ido evolucionando y aún es un tema de polémica en distintos espacios. Una vertiente sería la de las escuelas administrativas que lo definen cuando el trabajador se siente dueño de mayor cantidad de poder trabajar mejor; otros lo refieren cuando las personas pobres “obtienen poder para ayudarse a sí mismas” (Zapata, *et.al.* 2007); o como con el Banco Mundial que sería la capacidad de hacer; en otro es que con la privatización de servicios públicos, los pobres sean capaces de pagar sus propios servicios como la salud y educación; autores como Batliwala asumen que

En este sentido, es conveniente la identificación de los espacios de acción que con mayor frecuencia se impulsan con las microfinanzas, con el propósito de disponer de mejores elementos para valorar la importancia y las aportaciones que realiza en los ámbitos financieros y sociales. En general y sin diferenciar por el momento el lugar que ocupa, se indica enseguida algunas de ellas:

- a. Préstamos pequeños, continuos y progresivos, para capital de trabajo en proyectos agropecuarios tanto de autoconsumo como comercial;
- b. Fomento y apoyo para el desarrollo microempresarial (incluyendo la elaboración y comercialización de productos y servicios);
- c. Capacitación y desarrollo de habilidades para el trabajo (contabilidad, administración, planeación, elaboración de proyectos, etc.);
- d. Desarrollo de actividades para la alfabetización;
- e. Cursos y pláticas relacionadas a la salud y nutrición;
- f. Actividades para desarrollar autoestima, asertividad, género;
- g. Acciones colectivas para el desarrollo comunitario y local en temas como campañas de limpieza, eventos culturales, reforestación, etc.;
- h. Incursión en tecnologías innovadoras (vivienda ecológica);

Esta relación es sólo una muestra de las diferentes líneas de trabajo que se desarrollan a partir de los programas microfinancieros. Aunque, claro está, no todas las

---

se trata de la adquisición de conciencia y la organización de las mujeres bajo una estrategia abierta. A pesar de que aquí no se analiza en primer nivel la cuestión del empoderamiento, este es un factor fundamental para el estudio de la sostenibilidad financiera, pues en acuerdo con Hidalgo (1999) se le debe comprender como un proceso que abarca los niveles de tipo personal, grupal y relacional, y que su examen debe llevarse a cabo en los contextos específicos y en la interpretación que cada quien hace de este proceso.

IMF's realizan exactamente las mismas actividades ni siguen la misma metodología de trabajo. Esta es parte inherente a las microfinanzas, la diversidad de sus modelos y la especificidad donde se aplican.

Respecto a las microfinanzas en México, éstas se suman a un diverso grupo de esquemas e instituciones financieras rurales, como son las Uniones de Crédito, las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Ahorro y Crédito, los cuales en su conjunto forman parte del sector de las finanzas populares. Sin embargo, en la actualidad se observa que este sector enfrenta diferentes retos: la necesidad de crear un sistema nacional que comprenda las diversas instituciones financieras rurales y enfoques en el mercado; la conformación de un marco legislativo y normativo que precise sus funciones y fortalezca su papel en la economía y el desarrollo regional con un carácter sustentable; así como el diseñar productos y servicios conforme a las características específicas de la población atendida, que va desde los más pobres hasta aquellos de ingresos medios que no logran acceder al financiamiento de la banca de desarrollo o bancario comercial.

No obstante, en un sentido más estricto, en los últimos años las microfinanzas se han convertido en el foco sobre el cual el gobierno apunta sus esfuerzos para diseñar la banca social y desarrollar el sistema de las finanzas populares<sup>5</sup>, pero a la fecha carece de una política definida y congruente con la diversidad del sector, así como de criterios y lineamientos para promover acciones que permitan combinar las microfinanzas bajo un

---

<sup>5</sup> Un problema evidente es la falta de un registro preciso del universo de intermediarios que integran la oferta en el mercado de las finanzas rurales, ante esta necesidad se dispone únicamente de estudios del BANSEFI con datos de las organizaciones que operan como auxiliares de crédito, cooperativas y en los programas de gobierno, estimadas en 630 en el mejor de los casos. A principios del 2004, conforme a dos de los principales programas de apoyo, PRONAFIM y FOMMUR, a cargo de la Secretaría de Economía, apenas sumaban 107 organizaciones.

enfoque comercial con aquellas de carácter social. Muestra de esta realidad se refleja en la legislación sobre la materia, la Ley de Ahorro y Crédito Popular decretada en el 2001, que a pesar de diversas reglamentaciones publicadas después de su promulgación también ya se aplicaron modificaciones y adiciones debido a la imposibilidad de su cumplimiento.

El mercado de las microfinanzas puede identificarse por las características de los clientes, como es su nivel de pobreza, género, etnicidad, casta y religión, los cuales se constituyen como la población objetivo de las IMF's. Por otra parte, sus esfuerzo se han orientando a incidir en el tipo y nivel de las actividades productivas de los beneficiarios, sea porque cuentan con empresas existentes o las crean y desarrollan. Esto implica que las IMF's deben considerar el flujo de efectivo de los clientes, que se calcula con la comparación entre ingresos y egresos de sus actividades empresariales, así como por la capacidad de endeudamiento y de los riesgos sobre el pago de los préstamos. Estas cuestiones sirven para formular el diseño de los servicios ofrecidos por las IMF's y, una vez que se tiene definido y seleccionado el mercado objetivo, es importante determinar si la población está siendo alcanzada y cuáles son los impactos generados. Conforme a estos criterios Ledgerwood (1999) señala que los principales objetivos de las IMF's se centran en:

- i. Reducir la pobreza.
- ii. Potenciar a las mujeres o a los grupos de población marginada.
- iii. Crear empleos y mejorar la generación de ingresos.
- iv. Promover el desarrollo y fortalecimiento de las microempresas.

Uno de los aspectos básicos a examinar son los costos que se generan al principio de la prestación de servicios en un área determinada, por lo que es importante

saber ¿Qué tipo de servicios financieros beneficiará tanto a hogares como a empresas y cuál es la capacidad de pago del prestatario? Incluso, se requiere saber el nivel de demanda inicial efectiva de los productos y cuál será la capacidad de expansión de ese mercado. Entender estas características del mercado objetivo permite a las IMF's formular con cierta precisión los productos y servicios que deberán ofrecer a los diferentes grupos atendidos; con el tiempo esto se convierte en un proceso continuo en la medida que las IMF's amplían sus conocimientos sobre el mercado y sus necesidades. Por lo común, es recomendable tomar en cuenta la combinación de los siguientes factores: las características del grupo de población (incluyendo el nivel de pobreza) y el tipo de microempresas que están financiando. En este sentido, las IMF's suelen medir la *proyección* de sus servicios en términos de *escala o número de clientes* y al ser tan diversas y particulares las necesidades de la población objetivo de las IMF's, es común encontrar variedad en la proyección y sus servicios.

Diversos especialistas coinciden en la necesidad de conocer y reconocer la vasta heterogeneidad de la población marginada y pobre, de las diferencias entre los distintos estratos que la constituyen y de las múltiples formas en que manejan y requieren de servicios financieros, lo cual debería conducir a una mayor innovación y experimentación de los servicios de intermediación microfinanciera, generando con esto una profundización del alcance de los servicios financieros (González-Vega, 1997; Gulli, 1999; Hulme y Mosley, 1996; Rutherford, 2002). Sin embargo, a la fecha todavía existe una demanda no satisfecha de servicios financieros entre los pobres que tienen capacidad de endeudamiento, la cual podría satisfacerse mediante la aplicación de enfoques y metodologías conocidas por sus éxitos. Claro que para cumplir esta meta existentes grandes retos que deberán enfrentar las microfinanzas para poder llegar a toda

la población pobre que demanda servicios financieros. Siendo esto así, el alcance de la proyección de una IMF dependerá en gran medida de sus objetivos y, por ende, de la capacidad de diseñar productos y servicios apropiados para el nivel de pobreza al que se dirigen, de los impactos y de los niveles de sostenibilidad financiera para cubrir los costos.

Aunque el nivel de desarrollo de las microempresas es una consideración importante al identificar un mercado objetivo, también lo son las actividades agrícolas que complementan el ingreso o necesidades de alimentación. Por lo general, las empresas pueden dividirse en los tres sectores de orden básico: producción, servicios y agropecuarias. Cada sector tiene sus propios riesgos específicos y necesidades de financiamiento, que influyen de manera directa en las decisiones tomadas por la IMF's para su atención.

Simón (2002) señala que las microempresas en México, como en muchos otros países, tienen poco o nulo acceso al crédito institucionalizado. El sistema financiero tradicional centra sus esfuerzos en cubrir los requerimientos de las grandes empresas, además de que carece del personal especializado para manejar el microfinanciamiento. Identifican a la microempresa como una fuente potencial de empleo que ayuda a mejorar la distribución del ingreso en el país. En este sentido, Skertchly y Barrón (2002) agregan que la microempresa es una vía efectiva para el incremento del ingreso familiar y, por ende, en el mejoramiento de la calidad de vida. En la microempresa se encuentran espacios para nuevas actividades que constituyen, en muchos casos, el sueño de la familia. Estas son los principales motivos por los que las IMF's otorgan microcréditos.

Conforme a Berger (2000) en virtud de la naturaleza informal de la mayoría de las microempresas, la mayoría de las actividades del hogar y la empresa suelen estar

sobrepuestas y, en consecuencia, es común que dichos prestatarios busquen préstamos tanto para el consumo como para la producción. El secreto de las microfinanzas consiste en encontrar maneras de tomar decisiones crediticias, de gestionar los riesgos de prestar a clientes que no tienen ni un salario comprobable ni bienes que pueden ser fácilmente valorados o embargados. La segunda salvedad esta relacionada con la propia naturaleza de la microempresa: bien se le puede concebir a la microempresa como toda actividad económica en la que el propietario arriesga sus propios recursos para producir un bien y generar un ingreso; o el utilizar un concepto más convencional como es el número de personas empleadas por la empresa y sus bienes totales que opera.

En opinión del CGAP (1995) a pesar de la importante contribución que realizan las microempresas a la producción y el empleo en los países en desarrollo, muy pocas de ellas pueden obtener préstamos u otros servicios de bancos, cooperativas de crédito o compañías financieras. De tal forma, Berger (2000) ha estimado que menos del 5 por ciento de las microempresas de América Latina tienen acceso a fuentes institucionales de crédito. Un nuevo sentido de las posibilidades del nicho en el mercado de las microempresas ha coincidido con una evolución hacia un enfoque más empresarial de la estructura, la gestión y los objetivos de las instituciones microfinancieras exitosas, un grupo que aún esta mayoritariamente dominado por fundaciones sin fines de lucro.

#### *2.1.1.1 Las Instituciones Microfinancieras*

Las IMF's han adquirido diferentes figuras para la prestación de los servicios microfinancieros, destacando el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG's). Una sencilla comparación entre las finanzas tradicionales y microfinanzas ilustra diferentes ventajas y beneficios de ésta última. De su examen se distingue tres

aspectos: la metodología, la cartera de préstamos y la estructura institucional y de gobierno (cuadro 2). De esta forma puede observarse que las microfinanzas han realizado aportaciones con sus innovaciones en contraste a las finanzas tradicionales.<sup>6</sup>

**Cuadro 2. Comparación de finanzas tradicionales y las microfinanzas**

Indicador	Finanzas tradicionales	Microfinanzas
Metodología del crédito	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Uso básico de las garantías</li> <li>2. Trámites complicados</li> <li>3. Bajo índice de mano de obra</li> <li>4. Servicio mensual, trimestral y anual</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Colateral social</li> <li>2. Tramites simplificados</li> <li>3. Alto índice de mano de obra</li> <li>4. Servicios semanales o periodos cortos</li> </ol>
Cartera de préstamos	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Pocos préstamos</li> <li>6. Montos mayores de los préstamos</li> <li>7. Plazos medianos y largos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Muchos préstamos</li> <li>6. Montos pequeños de préstamos</li> <li>7. Plazos cortos de pago</li> </ol>
Estructura institucional y de gobierno	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Búsqueda del máximo beneficio económico</li> <li>9. Organización centralizada con uso de sucursales</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Búsqueda de beneficios en el ingreso y sociales</li> <li>9. Modelo descentralizado y con baja infraestructura</li> </ol>

Fuente: Berger, Marguerite. 2000. Las microfinanzas: un mercado emergente dentro de los mercados emergentes. BID, Departamento de Desarrollo Sostenible. p. 2

Asimismo, la clasificación de las IMF's va desde aquellas instituciones consideradas como formales, con los bancos comerciales y las microfinancieras formales especializadas, hasta las instituciones financieras no formales, agrupadas entorno a las ONG's especializadas en servicios financieros y las que operan con fines múltiples. Entre los factores destacados para diferenciarlos están los objetivos y estrategias, las metodologías aplicadas, los niveles de sostenibilidad alcanzados y las fuentes de capital con que se financian. También se considera que las instituciones no formales van transitando a instituciones formales o reguladas (cuadro 3)

<sup>6</sup> C fr. Yaron, Jacob, 1999. Financiamiento rural. Banco Mundial, Washington, D.C., USA. El autor señala que *“las estrategias tradicionales tenían un objetivo inmediato, aumentar la producción agrícola, en lugar de concentrarse en objetivos a largo plazo encaminados a aumentar de forma duradera los ingresos rurales”*

**Cuadro 3. Comparación entre las instituciones financieras formales y no formales**

Aspectos a comparar	Institución financiera formal		Institución financiera no formal	
	Comercial	Especializada	Especializada	Fin múltiple
Estrategia y objetivos	Expansión de mercados Imagen	Rentabilidad Impacto social	Impacto social Cubrir costos	Impacto social Cubrir costos
Clientes	Microempresas	Micro y pequeñas empresas	Microempresas	Microempresas
Figura jurídica	Bancos Compañías Cooperativas	Bancos Compañías Cooperativas	ONG's	ONG's
Metodología	Préstamos individuales Distintos instrumentos	Préstamos individuales o grupos solidarios Arrendamiento	Préstamos individuales o grupos solidarios	Préstamos individuales o grupos solidarios
Sostenibilidad	Necesaria sostenibilidad	Búsqueda de sostenibilidad	Búsqueda de sostenibilidad	Dificultad de lograr sostenibilidad
Fuente de capital	Capital Certificados Créditos Ahorros clientes	Capital Certificados Créditos Ahorros clientes	Préstamo bancario Subsidios Fondos Donaciones	Préstamo bancario Subsidios Fondos Donaciones

Fuente: Berger, Marguerite. 2000. Las microfinanzas: un mercado emergente dentro de los mercados emergentes. BID, Departamento de Desarrollo Sostenible. p. 18

### 2.1.1.2 Los enfoques de las microfinanzas

Una IMF puede ofrecer servicios de intermediación financiera, así como otros servicios tendientes a mejorar las capacidades empresariales de sus clientes, a efecto de que utilicen con mayor eficiencia los créditos. Ledgerwood (1999) indica que hay un gran debate en el campo de las microfinanzas, el cual comprende el hecho de si las IMF's deberían ser *minimalistas* o de intermediación financiera y las *integradas* o intermediación financiera y otros servicios. La mayoría de las IMF's rurales tratan de ofrecer servicios con un enfoque social, aunque la decisión de ofrecer servicios no financieros están determinados en buena medida por los promotores o donantes, lo cual depende también de las necesidades y expectativas de la población atendida

↳ Las IMF's que utilizan el *enfoque minimalista* normalmente ofrecen únicamente la intermediación financiera, pero ocasionalmente podrían ofrecer ciertos servicios de intermediación social y basan su enfoque en la premisa de que falta una sola pieza para el crecimiento empresarial, que por lo general se considera ser la falta de crédito asequible y accesible a corto plazo, el cual puede ser ofrecido por la IMF y se asume que otras organizaciones proveen de otros servicios exigidos por los clientes objetivos. Este enfoque ofrece ventajas de costo para la IMF y le permite mantener un enfoque claro, en vista de que desarrolla y presta un solo servicio a los clientes.

↳ En cambio, el *enfoque integrado* adopta una visión más holística del cliente. Ofrece una combinación o una gama de intermediación financiera y social, desarrollo empresarial y servicios sociales. Aunque podría no ofrecer todos estos servicios, la IMF aprovecha su proximidad a los clientes y, basada en sus objetivos, presta los servicios que considera más necesarios o para cuya prestación posee una ventaja comparativa.

Esta situación de controversia, incompatibilidad o debate que algunos han plantado en el pasado entre los enfoques de las microfinanzas se puede expresar en el trade off entre la sostenibilidad financiera y la profundización del impacto social, esto es, en el marco de la sostenibilidad y el alcance (Schreiner, 1999; Bekerman y Cataife, 2004) Otros lo han denominado como los enfoques de sistemas financieros y los enfoques de préstamos a la pobreza (Robinson, 2004) En cualquier caso, hay evidencias de IMF's que han logrado alcanzar niveles óptimos de sostenibilidad e incorporación en su plan de negocios el alineamiento de los objetivos sociales acorde a los servicios y metodologías financieras (González-Vega, 1998; Gulli, 1999)

### ***2.1.2 Las Microfinancieras en el contexto internacional***

La situación actual del mercado de las microfinanzas en el contexto internacional es bastante amplio y diverso, pues las diferencias sobre la estructura de la economía, el entorno legislativo y el desarrollo de las propias Instituciones Microfinancieras tiende a ser distinto. Además, en la consideración de que las IMF's en México pueden tener una mejor comparación dentro del mercado de las microfinancieras en América Latina, fue el motivo que incidió para decidir que el análisis del sector de las IMF's rurales tenía una mejor perspectiva si se realizaba bajo esta perspectiva. Por esta razón, el marco de referencia de las IMF's rurales en México tendrá como escenario el mercado de las microfinanzas latinoamericano.

Por otra parte, en este mercado es notable la participación de importantes experiencias exitosas, como son las microfinancieras de Bolivia, Perú, Colombia, El Salvador, por sólo mencionar algunos casos (Gutiérrez, 2004) Un factor adicional sobre el papel de las IMF's en América Latina es que con las políticas de cambio estructural y las reformas de apertura comercial de los ochentas y noventas, influyó para que en los sistemas financieros se diera un vacío de la oferta hacia la población de bajos ingresos, específicamente de la sociedad rural, por lo que organismos internacionales y donantes optaron por apoyar iniciativas que buscaran enfrentar los problemas asociados a la pobreza y vulnerabilidad, escasez de fuentes de empleo, migración a las ciudades y hacia los Estados Unidos, además de una restringida profundización de servicios financieros, para que las IMF's se convirtieran en una estrategia plausible para mejorar este escenario. De esta manera, las microfinanzas se convirtieron en un instrumento al

alcance de la población para propiciar un cambio social y económico en la dimensión personal, familiar, comunitaria y regional de América Latina.

Para tener una referencia sobre el mercado de las microfinanzas en América Latina, en la consideración de que sus servicios financieros deberán estar enfocados hacia la población de bajos ingresos, es necesario identificar a la población pobre de las áreas rurales y urbanas. En el período de 1990-2000 el porcentaje de la población pobre de áreas urbanas y rurales decreció, incluso entre los indigentes, aunque en términos reales el número de habitantes aumentó en toda la región. No obstante, en los dos años siguientes se presentó un pequeño cambio, pues si bien la población rural continuó con una disminución pequeña, la población rural varió y aumentó (cuadro 4)

**Cuadro 4. Nivel de la pobreza e indigencia en América Latina**

Población	1990		2000		2002	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
Urbana	41.4	15.3	35.9	11.7	38.4	13.5
Rural	65.4	40.4	62.5	37.8	61.8	37.9
Nacional	48.3	22.5	42.4	18.1	44.0	19.4
% Población Urbana	71.3%		75.2%		76.1%	
% Población rural	28.8%		24.8%		23.9%	

Fuente: Marulanda y Otero. 2005. Perfil de las microfinanzas en Latinoamérica en 10 años: visión y características. Boston, USA, p. 34

Ahora bien, en términos de la estimación del tamaño del mercado en América Latina, basado en información de las microempresas con menos de tres empleados, con el supuesto de que la demanda potencial significaba el 50% de tales datos de la región, ACCION Internacional determinó<sup>7</sup> que el porcentaje atendido del mercado tendía a ser

---

<sup>7</sup> Marulanda y Otero (2005) admiten que podía haber una subestimación pues no se contabiliza a la demanda de familias con bajos ingresos que no aparecen entre las microempresas. Asimismo, se consideró que había carencia o precisión de la información del sector, por lo que debe tomarse sólo como referencia.

bastante bajo en a mayoría de los países, con la excepción de Bolivia, Chile, Perú y el Salvador (cuadro 5). Lo que llamó la atención fue que los países con población grande había una cobertura baja, como fue el caso de México (Marulanda y Otero, 2005)

**Cuadro 5. Mercado potencial y cobertura en América Latina, 2004 (miles)**

País	Tamaño estimado del mercado	Mercado atendido 2004	Cobertura (%)
Bolivia	681.2	379.7	55.7
Chile	603.6	168.8	28.0
El Salvador	333.6	89.4	26.8
Paraguay	493.7	82.7	16.7
Perú	3,433.1	899.2	26.2
Colombia	3,250.9	442.1	13.6
<b>México</b>	<b>5,137.0</b>	<b>347.9</b>	<b>6.8</b>
Rep. Dominicana	696.1	70.6	10.1
Honduras	445.6	17.4	3.9
Venezuela	1,623.6	13.4	0.8
Guatemala	710.9	42.5	6.0
<b>Total</b>	<b>17,409.1</b>	<b>2,553.6</b>	<b>14.7</b>

Fuente: Marulanda y Otero. 2005. Perfil de las microfinanzas en Latinoamérica en 10 años: visión y características. Boston, USA, p. 34

Otro aspecto también importante del mercado de las microfinanzas fueron los servicios y productos que ofrecían a la población, donde conforme a los resultados de una encuesta a 10 Bancos, 9 Microfinancieras y 16 ONG's, se calculó la oferta sobre el crédito, ahorro y servicios. Respecto al campo de los créditos se refleja una atención dominante en los microcréditos (100%), seguido por el crédito al consumo y comercial, lo que manifiesta las prioridades de la población. Un hecho notable es que la única línea de crédito donde las ONG's muestran una fortaleza es en los rurales (cuadro 6), lo que podría sugerir que el rasgo distintivo están en las tecnologías de sus servicios financieros respecto a los usados por la banca comercial, pues éstos se dirigen con preferencia hacia

la población urbana mientras las ONG's son más próximas a la población rural. Por supuesto, la muestra corresponde al contexto particular de las organizaciones de la encuesta, pero aun así se puede tomar como una evidencia de que, en los hechos, las áreas rurales tienen menor acceso a servicios financieros que las urbanas.

**Cuadro 6. Principales productos de Bancos, Microfinancieras y ONG's, 2004**

Productos – Servicios	Bancos	Microfinancieras	ONG's
Créditos			
Consumo	90%	78%	38%
Comercial	70%	67%	31%
Hipotecario	60%	44%	25%
Microcrédito	100%	100%	100%
Rural	50%	33%	44%
Ahorros			
Libreta	70%	44%	6%
Cajeros automáticos	60%	44%	6%
Internet	20%		
Giros nacionales	50%	22%	
Giros internacionales	30%		
Servicios			
Seguros	50%	11%	6%
Capacitación		11%	38%

Fuente: Marulanda y Otero. 2005. Perfil de las microfinanzas en Latinoamérica en 10 años: visión y características. Boston, USA, 21 p.

Para concluir este punto del contexto internacional de las microfinanzas en al región de América Latina, se precisa revisar la participación del sector cooperativo de acuerdo a las figuras particulares que existen en cada país, junto a los indicadores de los activos, número de socios, porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que es atendida y la correspondiente participación dentro del mercado nacional. En principio se tiene que en términos de la población, Brasil y México cuentan con cierta diversidad de organizaciones de tipo cooperativo y socios que están dentro de las organizaciones, aunque la profundización o alcance de sus servicios es sumamente baja en contraste de

países que cuentan con una población pequeña, comparativamente a México y Brasil. Otro punto también importante son los activos, donde se aprecian más diferencias entre los países que han desarrollado experiencias del sector microfinanciero y aquellos donde poco a poco parece avanzar la participación de las instituciones microfinancieras entre sectores más antiguos, como son las cooperativas de ahorro y crédito (cuadro 7)

**Cuadro 7. Participación de las Cooperativas financieras en América Latina**

País	Organización Cooperativa	Total activos (USD millones)	Nº socios (miles)	PEA atendida %	Participación mercado (%)
Argentina	Coop. Crédito	902.2	4,121.8	Nd	0.1
	Cajas de crédito	68.5			0.1
	Banco cooperativo	2.6			1.7
Bolivia	Coop. Ahorro Crédito	292.4	380.0	14.5	5.0
Brasil	Coop. Crédito	4,019.0	1,668.0	0.86	CAC's 0.75
	Coop. Centrales				
	Banco cooperativo				
Colombia	Coop. Ahorro Crédito	460.2	470.0	6.0	1.2
Ecuador	Coop. Ahorro Crédito	184.5	2,250.0	12.0	3.0
El Salvador	FEDECACES	108.5	375.0	11.5	1.0 global
	FEDECRECE	17.1			
	FEDECREDITO	80.0			
	Cajas de crédito rural	50.0			
	Banco de trabajadores	122.9			
	Asociaciones Coop.	200.9			
Guatemala	Coop. Ahorro Crédito	200.0	406.0	11.0	2.8
<b>México</b>	<b>SAP's</b>	<b>658.0</b>	<b>675.0</b>	<b>1.2</b>	<b>0.21</b>
	<b>Uniones de Crédito</b>	<b>150.4</b>	<b>19.0</b>		<b>0.05</b>
	<b>Coop. Ahorro-Crédito</b>	<b>704.0</b>	<b>1,081.0</b>		<b>0.22</b>
	<b>Cajas Solidarias</b>	<b>45.5</b>	<b>190.0</b>		<b>0.01</b>
	<b>Cajas Populares</b>	<b>Nd</b>	<b>344.0</b>		<b>Nd</b>
Perú	Coop. Ahorro Crédito	266.7	340.0	1.3	1.16
Venezuela	Coop. Ahorro Crédito	20.0	152.0	1.5	0.1

Fuente: Arzbach y Durán (2002) Regulación y supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina. 22 p.

## 2.2 La regulación y supervisión en las microfinanzas

### 2.2.1 La conceptualización de la regulación y supervisión

Uno de los conceptos más concretos sobre la **regulación** es aquella que lo define como el **conjunto de reglas que al aplicarse restringen y dirigen las acciones de los participantes** dentro del mercado y, en consecuencia, alteran los resultados de tales acciones. Estas reglas son diseñadas y ejecutadas por las instituciones del Estado, por medio de la capacidad coercitiva de sus poderes públicos y políticos, limitando las acciones de los agentes participantes en los mercados financieros. Mientras que la función de **supervisión** trata de los **mecanismos y reglas de vigilancia para verificar el cumplimiento de las disposiciones del marco de regulación** (Chaves y González-Vega, 1998)

Por lo tanto, las reglas representan el conjunto de criterios, instrumentos y procesos orientados a fijar las normas o estándares de seguridad para objetivos específicos, determinados por las instituciones gubernamentales rectoras del sistema financiero. Asimismo, la supervisión se asume como la fiscalización sistemática de los proveedores de servicios financieros, con el propósito de asegurarse que éstos cumplan con la legislación y normatividades reglamentadas o, en su caso, dicten las sanciones por las irregularidades identificadas, con las penalidades establecidas en la regulación, hasta el punto de dictaminar la cancelación de la autorización (Peck y Rosember, 1999)

Asimismo, la regulación comprende la acción de las instituciones oficiales del gobierno para aplicar la regulación del sector bancario, aunque también pueden crearse formas alternas o articuladas para realizar la regulación y supervisión. Estas formas o modalidades permiten la participación de entidades reguladoras, las que estarían en un

nivel legislativo, bancario, público o privado, además de aspectos legales y estándares que establece el marco jurídico de la regulación (Peck, et.al. 2003)

Otro aspecto relevante de la regulación y supervisión es que la intervención del Estado<sup>8</sup> obedece a tres objetivos relacionados (González-Vega, 1998; Staschen, 2000):

- a. De orden macroeconómico, considerar la necesidad de garantizar la solvencia y solidez financiera de los intermediarios financieros no bancarios, con el objetivo de **proteger la estabilidad del sistema financiero y de pagos del país.**
- b. Proporcionar al ahorrador (cliente o consumidor) la protección contra los riesgos a los que queda expuesto, por posibles **riesgos debidos a problemas de quiebra, fraudes y comportamientos oportunistas de parte de los proveedores de servicios financieros.**
- c. Promover el eficiente desempeño de las instituciones y del sistema en su conjunto, por medio del **adecuado funcionamiento de las fuerzas del mercado competitivo** y de los actores participantes.

#### 2.2.1.1 Las bases teóricas de la regulación

Asumiendo, por una parte, que el acto de regular implica una forma de intervención, esto es, el restringir la libertad de los individuos e instituciones, conlleva a la generación de costos, dado que precisa la realización o cumplimiento de las reglas, el alineamiento o conducta estandarizada en base a criterios y requisitos obligatorios. Por otra parte, el acto de intervención del regulador significa que el mercado no es perfecto

---

<sup>8</sup> González-Vega (1998) señala que los mercados también regulan (*i.e.*, restringen) el comportamiento de los actores participantes en las transacciones, debido a que premian a quienes toman decisiones acertadas y castigan a quienes no lo hacen, o lo realizan en forma inadecuada.

ni completo, o en otras palabras, que existen fallas del mercado, lo que justifica la acción de la intervención (Staschen, 2000)

De esa manera, desde un punto de vista de la economía normativa, la necesidad de establecer pautas sobre prohibiciones y permisos para fijar la regulación del mercado significa,<sup>9</sup> en un sentido que se crean estructuras tanto de incentivos como desincentivo para premiar o castigar ciertas actividades. Se dice, por ende, que “la regulación y el control pueden diseñarse para incrementar el bienestar de ciertos grupos de las sociedad, protegiendo sus intereses. Entonces, el Estado interviene y regula la asignación de recursos a través de distintos medios: legislación antimonopólica, regulación de mercado financieros, protección al consumo” (Ayala, 2000:59)

En cuanto al supuesto de que el mercado financiero no es perfecto, presenta fallas y no es completo, las principales razones son los problemas de la distribución asimétrica de la información, en la relación entre los prestatarios y prestamistas, dado que ante la falta de previsiones institucionales adecuadas se manifiestan los problemas de la selección adversa y riesgo moral.

Cuando una persona realiza un depósito —la operación pasiva— se propicia la situación de la información asimétrica entre depositante y la institución financiera, pues conforme a la teoría del Principal—Agente, donde el depositante se convierte en el Principal y la institución financiera en el Agente, el Principal no puede controlar efectivamente al Agente, por lo cual la regulación se convierte en la medida para ordenar los actos del Agente hacia los intereses de sus Principales. Es decir, con la regulación se pretende controlar las acciones, restringir la completa libertad en la toma de decisiones

---

<sup>9</sup> Existe la controversia de si tal acto de regulación desemboca en una ganancia de eficiencia y bienestar, o si por el contrario crea ineficiencias.

sobre los recursos del Principal —ahorradores— y evitar las acciones oportunistas, así como crear estructuras de incentivos para normar los actos del Agente.

Decimos que la información se distribuye en forma desigual —asimétrica — cuando en un intercambio o transacción una de las partes o agente posee información que el otro desconoce y este desconocimiento es pertinente para uno y desfavorable al otro. Así se producen distorsiones en las tomas de decisión. Un aspecto adicional que tiene la probabilidad de presentarse es que ante una situación de insolvencia de la institución financiera, aunque esta sea momentánea o temporal, será posible que los ahorradores decidan retirar masivamente sus depósitos, creando así el riesgo de una corrida (Staschen, 2000) Por esta razón, la regulación prudente tendrá el propósito de limitar cualquier conducta de excesivo riesgo y fomentar la confianza de los ahorradores al garantizar la estabilidad del sistema financiero (Trigo, *et.al.* 2004)

#### 2.2.1.2 *La regulación aplicada a las microfinanzas*

En el caso del sector de las microfinanzas se asume que con la regulación se busca conseguir, simultáneamente, la seguridad de que el sistema y sector de las EACP's presenten un desarrollo bajo un entorno institucional y legislativo favorable, así como el establecer precauciones para que las IMF's operen de manera eficiente y sustentable, lo que propiciará que los ahorradores tengan confianza y seguridad de que sus depósitos están seguros. Un ejemplo de esto último es la conformación de algún Fondo que deberá operar la Confederación para garantizar los depósitos del sector de las entidades.

En este sentido, toda vez que las IMF's deciden operar con ahorros voluntarios de los socios y, a veces, hasta del público en general, puede permitirle disponer de recursos —liquidez— para su movilización y colocación en créditos a socios. Lo cual

motiva al Estado a promover el proceso de regulación. Esto significa que si las IMF's deciden incorporarse, sobre todo aquellas del medio rural que provienen de los Organismos No Gubernamentales, deberán realizar cambios importantes en su estructura organizacional y operativa, en el sentido de las reglas y normas de la regulación.

Aquí se manifiesta una de las posibles debilidades de las IMF's, los posibles riesgos de las microfinanzas dados los riesgos inherentes a la naturaleza de sus operaciones. Entre los más importante se encuentra que al estar enfocados a la población de bajos ingresos, normalmente con problemas de ingresos no constantes, pero usando créditos con tasas de interés relativamente altas y de periodos de repago de tres ó máximo seis meses, los créditos al consumo podrían a veces no recuperarse en niveles óptimos. Asimismo, la frecuencia de los créditos al consumo es una estrategia de las personas para suavizar las oscilaciones de sus ingresos, pero no siempre corresponden al flujo de dinero de la economía familiar y hay riesgo de cartera vencida.

A continuación se presenta información específica sobre el perfil de los riesgos más comunes de las Instituciones Microfinancieras y que se relacionan directamente con el crédito, las tasas de interés, la liquidez, la gerencia, las innovaciones financieras, la estructura de gobernabilidad y por la dependencia de subsidios (cuadro 8)

**Cuadro 8. Principales riesgos en las Instituciones Microfinancieras**

Tipo de riesgo	Posibles riesgos	Impacto del riesgo en la IMF
Del crédito	Créditos que pueden ser parcial o totalmente incobrables	Con alta volatilidad debido a que las garantías sustitutivas dependen de relaciones de confianza y vínculos sociales, además de que es común una mayor la concentración sectorial y geográfica de los créditos y con frecuencia la rotación de la cartera también es alta.  Por la magnitud de los microcréditos el riesgo de la concentración en pocos prestatarios tiende a ser generalmente reducido
De la tasa de interés	Debido al cambio de la tasa de interés del mercado en los	Normalmente alto cuando la tasa de interés del mercado que se incrementa en el pasivo no puede

**Las IMF's rurales en el proceso de transformación para su regulación en México**

Tesis de investigación doctoral, CIESTAAM-UACH

	plazos de vencimiento de los intereses, en operación activa y pasiva	ajustarse adecuadamente, por existir límites máximos de intereses en la operación activa. Llega a ocurrir porque la IMF tiene tasas de interés activas más altas
De la liquidez	Por escasez temporal de liquidez, debido a que el activo sólo se transforma en liquidez por medio de descuentos altos	Es alto en varias IMF's por mal manejo de liquidez y falta de acceso a un pool de liquidez o un prestamista. Efectos negativos en el riesgo crediticio, dado que el acceso a créditos sucesivos suele ser el incentivo más importante para el cumplimiento de las obligaciones del crédito
De la gerencia	Desempeño deficiente en el manejo de la cartera, sea porque no realiza adecuadamente la calificación, fraude o acción oportunista	Por efecto de la tecnología crediticia, basada en la evaluación de la capacidad y voluntad de pago en lugar de las garantías tradicionales, decisiones descentralizadas, relación personal estrecha entre el responsable de créditos y los clientes, es que una parte del éxito de la IMF dependa de la calificación y comportamiento de la gerencia y los empleados
De nueva industria	Probar tecnologías crediticias innovadoras que no se adapten a la población atendida	Relativamente alto por los productos, tecnologías, mercados y diseños institucionales nuevos
De gobernabilidad	Influencia en la solvencia de la IMF por el régimen de propiedad e incentivos internos	Ante la falta de regulación y supervisión externa, la estructura de gobierno es especialmente importante. En las ONG's y Cooperativas los riesgos pueden ser extremadamente altos
De dependencia de subsidios	Dependencia de donantes y de los flujos de subsidios	Es alto en las IMF's que están fuertemente subvencionadas

Fuente: Staschen, Stefan (2000) Regulación y supervisión de instituciones microfinancieras.

Además de los riesgos antes señalados, es también previsible advertir que con la regulación la intervención del Estado enfocará importantes esfuerzos para asegurarse que los intermediarios financieros alcancen niveles adecuados de solvencia y solidez financiera, con lo cual contribuirá a crear un ambiente de certidumbre y estabilidad al sistema de pagos y, por consecuencia, de protección a los ahorradores.<sup>10</sup>

Pero el reto de las intervenciones está en la promoción de la eficiencia del sistema, dado que al buscar establecer las pautas y valores recomendables de los

---

<sup>10</sup> González-Vega (1998:92-93) afirma que “un sistema de pagos eficientes es un determinante clave de procesos de crecimiento económico y de eficiencia en la asignación de recursos. La operación de bajo costo del sistema de pagos se basa en la confianza del público, lo que, a su vez, depende de las percepciones respecto a la estabilidad y la solvencia de las instituciones”

indicadores financieros se estará promoviendo la competencia, lo que implicará en algún momento la salida de quienes, o bien no cumplan o no estén en los niveles aceptables. Por consiguiente, este retiro podría inducir a que una parte de los consumidores queden expuestos a los riesgos de que pierdan sus depósitos, lo cual creará condiciones o momentos coyunturales de inestabilidad al sistema (González-Vega, 1998: 92-93) Y de esta manera, la capacidad de respuesta y fortaleza del sistema serán clave para sortear estas etapas, especialmente cuando el sistema y los intermediarios se encuentran en pleno proceso de su formación y la competencia es sensible a la magnitud con que compiten en el mercado ciertos actores, pues evidentemente no todos los jugadores del sistema se encuentran en las mismas condiciones ni persiguen los mismos objetivos.

Asimismo, se precisa agregar que el concepto de transformación, el cual se le concibe aquí como el proceso de cambio que ocurre cuando las Instituciones Microfinancieras en su condición de entidades no formales del sistema financiero, la mayoría de las veces como ONG's, deciden transitar hacia el estatus de intermediario financiero regulado conforme al marco jurídico y normativo vigente<sup>11</sup> (Campion y White, 2001; Robinson, 2003; CGAP, 2001)

Este fenómeno ocurrió en forma recurrente durante la década de los noventas, toda vez que hubo una masas importante de ONG's y microfinancieras que buscaban ampliar su horizonte del alcance o profundización de los servicio microfinancieros. Esta transformación a estructuras reguladas implicó importantes cambios en la propiedad, las estructuras de gobierno y toma de decisiones, sistemas de información gerencial,

---

<sup>11</sup> C fr. Campion y White (2001:3) quienes realizaron un estudio comparativo de las Microfinancieras de reconocimiento internacional que han incursionado en el proceso de transformación de ONG's a entidades reguladas y supervisadas.

procedimientos de registro y criterios de contabilidad y administración, así como un ajuste de diversos aspectos operativos sobre el capital y sus reservas, por mencionar algunos aspectos. Esto es, una modificación de la perspectiva y enfoque de las IMF's al pasar de organizaciones sin fines de lucro a otra con fines de lucro, de ingreso a la arena del mercado financiero como un competidor formal. Robinson (2003) lo denominó con propiedad como la comercialización de las microfinanzas. A continuación se describen algunos aspectos clave de la transformación y regulación de las IMF's:

- ✓ Las instituciones microfinancieras deberán establecer una estrategia y acciones de carácter comercial para operar los depósitos y préstamos de su población atendida y no depender de las donaciones y subsidios en forma intemporal;
- ✓ Las IMF's que decidan operar la movilización de ahorros del público tendrán que estar sujetas a las regulaciones prudenciales y demás normatividades dictadas por las instituciones de supervisión y vigilancia del sistema financiero;
- ✓ Las Instituciones Microfinancieras reguladas quedarán obligadas al suministro de información y un desempeño conforme a los criterios y lineamientos establecido por el marco legislativo de la regulación, con lo que proporcionarán seguridad a los ahorradores y prestamistas o inversionistas comerciales;

Por consiguiente, con la comercialización de las microfinanzas se llevó a cabo un redimensionamiento del papel de las IMF's en los mercados financieros, especialmente en las finanzas rurales donde se encuentra un segmento importante de población de bajos ingresos y que no participa o accede a los servicios financieros.

Peck y Cock (CGAP, 2001) señalan que las instituciones de microfinanzas de América Latina adoptaron un enfoque comercial y se han convertido en el sector con

mayor rentabilidad de las Instituciones Microfinancieras internacionales, especialmente en los países en vías de desarrollo, compitiendo como uno de los actores más rentables frente a la banca comercial tradicional. Incluso, su desempeño, cobertura y expansión han motivado el interés de la banca tradicional e intermediarios bancarios con origen en las cadenas comerciales de consumo masivo, en la población de ingresos medios y bajos.

Por otra parte, alcanzar niveles aceptables de sostenibilidad financiera se convirtió en una condición *sine qua non* podría gestionarse conseguir la autorización de las instituciones oficiales de regulación y supervisión licencia. En consecuencia, el precepto hipotético a futuro es que las IMF's reguladas tenderán a contar con un perfil de sostenibilidad financiera comparativamente mejor que las microfinancieras que no están reguladas, aunque varias comenzaron como organizaciones no reguladas o bajo condiciones especiales en el sector sin fines de lucro (CGAP, 2001; Robinson, 2003)

Las principales dimensiones de las IMF's en el proceso de transformación hacia la regulación comprende: amplitud de la cobertura, profundidad de la intermediación, calidad de los servicios y la sostenibilidad financiera (cuadro 9)

**Cuadro 9. Dimensiones a desarrollar por las IMF's en el proceso de regulación**

Dimensiones a desarrollar	Condiciones a considerar en la regulación
<b>Amplitud de la cobertura:</b> ✓ Lograr un acceso a una mayor cantidad de personas del mercado objetivo	Considerar al sector de las microfinanzas como una línea de operación específica, con tecnologías y enfoques específicos (naturaleza particular)
<b>Profundidad de la cobertura:</b> ✓ Llegar a la población de más bajos ingresos en la escala de ingresos	Crear un sistema basado en los actores sociales de las microfinanzas, procurando equilibrar diferencias sin aplicar fuertes restricciones legales o altos costos de la regulación y el modelo de la supervisión
<b>Calidad de los servicios:</b> ✓ Contar con un portafolio de productos y servicios financieros que se puedan brindar adecuadamente a las necesidades de la población atendida	Adoptar un sistema relativamente flexible, práctico, eficiente y sostenible, ajustado a la viabilidad y magnitud del mercado, dando apertura a las líneas de operación. Asimismo, valorar el modelo de la supervisión en función del mercado en formación
<b>Sostenibilidad financiera:</b> ✓ Equilibrio y rentabilidad de los precios de los	Asumir la existencia de un segmento de las IMF's y demás organizaciones que proporcionan servicios de

<p>servicios y productos financieros, de forma que se cubran los costos a través del tiempo y con independencia a los apoyos de subsidios y donaciones (estos serán recursos destinados como capital semilla en la etapa inicial de su fortalecimiento o etapas coyunturales para mejorar el desempeño en etapas definidas)</p>	<p>tipo microfinanciero, algunas de las cuales no participarán en la captación y movilización de los ahorros, pero que desempeñan un papel importante en el desarrollo y servicios financieros de la población que no tiene más opciones de acceder a estos servicios</p>
---	---

Fuente: Elaboración propia en base a CGAP (2001) y Trigo, *et.al.* (2004)

Aunque también existe una importante opinión sobre la transformación de las ONG's al expandirse hacia la especialización de los servicios financieros. Esta visión plantea la considerar siete aspectos: gobierno y la junta directiva en la visión de la organización; la población a atender como clientes; ampliara las fuentes de capital; la especialización de las metodologías; el logro de la sostenibilidad financiera; el análisis financiero y manejo de riesgos; y desarrollo del personal (Otero, 1998; 137)

Una crítica muy importante a este proceso de transformación y regulación de las IMF's se fundamenta en que, con la comercialización de las microfinanzas, se ha desviado en los hechos el objetivo primordial, **la atención a la población más pobre y marginada** que no tenía históricamente acceso a los servicios financieros. Sin embargo, la evidencia muestra que IMF's reguladas pueden ampliar su alcance y mejorar la sostenibilidad financiera, aunque persiste la duda de si se atiende a la población pobre.

Por último, una cuestión a destacar es la clasificación de las IMF's respecto a los niveles en que se ubican para iniciar el proceso de transformación y regulación particular (cuadro 10) Delfiner (2006) identifica tres tipos de niveles de las ONG's previas al proceso de transformación para su regulación. Sin embargo, no en todos los casos se precisa que las ONG's y Microfinancieras deban seguir evolutivamente estas etapas de desarrollo, pues dependiendo de su origen y contexto particular pueden darse casos en que la decisión de situarse en un nivel sea una prioridad y no interese, o se tengan, las capacidades para proseguir con mayores cambios.

**Cuadro 10. Clasificación de las IMF's respecto a niveles de regulación**

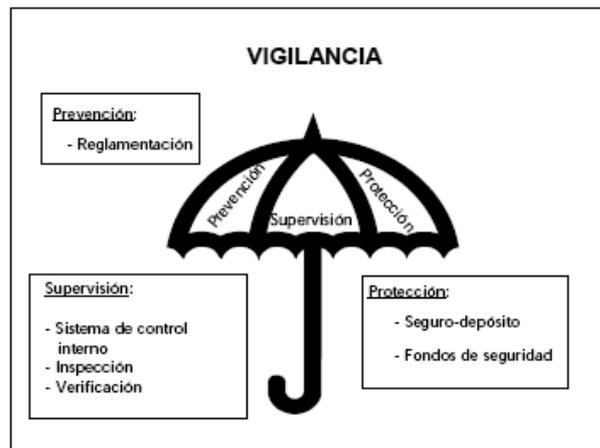
Tipo	Factor para ser regulado	Regulación	Agencia de regulación
ONG	Préstamos que no exceden las donaciones (Capital)	Ninguna	Organización autoregulatoria
ONG: capta con limitación depósitos	Captan depósitos menores	Ninguna	
ONG transformada en IMF	Emisión de instrumentos para generar fondos	Registro y autorización de la entidad supervisora del sistema bancario (límites sobre tamaño, términos e instrumentos)	Agencia de registros de compañías
Unión de Crédito, Cooperativa de Ahorro y Crédito	Captan depósitos de socios – clientes de la comunidad	Registro y autorización. Calificación externa independiente	Agencia de registros de compañías. Entidad calificadora
Banco especializado o compañía financiera	Capta depósitos en forma limitada del público. Préstamos más amplios que las ONG's	Registro y autorización de la autoridad supervisora de bancos. Regulación de capitales, liquidez, tipo de actividad, etc.	Agencia supervisora de bancos
Banco cooperativo	Captan depósitos sin restricción y emisión de instrumentos para fondeo para el público	Registro y licencia plena de la entidad supervisora de bancos. Cumplimiento de capitalización, liquidez, provisiones, reglas prudenciales, etc	Agencia supervisora de bancos
Banco comercial			

Fuente: Delfines, Miguel *et.al.* (2006) Microfinanzas: un análisis de experiencias y alternativas de regulación. 25 p.

### **2.2.2 Los modelos de la supervisión en la regulación**

Los modelos de la supervisión se fundamentan en el papel de la regulación y autorización que llevan a cabo las instituciones rectoras del sistema financiero, o de las que designa el gobierno para garantizar el desarrollo eficiente del sistema financiero, la sostenibilidad y solvencia de los intermediarios financieros bancarios y no bancarios, así como de las garantías de los usuarios de los servicios, especialmente de los ahorradores.

En el caso de Développement International Desjardins (DID) ha elaborado, en base a las experiencias del movimiento cooperativo del Canadá, un esquema de la supervisión entre las organizaciones que participan de estas funciones (figura 1)



Fuente: DID (2005) Supervisión ¿Una responsabilidad por compartir? P.1

**Figura 1. El modelo de Desjardins sobre la vigilancia en la regulación financiera**

En principio se precisa que la supervisión es una función dentro del esquema de la vigilancia de la regulación del sistema financiero. La vigilancia es un atributo que corresponde a las autoridades designadas por el gobierno y son las encargadas del funcionamiento del sistema en su conjunto,<sup>12</sup> mientras que la supervisión auxiliar es considerada una función particular del sistema de vigilancia que en México corresponde a la Federaciones para el sector de las EACP's

En términos generales, es posible identificar cinco modelos específicos sobre la supervisión aplicable a las IMF's, en su estatus de intermediarios financieros de orden no bancario. Estas son la supervisión interna (la autosupervisión), la supervisión externa (supervisión directa), la supervisión paralela (simultánea o coordinada entre las propias organizaciones y las autoridades formales); la supervisión auxiliar; y en el caso del modelo completamente maduro, la supervisión delegada. A continuación se presenta un desglose de las características de cada modelo (cuadro 11)

---

<sup>12</sup> En México, la vigilancia y regulación del sector financiero corresponden a la CNBV (ver cuadro 14)

**Cuadro 11. Modelos de la supervisión en la regulación de las IMF's**

Modelo de supervisión	Supervisión ejercida	Observaciones
Supervisión interno	Responsabilidad del organismo de segundo o tercer nivel de la red a la que este integrada la entidad	Si no existe marco de regulación formal del sector, implica que es la única acción de las IMF's
Supervisión externa	Ejercida por las autoridad oficial del sector financiero	Existe una supervisión interna, pero se coordina con la autoridad oficial
Supervisión paralela	Organismo de segundo o tercer nivel de la red de la entidad, y de la autoridad responsable del sistema, aunque en forma independiente	La autoridad competente no reconoce la supervisión interna. No hay una coordinación entre ambas partes
Supervisión integrada	Acción coordinada entre el organismo de la red de la entidad y la autoridad responsable del sistema (regulación)	Ambas partes convienen en el papel de cada institución y se complementa el trabajo
a. Supervisión auxiliar	Ejercida en forma parcial por la organización de segundo o tercer nivel de la red a que este afiliada la entidad, con un Comité e instrumentos precisos	Las autoridades ejercen el control de los instrumentos y el enfoque de la supervisión
b. Supervisión delegada	Realizada por el organismo de segundo o tercer nivel de la red donde este afiliada la entidad, con el control de las autoridades del sector financiero	Las autoridades confían en que los organismos de la supervisión asuma la responsabilidad de la supervisión, los instrumentos y enfoques aplicados

Fuente: DID (2005) Supervisión ¿Una responsabilidad por compartir? P.1

En el caso de la experiencia de México y del sector de las entidades de ahorro y crédito popular, se optó por diseñar y aplicar el modelo de la supervisión auxiliar, en el supuesto de que las microfinanzas estaban básicamente determinadas por el perfil de las Cooperativas y Cajas Solidarias. La supervisión auxiliar estaría a cargo de la Federación, a través del Comité de Supervisión Auxiliar.\* Para realizar su función de supervisión la CNBV ha elaborado las reglas correspondientes y la guía técnica, acompañada de otras disposiciones legales como las reglas prudenciales y disposiciones sobre actividades de tipo ilícito, que deben observar y aplicar a las entidades de sector (Tigo, *et.al.*, 2005)

Un aspecto elemental en la supervisión es el papel concreto de las autoridades de regulación del sector financiero, pues por ser las microfinanzas un sector relativamente nuevo y con importantes elementos diferenciales del resto de los intermediarios

financieros, es pertinente que se defina la forma y modelo bajo el cual se desarrollará la regulación y supervisión de las entidades a regular y autorizar. En este sentido, pueden apreciarse los siguientes factores a tomar en cuenta (Peck y Rosember, 1999)

1. La naturaleza y perfil de las entidades que se pretende regular dentro del sistema financiero, lo que debe llevar a determinar la forma de condición del sector;
2. El costo de la vigilancia y supervisión del sector, lo cual se determina en base a las estimaciones de la magnitud del mercado;
3. La proporción o participación del sector dentro del mercado y sistema financiero, el cual podría estimarse en un rango entre 5 y 10% del ahorro en el sistema financiero;

No obstante, en los años 90 varios países elaboraron marcos legales para las instituciones microfinancieras, como fue en Bolivia. Por otro lado, el elevado número, así como su gran diversidad, pueden representar obstáculos importantes en la ejecución de la supervisión por parte de las autoridades responsables del buen funcionamiento de las actividades bancarias. El desconocimiento o falta de precisión del mercado también puede influir en las decisiones, especialmente por las tecnologías y los costos de la supervisión para las IMF's rurales.

DID (2005) señala que los objetivos de la supervisión comprenden:

- ✓ La evaluación de la exposición a los riesgos que la institución financiera y su capacidad para rendir cuentas exactas sobre su situación en el momento oportuno.
- ✓ La conclusión sobre la gestión sana y prudente de los negocios mediante la adopción de prácticas y políticas que permitan reducir los riesgos.
- ✓ El garantizar el respeto del marco legal

- ✓ La evaluación de la situación financiera global (desempeño) de la institución financiera supervisada.

#### *2.2.2.1 La supervisión interna*

Este tipo de supervisión también es identificada como autosupervisión, debido a que ante la ausencia de una obligación de participar en el sistema formal no existe una restricción sobre las actividades permitidas y las no permitidas. Es decir, no hay una intervención directa del Estado ni de las instituciones reguladoras del sistema financiero. Sin embargo, en la realidad las IMF's y los intermediarios financieros no bancarios ni regulados, como son la gran mayoría de las ONG's, contemplan un sistema de control interno —auditoria interna— que sirve de mecanismo de evaluación para la gestión de recursos ante donantes u otras fuentes, como la banca comercial y de desarrollo.

Este tipo de supervisión tiene la particularidad de que permite la libertad sobre decidir cuales serán los criterios y procesos a evaluar, aunque por su naturaleza sólo proporciona información básica y no existen importantes incentivos para mejorar el desempeño, sobre todo si se cuenta con financiamiento asegurado por los donantes. Esta supervisión fue característica de las ONG's hasta la década de los ochentas y que operaban sin participar en red con otras organizaciones.

#### *2.2.2.2 La supervisión externa*

La supervisión externa adquiere un mayor valor que el simple control interno, pues proporciona información sobre su desempeño a partir del examen de un agente externo a la organización. La herramienta más común y útil en este tipo de supervisión es la auditoria externa, las cuales son prácticas y efectivas en la medida de que se ajustan a las reglas de contabilidad y administración generalmente aceptadas.

Una modalidad de la supervisión externa se da cuando la organización decide integrarse a una Red o Federación central, la misma que se convierte en la organización central —umbrella body—, quien asume la función de regular y supervisar conforme a las reglas que rigen a la Red o Federación. Tales normas prudenciales son comunicadas a las organizaciones afiliadas, lo que le da derecho a ejercer una supervisión y control sobre el cumplimiento de todos los integrantes. Una versión distinta es la supervisión que realizan instituciones especializadas sobre el financiamiento y que proporcionan una calificación o raiting (DID, 2005)

En este caso es importante mencionar que las IMF's y ONG's podrán tener la obligación de realizar la auditoria externa en virtud de la figura legal que tengan. En tal caso la legislación se convierte en un mecanismo que podrá imponer o no la auditoria externa por medio del marco legal. Los criterios y argumentos que normalmente utilizan las autoridades para decidir sobre la obligación de efectuar este tipo de supervisión se relacionan, en varios casos, con consideraciones económicas y la necesidad de contar con información cuando se accede a programas de apoyo gubernamental. Por lo tanto, la auditoria externa puede ser impuesta a un tipo de instituciones, por ejemplo las que captan ahorros del público o incluso en función del tamaño de las instituciones en general (DID, 2005; Staschen, 2000)

#### *2.2.2.3 La supervisión paralela*

La supervisión paralela considera la realización tanto de la supervisión interna como la externa, aunque no necesariamente en forma coordinada o complementaria; a pesar de esta falta de integración su ejercicio puede proporcionar información valiosa de

ambas partes. Incluso, la independencia de una respecto a la otra sería conveniente si generan un análisis con perspectivas distintas.

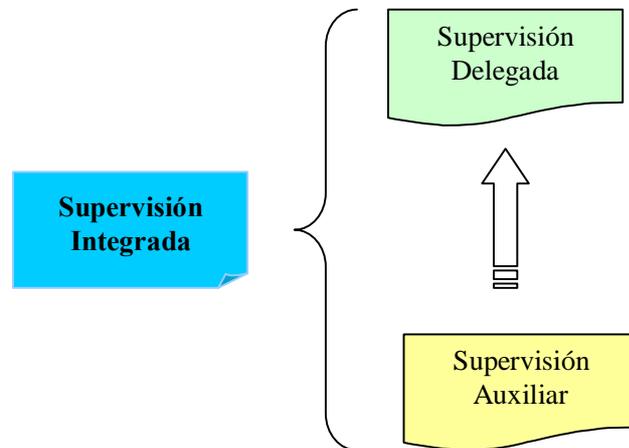
Al respecto DID (2005) expresa que la supervisión interna tiene objetivos el interés de tener el control interno y mejor conocimiento de los componentes de la red, en tanto que la supervisión externa, por su obligación legal de las autoridades, significa un mandato de nivel superior que debe cumplirse. Sin embargo, las autoridades mantienen una actitud de reserva sobre el valor de la supervisión interna, la cual admiten como una práctica de control recomendable, pero insuficiente ante la legislación. El mantener la supervisión paralela genera un costo adicional a la supervisión externa, lo que debe valorar tanto la entidad financiera como la Red o Federación.

#### *2.2.2.3 La supervisión integrada*

La supervisión integrada comprende dos modalidades: la supervisión auxiliar y la supervisión delegada. La primera se refiere a cuando las instituciones que rigen el sector financiero son los responsables de diseño de los instrumentos de la supervisión, dejando a cargo la ejecución de la supervisión a un tercero. La segunda modalidad propicia una relación equiparable entre el supervisor y la autoridad legal en la materia, debido a que la autoridad admite que el diseño de los instrumentos y procesos de la supervisión este a cargo del tercero, por lo que efectivamente se delega la función al supervisor; aunque conviene que ambas partes estén en coordinación (DID, 2005)

En el siguiente esquema (figura 2) muestra los dos modelos de la supervisión y el transito de la supervisión auxiliar a la supervisión delegada, una vez que se cumplen condiciones que la autoridad admite como válidos y comprobables, los cuales deben

garantizar que la supervisión delegada mantiene la solidez, eficiencia, competitividad y garantía del sistema financiero (DID, 2005)



Fuente: Elaboración propia

**Figura 2. Modelos de la supervisión en la regulación de las IMF's**

Las condiciones que recomienda DID para que sean tomadas en cuenta en el proceso de maduración de la supervisión auxiliar, en su camino hacia la supervisión delegada, son los siguientes aspectos:

1. Una red cuya afiliación de cooperativas es sólida y cubre con satisfacción las funciones de la supervisión auxiliar;
2. Una red fuertemente integrada y con capacidad de ejercer con autoridad las funciones de la supervisión con integridad y eficiencia;
3. Una evaluación razonable de las autoridades sobre la capacidad del Comité de la Supervisión de la red para efectuar trabajos en nombre de las autoridades;
4. Un acuerdo claro entre los servicios de supervisión de las autoridades y los de la Red, asumiendo las expectativas de ambas partes en relación con los instrumentos de la supervisión, la naturaleza y la frecuencia de los trabajos a ejecutar y, en especial, los resultado y su seguimiento para mantener la solidez del sistema;

5. La definición clara de las facultades vinculadas a la función de supervisión;
6. La precisión sobre los canales de comunicación y los elementos que deben formar parte de ellos (informes se presentan a las autoridades y su frecuencia, etc.)
7. Un grado satisfactorio de independencia entre las entidades supervisadas y los inspectores, específicamente de los inspectores de la red a la que están afiliadas;
8. Reducción de los costos de supervisión: para las autoridades si los absorben o para las entidades en el caso de que les sean facturados por las autoridades;
9. Mejor sinergia y reducción de los esfuerzos para evitar duplicidad del funciones;
10. Mejor conocimiento de las entidades supervisadas y de su entorno: factor que puede aumentar la calidad de las inspecciones.

### ***2.2.3 La regulación y supervisión de las IMF's en América Latina***

Una de las implicaciones más importantes de la transformación y regulación de las Instituciones Microfinancieras en América Latina, es la incorporación de los nuevos actores al mercado financiero, con una orientación y tecnologías financieras al segmento de la población de bajos ingresos y que comúnmente estaba fuera del circuito de los servicios formales. Se observan, de acuerdo a los datos de la encuesta de ACCION Internacional, los primeros pasos de las microfinancieras en cada país, lo cual podrá verificarse en la medida de que se establezcan sistemas estadísticos confiables para la realización de estudios de impacto (cuadro 12)

**Cuadro 12. Competencia de Bancos Comerciales y las IMF's en América Latina**

País	Bancos comerciales		Microfinancieras reguladas	
	Nº	Cartera US \$	Nº	Cartera US \$
Brasil	2	41.8	Nd	Nd
Bolivia	Nd	Nd	7	414.8
Chile	3	337.3	Nd	Nd
Colombia	1	228.5	1	27.9
Ecuador	3	222.3	1	43.6
El Salvador	Nd	Nd	1	90.3
Haití	1	5.2	1	6.8
Honduras	Nd	Nd	1	11.3
<b>México</b>	<b>Nd</b>	<b>Nd</b>	<b>2</b>	<b>117.2</b>
Nicaragua	Nd	Nd	2	74.3
Panamá	1	0.6	Nd	Nd
Paraguay	3	41.4	Nd	Nd
Perú	2	285.7	30	935.4
Venezuela	1	12.6	Nd	Nd
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>1,175.2</b>	<b>47</b>	<b>1,790.4</b>

Fuente: Marulanda y Otero. 2005. Perfil de las microfinanzas en Latinoamérica en 10 años: visión y características. Boston, USA, p. 7

Otro estudio reciente sobre las IMF's y su desempeño comparativo respecto a la situación que prevalecía entre el 2001-2005, muestra que ante el crecimiento de 184 a 336 microfinancieras en América Latina hubo un aumento de 4.5 veces de su cartera, medida en millones de dólares. Asimismo, el número de los prestatarios pasó de 1.8 a 5.9 millones de personas, lo que significa un crecimiento de casi un 330% en el período referido. Mientras tanto los préstamos promedio aumentaron de 659 a 913 dólares.

En particular, las IMF's reguladas pasaron de 60 a 98 en la región, en tanto que su cartera pasó de 0.9 a 4.4 millones de dólares, así como una población de prestatarios de 937 mil a 3.8 millones de personas y los préstamos promedio de 962 a 1,144 dólares. Esto evidencia una evaluación acelerada de las IMF's reguladas (cuadro 13)

**Cuadro 13. Comparativo de Instituciones Microfinancieras en América Latina (US \$)**

Tipo de institución	Instituciones	Cartera (millones US \$)	Prestatarios (miles)	Préstamo promedio
Datos al 2005 (23 países)				
IMF regulada–transformada	98	4.407	3,851.8	1,144
Bancos y financieras	31	1.810	1,233.9	1,467
IMF's reguladas	30	1.005	738.7	1,361
ONG's transformadas	37	1.592	1,879.2	847
IMF no reguladas	238	1.030	2,101.0	490
<b>Total IMF's 2005</b>	<b>336</b>	<b>5.437</b>	<b>5,952.7</b>	<b>913</b>
Datos de mediados del 2001 (17 países)				
IMF regulada–transformada	60	0.901	937.0	962
Bancos y financieras	21	0.343	365.2	939
ONG's transformadas	39	0.558	571.8	976
IMF no reguladas	124	0.288	869.5	332
<b>Total IMF's 2001</b>	<b>184</b>	<b>1.189</b>	<b>1,806.4</b>	<b>659</b>

Fuente: Navajas y Tejerina. 2006. Las microfinanzas en América Latina y el Caribe. Washington, CD, USA, p. 5

Ahora bien, respecto a los modelos de la supervisión que existen en América Latina, hacia el 2002 se tenía la existencia de cuatro experiencias de supervisión auxiliar en Brasil por medio de una Cooperativa Central, en Costa Rica con AUDICOOP, en el Salvador con dos organismos integradores FEDECRÉDITO y FEDECACES y en México por medio de las Federaciones autorizadas por la CNBV (cuadro 14)

**Cuadro 14. Modelos de la supervisión auxiliar y delegada en América Latina, 2002**

País	Estatus	Base legal	Supervisor delegado	Supervisor auxiliar	Superior principal	Pago del Estado a supervisor
Bolivia	No hay					
Brasil	Si	Resolución 2608/99 CMN 1999		Cooperativa central	BCB (DEFIS)	No
Chile	Proyecto					
Colombia	Proyecto abandonado					
Costa Rica	Si (1988)	Ley 7391 (1994)		Audicoop	SUGEF	No
Ecuador	Posibilidad	Decreto ejecutivo (11.2001)				
El Salvador	No	LIFNB (2001)		Fedecrédito Fedecaces	SSF	Previsto
Guatemala	No hay					
Honduras	No hay					
<b>México</b>	<b>Si</b>	<b>Ley LACP (2001)</b>		<b>Federación</b>	<b>CNBV</b>	<b>No</b>
Perú	Si	Ley 26702 (1992)	Fenacrep			
Rep- Dominicana	Proyecto	Código monetario financiero	No definido	No definido	SBRD	No definido
Venezuela	No hay					

Fuente: Navajas y Tejerina. 2006. Las microfinanzas en América Latina y el Caribe. Washington, CD, USA, p. 10

Por último, en la operación del microcrédito se manifiestan las principales diferencias y similitudes entre las microfinancieras en el ámbito urbano y rural. Los puntos más destacados en las diferencias están ubicados en los campos que generan riesgos, sea en la parte de las tecnologías, o bien en cuanto al costo de los recursos humanos y su capacitación (cuadro 15). Asimismo, en la colocación de crédito hacia las actividades productivas del sector agropecuario y el monitoreo de los créditos, lo cual impacta en un mayor costo unitario por los créditos.

**Cuadro 15. Similitudes y diferencias entre el microcrédito urbano y rural**

Aspectos	Similitudes	Diferencias (ámbito rural)
Contratos	Uso de contratos de prestamos de tipo individual como grupal solidario	El crédito grupal es más difícil de aplicar en áreas rurales
Tasas de interés	De 2% al 4% mensual (cubre costos)	Distinción menor en áreas rurales, pues los prestamistas cobran tasas de 4% mes
Plazos típicos	De 3 a 18 meses	Por lo común puede ajustarse a los períodos de las cosechas
Calendario de los pagos	Frecuencia semanal o mensual	Más flexible y con menores montos de pagos en áreas rurales. Se determina según el flujo de la caja del hogar
Tecnologías crediticia	Préstamos escalonados con incentivos de terminación	
	Procesamiento de corto período (a los clientes nuevos de 3 a 21 días)	
	Sistemas de información gerencial adecuado (información empleada para conocer el desempeño institucional)	Requerimientos de información mayor dada la variabilidad y covarianza más alta respecto a los ingresos
	La evolución del crédito se centra en el hogar como unidad de análisis, más que en el proyecto de inversión	Microcrédito rural favorece al hogar por medio de la diversificación de las fuentes de ingresos
	Aprobación de los préstamos con responsabilidad descentralizada	
	Incentivos para el personal en función de la productividad y mantenimiento de la calidad de la cartera	
	Visitas de monitoreo frecuentes	Monitoreo rural menos frecuente
	Control estricto de morosidad	
	Analistas de crédito comprometidos. Con estudios de bachillerato en áreas de economía, finanzas o negocios o carrera terminada	Analistas rurales con bachillerato en agronomía, que al contratarlos se debe capacitarlos en análisis financiero y contabilidad. Se da preferencia a personas de la región
	Se promueven préstamos basados en las relaciones. Los analistas cultivan la confianza del socio y conocer sus actividades económicas	
	Se aceptan formas alternativas de las garantías	Se aceptan mayores avales. Se pide que el cónyuge firme el préstamo
Técnicas especiales de manejo del riesgo	Diversificar la cartera de varios sectores. La mayor parte de la cartera está en el sector comercial	Limitan los préstamos a la agricultura. La mayor parte de la cartera no esta en el sector agrícola
	Limita el préstamo máximo un cliente	
	Cuenta con provisiones para cubrir todo el préstamo	

Fuente: González-Vega, C. 2006. Lecciones de la revolución de las microfinanzas para las finanzas rurales. Washington, CD, USA, p. 10

### 2.2.3.1 El marco de regulación comparada de las IMF's

Como se puede observar, la especialización de los servicios financieros de las Instituciones Microfinancieras plantea importantes consideraciones sobre la pertinencia de establecer un marco de regulación específico, o de su incorporación a la legislación bancaria. Por tal razón, las autoridades deben tener claridad sobre las diferencias en las operaciones tradicionales de la banca comercial respecto a la que realizan las IMF's con la población de ingresos medios y bajos. Las categorías preponderantes en la distinción de ambos sectores radican, principalmente, en la propiedad y gobernabilidad, el perfil de los socios o clientes, las tecnologías crediticias y las características de los productos (cuadro 16) Estos aspectos reflejan la perspectiva de las IMF's de contener, en diversos casos, un enfoque comúnmente integrado de mandatos y objetivos sociales y financieros, lo que tiende a dar una complejidad a las microfinanzas en cuanto su regulación; por lo que conviene valorar este y otras cuestiones de las entidades microfinancieras.

**Cuadro 16. Comparación y distinción de las microfinanzas y la banca tradicional**

Categoría	Operación de la banca	Operación de microfinanciera
Propiedad y gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Accionistas institucionales e individuales que maximizan las ganancias</li> <li>✓ Toma de decisiones centralizada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Principalmente accionistas institucionales sin fines de lucro</li> <li>✓ Toma de decisiones descentralizadas</li> </ul>
Perfil de los clientes / socios	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Diversos tipos de empresas formales y personas individuales y asalariadas</li> <li>✓ Clientes aislados a nivel geográfico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Empresarios de bajos ingresos con negocios familiares sencillos y limitada documentación formal</li> <li>✓ Clientes concentrados geográficamente en áreas específicas</li> </ul>
Tecnologías del crédito	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Garantías y documentación formal</li> <li>✓ Los incentivos salariales no constituyen una compensación importante en el ingreso del oficial del crédito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Análisis de carácter y flujo de caja por medio de inspecciones en el lugar</li> <li>✓ Los incentivos salariales constituyen una compensación importante en el ingreso del oficial del crédito</li> </ul>
Características del producto	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Montos de créditos medios y altos</li> <li>✓ Plazo normalmente largos</li> <li>✓ Tasas de interés relativamente bajas</li> <li>✓ Repago mensual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Montos de crédito pequeños y ascendentes</li> <li>✓ Plazos normalmente cortos</li> <li>✓ Tasas de interés altas en el mercado</li> <li>✓ Repago semanal o quincenal</li> </ul>

Fuente: Jansson, Tor *et.al.* 2003. Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas. BID, Departamento de Desarrollo Sostenible. p. 23

De manera particular, en el punto de las tecnologías crediticias, es preciso notar que las IMF's o entidades que practican los servicios microfinancieros tienen la opción de emplear tecnologías grupales o individuales, o bien combinar ambas dependiendo de las particularidades y evolución de necesidades de la población atendida (cuadro 17) En el caso de las tecnologías grupales<sup>13</sup> destaca la constitución de colectividades que operan bajo el principio de la solidaridad, por lo que sustituyen la garantía tradicional por el colateral social; además, cuando operan sin problemas de repago de los créditos, se considera que la acción de reciprocidad y subsidiariedad les confiere cohesión y apoyo que asegura un bajo nivel de riesgo a las IMF's. Y respecto a las IMF's, los grupos solidarios tienden a la reducción de costos y acceso a la información de cada persona.

Ahora bien, cuando operan en base a tecnologías individuales debe buscarse como sustituir la garantía por algún colateral simbólico o de fácil manejo. Asimismo, al personalizar el crédito las IMF's pueden identificar y seleccionar con mayor facilidad a los prestatarios con mejor capacidad de repago, ajustando los créditos a la necesidades personales, por lo que reduce otros riesgos que se presentan en los grupos solidarios.

**Cuadro 17. Comparación de la tecnología grupal e individual en las microfinanzas**

Tecnología grupal	Tecnología individual
<i>A nivel de los asociados / clientes</i>	
a. Acceso al crédito con la condición de que las personas del grupo se garanticen mutuamente en forma solidaria b. Las personas del grupo actúan recíprocamente como fuente de apoyo, consejo y respaldo c. La garantía solidaria asegura el acceso al crédito y sustituye las garantías reales	a) Acepta cualquier colateral, incluso la prenda simbólica, dando la posibilidad de créditos a personas pobres y de bajos ingresos b) Libera a las personas del problema de formar grupos solidarios y los costos de mantenerlos, incluso de responsabilizarse de otras deudas c) Créditos que pueden ajustarse a la necesidad y capacidad de cada persona, en términos de oportunidad, montos y plazos

<sup>13</sup> La tecnología de los grupos se compone de los grupos solidarios, comúnmente de colectividades de alrededor de 5 miembros, mientras que los bancos comunales pueden contener entre 25 y 30 personas.

<i>A nivel de las entidades del microcrédito</i>	
a. La garantía solidaria es fuerte incentivo al para el repago. Es fácil evaluar al cliente, debido a que el grupo evalúa previa y constantemente	a) La combinación de la garantía prendaria simbólica junto a la garantía personal puede ser efectiva para el repago
b. El costo administrativo es bajo para llegar al mismo número de prestatarios, puesto que los costos se externalizan parcialmente	b) La entidad conoce mejor a las personas cuando los oficiales de crédito hacen una evolución a detalle de la actividad y capacidad de pago
	c) Es más fácil crecer con los mejores socios sin que exista restricción impuesta por las deudas del grupo

Fuente: Jansson, Tor *et.al.* 2003. Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas. BID, Departamento de Desarrollo Sostenible. p. 26

Por último, un elemento de comparación a ser tomado en cuenta en la regulación de las IMF's es la figura jurídica que le concede la legislación. En América Latina prevalece la sociedad anónima como organización privada, junto con la empresa de tipo municipal, las entidades sin fines de lucro y las sociedades cooperativas. México optó por combinar la sociedad anónima y las sociedades cooperativas (cuadro 18)

**Cuadro 18. Figuras jurídicas en los sectores de la regulación microfinanciera**

<b>Año</b>	<b>País</b>	<b>Nombre de la figura</b>	<b>Forma legal</b>	<b>Propietarios</b>
1980	Perú	Caja municipal de ahorro y crédito – CMAC	Empresa municipal	Municipalidades
1992		Caja rural de ahorro y crédito – CRAC	Sociedad anónima	P. natural y jurídica
1994		Entidad de desarrollo a la pequeña y microempresa – EDPYME	Sociedad anónima	P. natural y jurídica
1995	Bolivia	Fondo financiero privado – FFP	Sociedad anónima	P. natural y jurídica
2000	Brasil	Sociedad de crédito para el microempresario – SCM	Sociedad anónima	P. natural y jurídica
2000	El Salvador	Sociedad de ahorro y crédito – SAC	Sociedad anónima	P. natural y jurídica
2000	Venezuela	Banco de desarrollo especializado en microcrédito – BEM	Sociedad anónima	P. natural y jurídica municipalidad, bancos y Estado
2001	Honduras	Organización privada de desarrollo financiero – PODF	Entidad privada sin fines de lucro	Fundadores (sin propietarios)
<b>2001</b> <b>2001</b>	México	<b>Sociedad financiera popular – SFP</b>	<b>Sociedad anónima</b>	<b>P. natural y jurídica</b> <b>Máximo 10% persona</b>
		<b>Sociedad cooperativa de ahorro y préstamo – SOCAP</b>	<b>Cooperativa</b>	<b>P. natural Máximo 3% cada uno</b>
2001	Panamá	Banco de microfinanzas - BMF	Sociedad anónima	Sin restricción para ser accionista del BMF

Fuente: Jansson, Tor *et.al.* 2003. Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas. BID, Departamento de Desarrollo Sostenible. P. 18

### 2.2.3.2 Los agentes de la supervisión de las IMF's

Los agentes de supervisión comprenden las entidades que son autorizadas para llevar a cabo las funciones de la supervisión in situ y extra situ, conforme al marco de regulación.<sup>14</sup> En América Latina la figura más común es la del supervisor auxiliar. Sin embargo, la importancia de las atribuciones del supervisor también radica en las demás acciones que tiene permitido, o si estas son funciones de las autoridades oficiales. Por ejemplo, en México los Comités de Supervisión deben verificar la aplicación de las normas y funcionamiento de las entidades conforme a la regulación prudencial y, en su caso, emitir dictámenes de sanciones por incumplimiento o identificación de riesgos; por lo que las demás funciones son competencia de la CNBV (cuadro 19)

**Cuadro 19. Facultades de las entidades de Supervisión en América Latina, 2003**

País	Normar	Autorización			Supervisar entidades	Sancionar entidades	Liquidar entidades	Cancelar licencia
		Constituirse	Funcionar	Transformar				
Bolivia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Colombia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Costa Rica	✓	a	A	a	✓			a
Ecuador	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
El Salvador	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Guatemala			✓		✓	✓		
Honduras	✓	b	B	b	✓	✓	✓	b
<b>México</b>	✓		✓		✓	✓		
Nicaragua	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Panamá	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Paraguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Perú (SIB) (FENACREP)	✓	✓ a	✓	✓	✓ ✓	✓	✓	✓
Venezuela	✓	a	A	a	✓	✓		a

Nota (a) Los supervisores tienen la facultad, pero con la participación de la autoridad pública; (b) La Comisión Nacional de Bancos elabora un dictamen y al Banco Central toma las decisiones.

Fuente: Jansson, Tor *et.al.* 2003. Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas. BID, Departamento de Desarrollo Sostenible. p 92

<sup>14</sup> Revisar las principales entidades en los países de América Latina (cuadro 14)

### **III. Sistema Financiero Rural en México**

El capítulo tres aborda la forma en que las políticas públicas y la estructura institucional del actual Sistema Financiero Rural constituyen el contexto del sector de las EACP's, por lo que las IMF's rurales que están en proceso de transformación deberán formar parte del sistema. Asimismo, considerando el enfoque asumido por el gobierno para el desarrollo de los servicios financieros rurales, es importante observar que las IMF's rurales enfrentarán una importante competencia por parte de la también naciente banca privada surgida de las cadenas comerciales, como Banco Azteca, Wal Mart, FAMSA y Coppel, e incluso de los programas impulsados por la banca comercial tradicional, quienes han mostrado un interés creciente por las posibilidades que ofrece el mercado de las finanzas populares, como son los recursos de las remesas y los créditos de consumo, por medio de agresivas políticas del downscaling.

La primera sección describe la estructura de la población rural y del Sistema Financiero Rural a partir del 2000, para lo cual se presente información básica de las principales instituciones, algunos de los cuales proporcionó apoyos hacia las EACP's. La segunda sección aborda el tema de las reformas y políticas públicas que han impulsado el nuevo modelo de las finanzas rurales y populares, por lo que se examina el nuevo arreglo y los conceptos que la sustentan. La última sección aborda el marco legislativo del Sistema Financiero Rural, donde también se observan cambios en el papel de la banca de desarrollo, debido a los problemas y efectos de la crisis de los noventas y la baja penetración de los servicios financieros en la economía nacional.

### **3.1 La población en el medio rural**

Con el propósito de obtener un panorama sencillo de la sociedad rural en México, sobre todo de la población a la cual se dirigen los servicios microfinancieros, se consideran tres supuestos cardinales. Primero, la dinámica de los acontecimientos ha adquirido una mayor celeridad comparada a anteriores períodos, lo que produce un ambiente de constantes cambios en la vida económica y la relación de los actores sociales e institucionales, contados a partir de las crisis económicas de los ochentas y noventas como de los procesos de incorporación a la OCDE y los Tratados de Libre Comercio, especialmente con el TLCAN desde 1994. Segundo, la visión y perspectivas de las políticas públicas hacia la sociedad rural también se encuentran en un momento de transición, dado que combinan a un mismo tiempo orientaciones y prácticas basadas en la intervención del Estado así como de enfoques con elementos de un libre mercado, por lo cual instituciones y programas manifiestan una amalgama entre las formas tradicionales e innovadoras de promover el desarrollo de la sociedad rural. Tercero, se advierte que la población caracterizada por los niveles de pobreza y marginación esta concentrada en su mayoría en medio rural, donde si bien es posible captar adelantos en algunos indicadores por efecto de programas y aumento de los servicios públicos, no existen evidencias que apoyen el mejoramiento efectivo del bienestar, incluso los resultados actuales en la economía rural parecen mostrar nuevos y mayores retos, dada la complejidad de los problemas.

#### ***3.1.1 La población rural frente a la población urbana***

La evolución de la población nacional durante el período de 1980 al 2005 presentó una tasa de crecimiento anual promedio del 2.17%, por lo que aumentó de 67.38 a 103.95

millones de habitantes (INEGI, 2005). Asimismo, acontecieron dos hechos que cambiaron el escenario demográfico actual: por una parte, las proporciones entre hombre y mujeres respecto a la población total se invirtieron, dado que en 1980 los hombres dominaban al ser un 51.1% en tanto que para el 2005 las mujeres representaban el 51.7%; por otra parte, la relación entre la población urbana y rural respecto al total nacional ha marcado una brecha que relativamente se ha mantenido desde 195 hasta el 2005, debido a que la población rural constituía el 43.5% y para el 2005 llegó a ser del 30.3%. Sin embargo, en términos reales la población rural pasó de 29.29 a 31.54 millones de habitantes en tanto la población urbana creció de 38.01 a 72.41 millones de personas; esto es, en 1980 había 43 de cada 100 personas en el medio rural y para el 2005 vivían 31 de cada 100 personas (cuadro 20).

**Cuadro 20. México 1980-2005: Población total, por género y ámbito (miles)**

Año	Población Total	Hombres	Mujeres	Urbano	Rural
1980	67,384.2	33,758.3	33,626.0	38,096.9	29,287.3
1985	75,820.1	37,880.9	37,939.3	45,418.1	30,402.1
1990	83,971.0	41,839.9	42,131.1	53,177.1	30,793.9
1995	91,724.5	45,622.2	46,102.3	60,980.5	30,744.0
2000	98,438.6	48,722.4	49,716.1	67,119.3	31,319.3
2001	99,715.5	49,312.4	50,403.1	68,283.9	31,431.6
2002	100,909.4	49,862.6	51,046.7	69,399.4	31,509.9
2003	101,999.6	50,361.2	51,638.4	70,451.0	31,548.6
2004	103,001.9	50,814.6	52,187.3	71,448.2	31,553.6
<b>2005</b>	<b>103,946.9</b>	<b>51,238.4</b>	<b>52,708.4</b>	<b>72,411.3</b>	<b>31,535.6</b>

Fuente: INEGI (2005) II Censo de Población y vivienda 2005 (<http://www.inegi.gob.mx>).

En otras palabras, la población rural se convirtió cada vez más en una porción menor de la población total nacional, no obstante que en realidad aumentó dentro del mismo espacio; la tasa de crecimiento promedio anual de la población rural fue de 0.31%, mientras que la urbana alcanzó un 3.6% (figura 3)

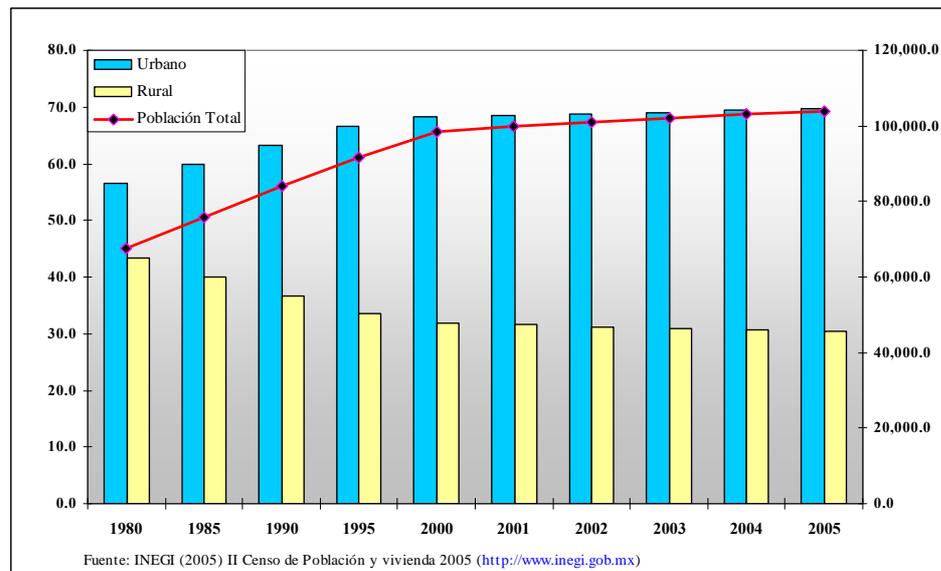


Figura 3. México 1980-2005: Evaluación de la población rural y urbana

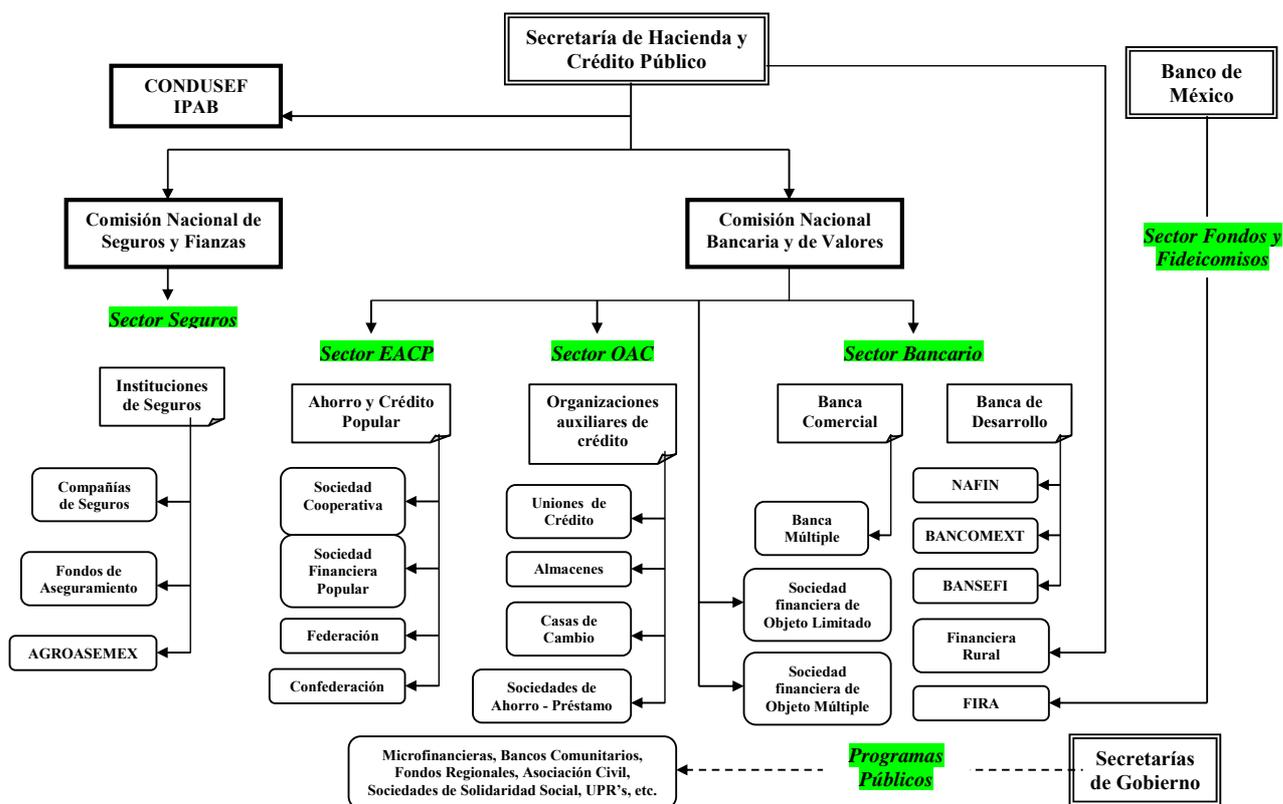
### 3.2 Los actores institucionales del Sistema Financiero Rural

El Sistema Financiero Rural es un subsistema dentro del Sistema Financiero Mexicano, por lo que su ámbito de acción se encuentra en la sociedad rural y con fuerte influencia en el sector primario. Su estructura está determinada por la participación de tres niveles: las instituciones rectoras del Sistema Financiero Mexicano y responsables de las políticas públicas; las entidades de regulación y normatividad, quienes aplican la legislación y vigilan su cumplimiento en el sistema; las instituciones y organizaciones que operan como intermediarios financieros en diferentes modalidades. La excepción es la Financiera Rural, institución sucesora del BANRURAL después del 2003, quien en lugar de estar regulado por la CNBV se encuentra bajo la dirección directa de la Secretaría de hacienda y Crédito Público.

Las instituciones que operan los productos y servicios financieros están conformados en cinco sectores: **el sector bancario**, con las instituciones de la Banca Comercial y Banca de Desarrollo; **el sector de seguros y fianzas**, considerando las

Compañías de Seguros, Fondos de Aseguramiento y la Reaseguradora; **los fondos y fideicomisos públicos**, por medio de las instituciones especializadas en Fideicomisos como FIRA, NAFIN y BANCOMEXT; **el sector de organizaciones y actividades auxiliares de crédito**, donde participan por ejemplo las Uniones de Crédito, Almacenes Generales y Casas de Cambio; **el sector de ahorro y crédito popular**, comprendidas por los dos tipos de entidades de ahorro y crédito popular (EACP's), las federaciones de las EACP's y la Confederaciones. Obsérvese, a pesar de lo antes indicado, existen una importante fuente adicional de recursos y apoyos para el desarrollo de servicios financieros, los programas públicos instrumentados por diferentes Secretarías del Gobierno, las cuales participan en su mayoría dentro del Programa Especial Concurrente

Asimismo, durante los últimos años han surgido iniciativas oficiales dirigidas a la facilitación del acceso al financiamiento, específicamente el crédito agrícola, dado que esta es una de las demandas más sensibles y reiteradas por parte de las organizaciones de productores. Una de las acciones con importante relevancia para mejorar el acceso hacia el crédito fue la creación de los fondos de garantías, los FINCAS y la reducción de los costos de transacción de las organizaciones. Además, otros apoyos acompañan estos recursos, como la capacitación, la asesoría y la formación de técnicos certificados. Tales iniciativas son muestra del cambio operado en las actuales políticas públicas sobre el financiamiento, donde se reconoció la necesidad de buscar la eficiencia del mercado con la intervención del Estado en forma puntual, sobre todo en la regulación y solidez de la sostenibilidad de los intermediarios financieros. De esta manera, la estructura general del Sistema Financiero Rural en México se compone a partir de cinco sectores formales, así como la participación de los programas públicos de instituciones relacionadas a la sociedad rural y que colaboran en el PEC (figura 3)



Fuente: Elaboración en base a Banco de México (2007) El Sistema Financiero Mexicano. (<http://www.banxico.org.mx>)

**Figura 3. El Sistema Financiero Rural en México**

### 3.2.1 AGROSEMEX

Como Institución Nacional de Seguros en el sector agropecuario, AGROASEMEX es la entidad pública facultada para el desarrollo de servicios de protección del patrimonio y de la capacidad productiva. Actualmente opera dos programas de apoyo del Gobierno Federal: el Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario y el Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario. Los objetivos institucionales son:

- a. Contribuir a la constitución de un sistema nacional de administración de riesgos para la protección integral del sector rural.

- b. Consolidarse como instrumento eficaz de política pública para impulsar la participación de los agentes privados y sociales en el mercado de seguro agropecuario.
- c. Afirmarse como reaseguradora especializada en el sector agropecuario.
- d. Constituirse como agencia de desarrollo capaz de diseñar nuevos esquemas que amplíen la cobertura del mercado.

Para tal objeto, las características del mercado del seguro agropecuario, de los servicios del seguro y clientes se presentan a continuación (cuadro 21)

**Cuadro 21. AGROASEMEX: El mercado del seguro agropecuario en México**

Mercado	Servicios del seguro	Clientes
Seguro masivos para proteger los ramos vida y daños de la población rural	Seguro agrícola catastrófico Servicio de evaluación, ajuste y dictaminación de siniestros	Fondos de Aseguramiento Sociedades Mutualistas de Seguros
Reaseguro del seguro agrícola, ganadero, acuícola y de daños conexos a la actividad agropecuaria y de vida de los productores	Reaseguro a Instituciones de Seguros Privadas y los Fondos de Aseguramiento	Gobierno federal y estatal Intermediarios financieros

Fuente: AGROASEMEX (2007) <http://www.agroasemex.gob.mx/index.html>

Respecto a al operación del Programa de subsidio a la prima del seguro agrícola,<sup>15</sup> debe observarse que la superficie asegurada en México muestra un incremento al pasar de un millón 226 mil a un millón 926 mil hectáreas, lo que representa un aumento del 57% en el período. Además, la participación de la superficie de riego y temporal han tendido a distribuirse en forma cada vez más homogénea, debido a que el riego pasó de cerca del 70% al 56%, en tanto que la superficie de temporal aumentó del 28% al 44% (cuadro 22)

<sup>15</sup> En este caso sólo se reportan las cifras del subsidio a la prima agrícola, por ser la más representativa. Por ejemplo, en el 2006 el subsidio total fue de 410.8 millones de pesos y la prima agrícola concentró el 93.5%

**Cuadro 22. Superficie asegurada por AGROASEMEX 1990-2005**

Año	Superficie asegurada (Miles Ha.)			Participación %	
	Total	Riego	Temporal	Riego	Temporal
1990	1,226	398	828	32.5	67.5
1991	624	449	175	72.0	28.0
1992	870	625	245	71.8	28.2
1993	912	710	202	77.9	22.1
1994	1,050	819	231	78.0	22.0
1995	915	734	181	80.2	19.8
1996	1,146	618	528	53.9	46.1
1997	1,218	736	482	60.4	39.6
1998	1,358	756	602	55.7	44.3
1999	1,123	547	576	48.7	51.3
2000	1,948	857	1,091	44.0	56.0
2001	1,549	790	759	51.0	49.0
2002	1,605	819	786	51.0	49.0
2003	1,476	734	742	49.7	50.3
2004	1,291	727	564	56.3	43.7
2005	1,926	1,078	847	56.0	44.0

Fuente: Díaz, Erasto (2006) El seguro agropecuario en México. CEPAL

Ahora bien, el subsidio de la prima del seguro agrícola durante el periodo 2000-2006 puede apreciarse que también muestra una tendencia ha incrementarse, ya que ascendió de 296.5 millones a 383.9 millones de pesos, lo cual implica un aumento de cerca del 30% (cuadro 23)

**Cuadro 23. Subsidio de la prima de seguro agrícola 2000-2005 (miles de pesos)**

Año	Otoño-invierno	Primavera-verano	Total
2000	159,207	137,268	296,475
2001	123,155	138,874	262,029
2002	175,540	112,403	287,943
2003	132,434	98,887	231,321
2004	110,417	116,237	226,654
2005	179,018	134,796	313,814
2006	243,832	140,108	383,940

Fuente: GEA (2006) Evaluación del programa de subsidio a la prima del seguro agropecuario 2006

En cuanto al programa de apoyo a los Fondos de Aseguramiento, una vez decretada la Ley de los Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural en el 2005, AGROASEMEX asumió entre sus funciones institucionales las de: fomento a las actividades de aseguramiento; provisión de asesoría técnica y seguimiento a las operaciones; regulación y coordinación con los organismos integradores de los niveles nacional, estatal y local; protección en la seguridad jurídica de los contratos, administrativos y financieros; así como en la integración de las bases de datos y calificación de los riesgos. El objetivo del programa plantea canalizar apoyos para la capitalización, el fortalecimiento financiero y operativo de los Fondos de Aseguramiento y sus Organismos Integradores, con el objeto de incrementar sus capacidades de respuesta ante eventos que pudieran afectar las actividades productivas de los socios (GEA, 2007b; 4-6)

Los resultados más sobresalientes del programa entre 2005 y 2006 se resumen en

- La población objetivo se conforma actualmente por 265 Fondos de Aseguramiento Agropecuario y los Organismos integradores.
- Los componentes considerados en el programa son: apoyo en los costos de transacción de los seguros de daños agrícola y ganadero de los Fondos de Aseguramiento; y el fortalecimiento de los Organismos Integradores.
- El monto de apoyo en los costos de transacción se determina en base a una cuota fija con relación a los gastos de operación estimados en rangos, los cuales van desde 50 mil hasta más de un millón de pesos; la cuota mínima de apoyo es de 45 mil y la máxima de 145.5 mil pesos por Fondo de Aseguramiento.

- En el componente de apoyo a los Organismos integradores se asigna 2 millones a la Asociación Nacional, mientras que para las representaciones estatales y locales dependerá de los Fondos asociados y el presupuesto autorizado.
- En el 2004, año inicial del programa, se aplicaron 55.7 millones de pesos a 201 fondos de Aseguramiento, invirtiéndose 45.6 millones de pesos en equipamiento, 1.5 millones en capacitación y el resto en prácticas de mejora continua y gastos asociados.
- Para el 2005 el programa operó 19 millones de pesos, de los cuales 13.7 millones de pesos se aplicaron en los costos de transacción de 231 Fondos de Aseguramiento y 5.3 millones de pesos a Organismos de representación.
- Hasta agosto del 2006 los apoyos reportados fue de 5.9 millones de pesos a 69 Fondos de Aseguramiento y 2.8 millones de pesos entre el Organismo integrador nacional y siete de nivel estatal (el presupuesto programado fue de 34.7 millones de pesos)

Asimismo, la evolución del mercado del seguro agropecuario en México presenta no sólo una mayor diversificación de servicios de parte de AGROASEMEX, en parte por nuevas técnicas de estimación y evaluación de los siniestros, si no también porque el mercado muestra una perspectiva de maduración, sustentada entre otros aspectos por:

1. AGROASEMEX se transformó en al reaseguradora nacional agropecuaria,
2. Desarrollar nuevos productos y servicios, como los seguros catastróficos bajo un enfoques paramétricos,
3. El incremento de las instituciones de seguros privadas, aunque en el ramo de seguro agrícola y de animales la tendencia es a la participación especializada, pues de 16 compañías en 2001 sólo había 9 para el 2004 (Díaz, 2006: 37-39, 45)

### 3.2.2 *Los FIRA*

Los Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA) comprenden cuatro fondos de fomento, los cuales son utilizados para la aplicación de créditos, descuentos y en el otorgamiento de garantías crediticias de la agricultura, ganadería, avicultura, agroindustria, pesca y demás actividades relacionadas con la producción del medio rural, complementado con servicios de capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología. Los fideicomisos del FIRA son los siguientes (FIRA, 2006):

- e. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), creado en 1954. El objetivo del fondo es proporcionar créditos a los productores por medio de descuentos con la Banca comercial, Uniones de Crédito, Almacenes generales de depósito y otros intermediarios financieros no bancarios.
- f. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), creado en 1965. El objetivo de este fondo es proporcionar garantías de crédito a personas físicas y morales, financiamientos, subsidios y otros servicios dirigidos a la producción, acopio y distribución en el sector agropecuario, forestal, pesquero, agroindustrias y demás actividades relacionadas.
- g. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA), creado en 1972. El FEGA tiene por objeto entregar garantías de crédito, subsidios y otros servicios financieros a través de la banca comercial, SOFOLES y otros intermediarios no bancarios autorizados por el FEFA, para la producción, acopio y distribución en actividades del sector agropecuario,
- h. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA), creado en 1988, ante la liquidación en ese año del Banco Nacional Pesquero y

Portuario. El objetivo de este fondo es la promoción y financiamiento para el desarrollo de las actividades relacionadas a la pesca en cualquier región del país.

En apego a los lineamientos del gobierno dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, donde señala como puntos prioritarios del país el mantener la estabilidad macroeconómica y fortalecer las finanzas públicas, para lo cual plantea incrementar los niveles de inversión para impulsar tasas de crecimiento económico y una mayor rentabilidad de los sectores productivos, comercialización y servicios, promoviendo la competencia y competitividad de los agentes económicos, por lo que en el caso del sistema financiero mexicano se orientará a promover una mayor participación de los intermediarios financieros para incrementar la disponibilidad de recursos crediticios para la producción y proporcionar instrumentos para que los productores puedan hacer un manejo más eficiente de los riesgos (Gobierno de la república, 2007: 85-88)

En el caso de los FIRA, los mandatos están orientados a contribuir en la solvencia y solidez del sistema financiero con una mayor profundización de los servicios financieros, promoviendo la competencia y participación de nuevos intermediarios con la diversificación de productos y servicios del medio rural.

De esta manera, los FIRA procuran cumplir con sus objetivos institucionales por medio de los programas de apoyo al sector rural y pesquero. Estos están estructurados básicamente en los rubros siguientes (GEA, 2006):

- ✓ **Subsidio de tasa de interés**, el cual se proporciona vía de los descuentos de avío otorgados en moneda nacional a los productores de bajos ingresos (excepto descuentos para comercialización), y en los descuentos refaccionarios en moneda nacional para todo tipo de productores.

- ✓ **Subsidio para la formación de sujetos de crédito**, (fomento financiero) el que se aplica con los programas del Sistema de Estímulos a la Banca (SIEBAN); el Programa de Crédito en Administración (PROCREA) y el Sistema de Estímulos a las Uniones de Crédito (SIESUC).
- ✓ **Subsidios para el fomento tecnológico y para el desarrollo de la competitividad**, destinados a los productores y áreas técnicas especializadas para capacitación, asistencia técnica o transferencia de tecnología consideradas como prioritarias, por medio de los programas de Servicios de Asistencia Técnica Integral (SATI); y los de capacitación y transferencia de tecnología.

Los resultados de la operación de los FIRA entre el 2002-2005 reflejan un aumento constante de los descuentos, garantías y subsidios aplicados al sector agrícola; el rubro con mayor dinamismo fueron las garantías y fomento tecnológico (cuadro 24)

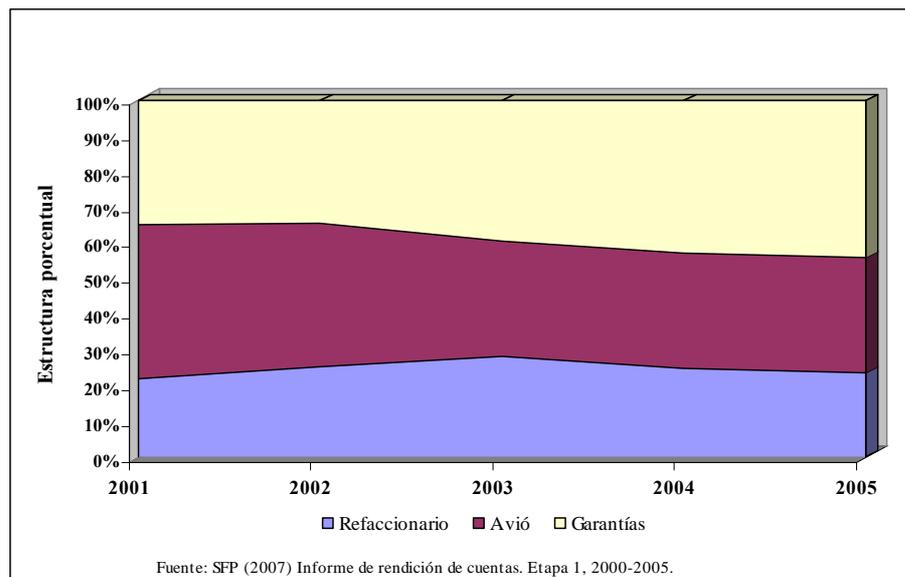
**Cuadro 24. Programas y subsidios de los Fideicomisos FIRA (millones de pesos)**

Tipos de apoyos	2002	2003	2004	2005*
<b>Descuentos totales del FIRA</b>	<b>35,783.6</b>	<b>40,250.0</b>	<b>47,592.2</b>	<b>47,251.0</b>
Garantías	<b>12,863.8</b>	<b>16,911.7</b>	<b>21,460.6</b>	<b>21,245.2</b>
Subsidios	<b>947.4</b>	<b>975.6</b>	<b>624.9</b>	Nd
➤ Avío	326.8	278.6	186.0	Nd
➤ Refaccionario	620.5	697.0	438.9	Nd
Subsidios a sujetos de crédito	<b>526.0</b>	<b>446.2</b>	<b>463.6</b>	<b>439.1</b>
➤ SIEBAN	237.4	219.1	327.9	262.0
➤ SIESUC	0.5	0.3	0.1	1.5
➤ PROCREA	288.2	226.8	135.4	136.9
➤ SOFOLES	0.0	0.0	0.2	38.8
Subsidio a fomento tecnológico	<b>200.4</b>	<b>223.8</b>	<b>229.8</b>	<b>239.8</b>
➤ Capacitación	55.3	62.7	55.0	55.7
➤ SATI	111.0	120.2	144.9	157.9
➤ Transferencia de tecnología	34.2	41.0	29.4	26.2
Suma de subsidios y descuentos	49,373.9	57,831.7	69,746.2	69,175.2
Total (con subsidio tasa de interés)	<b>50,321.3</b>	<b>58,807.3</b>	<b>70,371.1</b>	Nd

Nota (\*) Monto programado

Fuente: GEA (2005) Evaluación integral de los programas FIRA que canalizan subsidios.

Asimismo, se observa que la tendencia en la estructura de los descuentos es al aumento de las garantías y la reducción de los avíos y refaccionarios (figura 5) Sin embargo, debe considerar que junto a este comportamiento también se presentó una atención a fortalecer los intermediarios financieros, como son las Uniones de Crédito y las SOFOLES, como sujetos de crédito.



**Figura 5. Descuentos totales del FIRA 2001-2005**

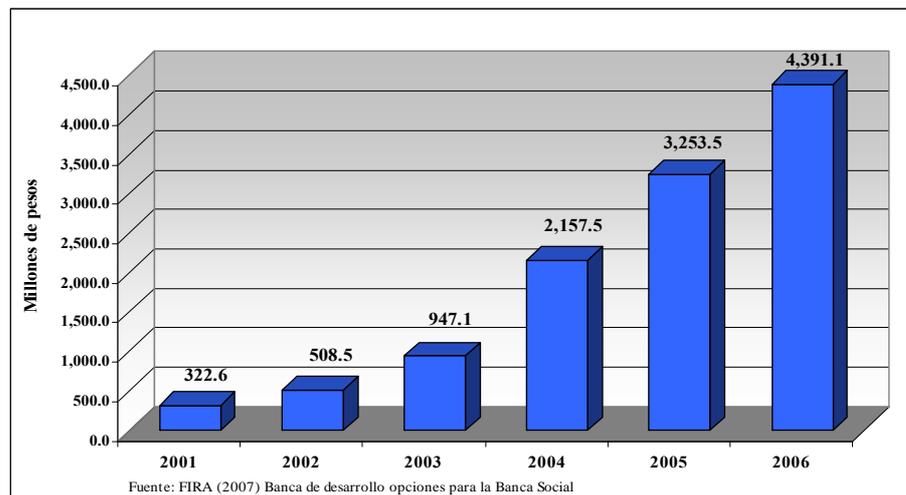
En cuanto a los productores beneficiados por los FIRA, también se observa un crecimiento durante el período, aunque su comportamiento no fue uniforme, al pasar del 2001 con 275.4 hacia el 2005 con cerca de los 324.3 miles de productores. Aunque debe señalarse que el aumento correspondió básicamente a productores PD2 (cuadro 25)

**Cuadro 25. Productores beneficiados por el financiamiento del FIRA 2000-2005**

Año	PD1	PD2	PD3	Total
2001	144,994	124,504	5,870	275,368
2002	141,457	168,260	3,748	313,465
2003	143,422	110,633	2,754	256,809
2004	83,143	87,778	4,338	175,269
2005	101,367	217,236	5,653	324,256

Fuente: FIRA. 2006. Informe de rendición de cuentas. Etapa 1, 2000-2006. México, p.111

Ahora bien, un aspecto relevante de la operación de los FIRA es el acercamiento al sector de los servicios microfinancieros, que si bien no constituyen un rubro particular dentro de los Fondos en los hechos si hay resultados operativos respecto al otorgamiento de créditos dirigidos a los microcréditos. De acuerdo a datos del propio FIRA entre el 2001-2006 hubo un crecimiento notable del financiamiento al ascender de los 322.6 millones de pesos en el 2001 a poco más de los 4,391 millones de pesos para el 2006. Esto muestra el interés creciente de los fideicomisos FIRA por ampliar su penetración hacia los nuevos intermediarios (figura 6)



**Figura 6. Financiamiento de microcréditos del FIRA 2001-2006**

### 3.2.3 La Financiera Rural

La Financiera Rural fue creada durante el 2003 cuando el gobierno decretó la desaparición del BANRURAL. Esta decisión se fundamentó, entre otras razones, por los altos costos de operación, los niveles crecientes de la cartera vencida y su consecuente deuda para cubrirla, lo cual impactó sustancialmente en los indicadores de desempeño financiero y la colocación de créditos a los productores avícolas (Muñoz, *et.al.*, 2003; Hidalgo, 2005; FIDA, 2006)

Con la creación la Financiera Rural en sustitución del BANRUAL, se propuso dar una nueva orientación a la banca de desarrollo de segundo piso,<sup>16</sup> aunque en principio recibió la infraestructura y cartera crediticia durante el 2003, asumiendo la necesidad de la promoción de los servicios financieros en la agricultura y, al mismo tiempo, ocuparse de la constitución y fortalecimiento de los IFR's para incorporarlos a la LACP como organizaciones formales, o bien como entidades dispersoras del crédito agrícola, junto con otros programas de apoyo al sector.

Esta acción marcó una importante línea de trabajo de la Financiera Rural, pues desde un principio promovió la creación y operación con los intermediarios financieros rurales formales, bajo el interés de abrir espacios de concertación en áreas como el financiamiento a la producción e inversión, capacitación y asesoría del personal de operación y equipamiento, por medio de eventos de capacitación y asesoría, además de promover fondos de garantía con lo gobiernos estatales (Financiera Rural, 2005: 33-37).

Algunas de las características de la Financiera Rural es que se trata de una agencia de desarrollo con patrimonio propio, la que a diferencia del BANRURAL no esta autorizada para la captación de ahorros, por lo que su operación está ubicada en el otorgamiento del financiamiento crediticio en el sector avícola en forma directa como por medio de los intermediarios financieros. Estos intermediarios financieros pueden ser tanto formales como informales, de acuerdo a la legislación de la LACP y de la

---

<sup>16</sup> Cuando se aprobó la Ley Orgánica de la Financiera Rural se comentó que “el instrumento financiero más recurrente que se utiliza como apoyo a las actividades del campo es el crédito (...) se llega a la conclusión de que es necesario preservar en el órgano que se crea el mecanismo de otorgamiento crediticio a través del primer piso, sin menoscabo de ir transitando hacia el segundo piso en la medida en que maduren y evolucionen financieramente las organizaciones de productores que pretendan ser intermediarios financieros”. Gaceta parlamentaria, Cámara de Diputados, N° 1121-I, 31.09.2002.

normatividad establecida en los programas de la SAGARPA, principalmente. Asimismo, el interés inicial es contar con un número considerable de organizaciones que permitan la colocación —o dispersión— de los créditos en las diferentes ramas económicas del medio rural, buscando operar con tasas del mercado, por lo que ha sido necesario promover el manejo y reducción de los riesgos de cada sector, lo cual conllevó a facilitar otros servicios como la capacitación, asesoría y acompañamiento técnico, a efecto de que los intermediarios transiten de instituciones informales a las formales, o bien logren una consolidación de sus estructuras y desempeño financiero.

La evolución de los servicios proporcionados por la Financiera Rural, por la vía del otorgamiento del crédito con los intermediarios financieros no bancarios, sobre todo en la agricultura, esta sustentada especialmente con las Uniones de Crédito (UC) y las entidades dispersoras de crédito (EDC). En el caso de los intermediarios formales cuenta con otros intermediarios, como los Almacenes generales de depósito, las SOFIPO y SOFOM, mientras que en las instituciones no formales se ubican además de las EDC las microfinancieras (cuadro 26) La importancia actual de las EDC, es que podrían convertirse en instituciones formales a través de la regulación de la LACP o, en su caso, de tomar la figura de la Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, la que se encuentra en el estatus de figura no regulada.

**Cuadro 26. Modalidad del crédito y agentes intermediarios de la Financiera Rural**

Recursos 2006 (millones dólares)	Tipo de créditos otorgados			Actividad financiada
	Directo	Indirecto	No.	
Presupuesto federal <b>1,592</b>	Personas físicas y morales	<b>IFR's</b>		Agricultura
		Unión de Crédito	41	Ganadería
		Almacén general de depósito	2	Pesca
Recursos de programas <b>66.7</b>		EACP's (SOFIPO)	2	Turismo rural
		SOFOM's	2	Servicios
		<b>IF no formales</b>		Comercio
		Entidades dispersoras	160	Silvicultura
	Microfinancieras	12	Transporte rural	
	Figura organizativa que dispersa crédito	nd		

Fuente: Financiera Rural. 2007. Seminario internacional de economías campesinas y servicios financieros rurales. Ponencia, La Paz Bolivia, p. 36

Los créditos más comunes en la operación de la Financiera Rural son los avíos y refaccionarios a plazos cortos y largos, correspondientemente; no obstante, cuenta con otros productos como los créditos simples, prendarios y de factoraje, que pueden ser utilizados para el capital de trabajo o comercialización, e incluso obtener liquidez en la forma de venta en cuentas por cobrar (cuadro 27)

**Cuadro 27. Financiera Rural: tipos de créditos y destino de aplicación**

Productos de crédito	Destino y aplicación
<b>Avío, 2 años</b> (Corto plazo)	Financiamiento de materias primas y materiales, pago de jornales, salarios y gastos directos de exportación.
<b>Refaccionario, 10 años</b> (Largo plazo)	Adquisición de activos fijos, construcción y adaptación de inmuebles, instalación de equipos, obras de infraestructura, equipamiento y activos destinados a la capacitación.
<b>Simple, 2 años</b> (Corto y mediano plazo)	Financiamiento de operaciones de compra-venta y capital de trabajo
<b>Prendario, 1 año</b> (mediano plazo)	Recurso para dar liquidez en la comercialización (revolvencia)
<b>Factoraje, 1 año</b> (Corto plazo)	Financiamiento de corto plazo para dar liquidez por medio de la venta de cuentas por cobrar

Fuente: Financiera Rural. 2007. Seminario internacional de economías campesinas y servicios financieros rurales. Ponencia, La Paz Bolivia, p. 45

Respecto a los programas y apoyos institucionales, la Financiera Rural cuenta instrumentos dirigidos a la capacitación y consultoría de las organizaciones, apoyos para facilitar el acceso al financiamiento vía garantías liquidas, reducción de costos, estudios y apoyos de promoción, como de apoyos para acceder al sistema financiero a través del fortalecimiento de las organizaciones con equipamiento, asesoría y recursos para el capital social, el resto son los programas de crédito (cuadro 28)

**Cuadro 28. Programas de apoyo y crédito que opera la Financiera Rural**

Programas	Componentes	Beneficios
Integral de formación, capacitación y consultoría para productores e IFR's	Servicio de capacitación y asesoría a productores Servicio de capacitación y consultoría a personas física y morales Formación de prestadores de servicios	Apoyos con servicios de formación, capacitación, asesoría y consultoría a los productores, con objeto de utilizar créditos para generar y fortalecer los proyectos productivos y empresas rurales. Para constituir a personas física y morales en IFR's a efecto de promover su desarrollo Fortalecer los servicios profesionales
Apoyo para facilitar el acceso al financiamiento rural	Apoyo para la constitución de las garantías liquidas Apoyo para la reducción de costos de acceso al crédito Apoyo para la constitución y operación de unidades de promoción de créditos Apoyo para realizar estudios de desarrollo económico Apoyo para evento promocional	Apoyar los créditos directo e indirectos de la Financiera Rural, reduciendo los costos asociados a la contratación. Otorgar garantías liquidas y apoyos en contingencia sobre el mercado o desastres naturales Crear unidades de promoción de crédito, planes promocionales de crédito y capitalización de microfinancieras, dispersoras e IFR's Identificación de proyectos estratégicos y realización de estudios de desarrollo económico
Apoyo para acceder al sistema financiero rural	Organización, capacitación y asesoría técnica para constituir a IFR's Automatización de IFR's Aportaciones directas para la constitución de reservas liquidas de IFR's Organización, capacitación y asesoría técnica para supervisión auxiliar de Federaciones y Organismos Integradores	Asegurar la utilización adecuada de los recursos en las áreas prioritarias de las organizaciones, por lo que se apoyan diferentes rubros Adquisición de equipo informático, sistemas y accesorios de comunicación en red, para tener acceso a Internet satelital y cumplir con las normas de la CNBV Recursos destinados a IFR's para constituir reservas en el capital social Recursos de apoyo a procesos de autorización de la CNBV, monitoreo de desempeño financiero y capacitación sobre regulación prudencial
Créditos a IFR's	Uniones de Crédito EACP's SOFOM Microfinancieras	Acceso a recursos crediticios, sea en caso de figuras formales como semiformales, para que financien a socios y se constituyan en IFR's
Créditos Cajas	Cajas Solidarias	Apoyos crediticios para operación de Cajas
Créditos	Diferentes tipos de programas a sectores y modalidades del crédito	

Fuente: Financiera Rural. 2007. (<http://www.financierarural.gob.mx/portal/index.html>)

En cuanto a las cifras de la operación crediticia y los apoyos, los resultados muestran un crecimiento constante. Los créditos aumentaron de 9.3 a 13.6 mil millones de pesos ente el 2004-2006, mientras que el número de créditos pasó de 852 a 3 mil 352; la cartera vencida se encuentra en niveles por debajo del 4%, que es un buen indicador, en tanto que apoyos brindados a los intermediarios como la asistencia técnica también aumentaron (cuadro 29)

**Cuadro 29. Productores beneficiados por la Financiera Rural 2000-2005**

Año	Crédito Total (millones pesos)	No. créditos IFR's – ED's	Cartera vencida (% saldo cartera)	Asistencia técnica (apoyos)	
				IFR's	Productores
2004	9,329	852	2.9	53	141
2005	12,669	2,230	2.5	305	783
2006	13,592	3,352	3.2	930	1,515
<b>Total</b>	<b>25,590</b>	<b>6,434</b>	<b>Nd</b>	<b>1,288</b>	<b>2,439</b>

Fuente: Financiera Rural. 2007. Detonante para un mayor financiamiento al sector rural. México, p. 16

Ahora bien, considerando este desempeño de la Financiera Rural, la proyección al mediano plazo exige una mayor intensidad de las acciones y estrategias, como es el aumento de los créditos por vía de los intermediarios financieros. Por esta razón, en el Plan institucional del 2007-2012 tienen considerado que el crédito indirecto aumente del 42% a casi el 60%, especialmente con la participación de las SOFOM y otras entidades que se espera puedan incorporarse a futuro. Otras de las estrategias que conforman la propuesta están orientados al mejor desempeño en al menos cuatro campos: mayor eficiencia en la profundización del crédito; el desarrollo y consolidación de las organizaciones por medio de los apoyos y sus avances en la rentabilidad y suficiencia financiera; preservación del ambiente y fortalecimiento institucional. Esto implicará tanto el trabajo de minimizar los factores de inhibición del desarrollo como los

detonantes (cuadro 30) A continuación se desglosan las acciones prioritarias del Plan Institucional (Financiera Rural, 2007d: 9):

- a. Mayor acceso al financiamiento en mejores condiciones.
- b. Diversificación del crédito.
- c. Desarrollo y atención de intermediarios.
- d. Promoción de la rentabilidad del medio rural.
- e. Promoción y fortalecimiento de los productores y las organizaciones sociales
- f. Combate a la pobreza
- g. Preservación del medio ambiente.
- h. Impulso a una participación más activa de la Financiera Rural en el diseño y operación de las políticas públicas.
- i. Fortalecimiento institucional.

**Cuadro 30. Proyección de la Financiera Rural: factores de inhibición y detonantes**

Factores de inhibición	Factores detonantes
Baja o insuficiente rentabilidad de los proyectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Promoción la integración de proyecto productivos rentables con la capacidad o vocación de la tierra</li> <li>✓ Innovaciones y transferencia de tecnología con inversiones en infraestructura</li> </ul>
Escasa capacitación de los potenciales sujetos de crédito (prestatarios), tanto en el desarrollo del proyecto como en materia de administración y sostenibilidad financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Capacitación y asistencia técnica para fortalecer las capacidades de los productores: capital humano</li> <li>✓ Acompañamiento y asesoría</li> </ul>
Atomización de la propiedad de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Creación de economías de escala con base a la organización de los productores para acceder a los apoyos oficiales, incorporándose competitivamente a los mercados nacionales o internacionales</li> </ul>
Incertidumbre por problemas de fenómenos naturales y fallas del mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Integración a las cadenas productivas y esquema de agricultura por contrato para asegurar un mejor precio y comercialización, proporcionando un ingreso estimado más real con objeto de crear un ambiente de confianza y elevar la capacidad de repago en los servicios crediticios</li> <li>✓ Productos que permitan proteger las inversiones: aseguramiento y coberturas</li> <li>✓ Acceso a subsidios para las coberturas y seguros</li> </ul>
Sistema financiero rural en transición, con avances pero sin ser suficientemente robusto ni maduro: limitaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fortalecimiento al desarrollo de intermediarios financieros vía programas de apoyo en sectores de</li> </ul>

### Las IMF's rurales en el proceso de transformación para su regulación en México

Tesis de investigación doctoral, CIESTAAM-UACH

por problemas de segmentación, falta de intermediarios, altos costos de transacción, procesos crediticios burocráticos y dispersión de apoyos oficiales	acuerdo a aspectos clave: garantías líquidas, etc. ✓ Atención a productores vía la banca de desarrollo, a efecto de convertirlos en sujetos de crédito por medio de constitución de IFR's
Fallas del Estado por problemas de coordinación entre las instituciones, alcance de la población objetivo y limitada información sobre intermediarios financieros y población objetivo	✓ Aumentar la eficiencia y oportunidad de los apoyos, reduciendo incertidumbre, reducción de los costos de transacción, costos financieros, aumento de la rentabilidad de la producción ✓ Mejorar la vinculación y coordinación de programas del gobierno federal y estatal, con el propósito de aumentar la viabilidad de los proyectos y facilitar la sostenibilidad de los intermediarios financieros

Fuente: Financiera Rural. 2007. Detonante para un mayor financiamiento al sector rural. México, p. 24-27

#### 3.2.4 *El BANSEFI*

El Banco de Ahorro Nacional de Servicios Financieros fue creado a partir de la iniciativa del Estado por fortalecer el sistema financiero nacional, específicamente el sector del ahorro y crédito popular y que denominó la banca social, con la promoción de servicios de los intermediarios financieros informales, semiformales o que no estaban adecuadamente regulados y supervisados, con el objetivo de proporcionar y aumentar el acceso de servicios financieros a la población de bajos ingresos que estaba excluida del sistema financiero formal, por medio de la provisión de productos y servicios que estén adecuados a sus necesidades, así como establecer los mecanismos y procesos para que los intermediarios financieros participen competitivamente en el sector y, al mismo tiempo, genere seguridad a los ahorradores y solidez financiera del sistema. Esto fue asentado en el Plan Nacional de Desarrollo del 2001-2006 y del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006, como una de las políticas más relevantes sobre el ahorro y crédito popular, junto a la atención de iniciativas microempresariales para contribuir en la generación de empleo y mejora de los ingresos (BANSEFI, 2006a)

De esta manera, el Gobierno Federal estableció como objetivos del Sector de Ahorro y Crédito Popular (ACP) lo siguiente: la creación de la Ley de Ahorro y Crédito

Popular; la transformación del PAHNAL en el BANSEFI y la inversión del gobierno para el desarrollo del SACP. En este sentido, los mandatos del BANSEFI fueron:

- a. Proseguir la promoción de la cultura del ahorro, específicamente en la población de bajos ingresos, por medio de la infraestructura institucional del BANSEFI a nivel nacional;
- b. Constituirse en la Caja de cajas del sector de ACP, proporcionando los servicios de operación financiera demandados en la población objetivo, buscando que las entidades del sector logren niveles aceptables de sostenibilidad financiera;
- c. Coordinar temporalmente los apoyos federales para el fortalecimiento de las EACP's para el ordenamiento y transición del sector a un sistema regulado y con un modelo de supervisión auxiliar, para lo cual asumió el compromiso de operar los proyectos de desarrollo de infraestructura tecnológica, la asistencia técnica con organismos internacionales con experiencia en la materia, la capacitación y asesoría para la certificación de los Comités de Supervisión Auxiliar.

El proyecto de Fortalecimiento al Ahorro y Crédito Popular (PROFACP) fue el principal instrumento que empleó el BANSEFI en el logro de estos mandatos, por lo que el gobierno federal gestionó recursos financieros ante tres organismos internacionales: el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de Alemania, donde el BANSEFI se convirtió en la institución ejecutora del proyecto.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> La información particular sobre el proyecto, recursos autorizados, acciones instrumentadas y resultados a la fecha, se encuentran en el capítulo cuatro, sobre la regulación y supervisión de las EACP's. En esta sección sólo se ilustra con información básica del sector para ubicarla dentro del sistema financiero formal del país, como uno de las instituciones de la banca de desarrollo.

Los principales avances sobre las acciones del BANSEFI en torno a los mandatos y objetivos del sector de las EACP's son (SHCP, 2007: 23-31)

- ✓ El proyecto PROFACP y el sector de las EACP's están en la perspectiva de promover la estabilidad financiera y la capacidad de cobertura de las instituciones de ahorro y crédito popular en todo el país, incluyendo el apoyo de acciones diseñadas para la expansión de servicios financieros formales confiables y seguros en el medio rural<sup>18</sup> y urbano, orientada a la población de bajos ingresos excluida de los servicios financieros formales para incorporarla a la economía formal por medio de actividades generadoras de ingreso;
- ✓ Para fortalecer la estabilidad financiera y capacidad de cobertura de las entidades del sector, BANSEFI instrumentó diferentes acciones para la transformación y regulación de las EACP's con base a la LACP;
- ✓ Los proyectos operados para la transformación y regulación de las EACP's fue: el **desarrollo de la plataforma tecnológica** (infraestructura y sistema informático); la **asistencia técnica y capacitación** por parte de organismos internacionales, los que operaron bajo contratos por regiones para atender a las Federaciones y EACPs, por medio de herramientas que permitieran identificar el nivel de operación financiera y la necesidad de un planes de trabajo para la estabilización y mejora del desempeño financiero, el profesionalización del personal y directivos, con objeto de cumplir los requisitos y criterios para lograr la autorización ante la CNBV y operar bajo la supervisión auxiliar de las federaciones; y la difusión de la LACP, a efecto de divulgar el marco jurídico del sector ACP ofreciendo al

---

<sup>18</sup> Las áreas marginadas con migración son consideradas como regiones prioritarias a proveer de servicios.

público y organizaciones información que permita un mejor conocimiento y toma de decisiones;

- ✓ Al 30 de junio del 2007 **las transferencia gubernamentales al PROFACP fueron de 142.2 millones de pesos,**<sup>19</sup> monto menor en 58.5 millones respecto a los 200.7 millones de pesos programados; esta situación se debió a que la plataforma tecnológica presentaba dificultades en su aplicación y hubo desfases en los pagos, así como por que en la asistencia técnica y capacitación se permitió la prórroga de los plazos y la revisión de contratos con los organismos internacionales que brindan la asesoría a las EACP's y organismos de integración;
- ✓ Respecto a los objetivos de promover la competencia del sistema financiero y la incorporación de nuevos intermediarios, con una mayor diversidad de productos y servicios, enfocándolos hacia la población de bajos ingresos y excluida del sistema financiero formal, BANSEFI llevó a cabo acciones como dispersión de pagos de programas oficiales como Créditos a la Palabra, posibilidad de operar los pagos del PROMUSAG, apertura masiva de contratos de la cuenta Tandahorro, diferentes sorteos institucionales y capacitación al personal, por ejemplo;
- ✓ A junio del 2007 había 27 EACP's autorizadas, aunque existían 15 expedientes en revisión por parte de la CNBV; asimismo, el Congreso de la Unión aprobó la reforma más reciente a la LACP durante abril, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto del 2007, con lo cual se abrió una ventana temporal para que las entidades que todavía no se han incorporado al proceso de

---

<sup>19</sup> A junio del 2006 el gasto había sido de 92.4 millones de pesos, lo cual podría sugerir que el gobierno tiene el interés de que el proceso de transformación y regulación cuente con recursos suficientes para los apoyos; aunque, claro esta, también debe considerarse los resultados e impactos efectivos del sector.

transformación y regulación lo hagan bajo la nueva prórroga, lo que les permitirá aprovechar los apoyos de los proyectos del sector;

- ✓ El contrato con Desjardins (DID) sobre la certificación de los Comités de Supervisión Auxiliar de las Federaciones tendrán una extensión hasta diciembre del 2008, lo cual permitirá continuidad a este proceso;
- ✓ En la misma fecha antes mencionada, existía un total de 344 EACP's en régimen de prórroga condicionada, de las que 9 entidades ya contaban con su expediente para solicitar la autorización ante la CNBV, mientras que se atendió a 6 entidades bajo el artículo 4 bis;
- ✓ Respecto a la calificación de estas 344 entidades, el 22% obtuvieron el nivel B+ y un 64% la calificación B, lo que significó que 88% de las entidades en prórroga condicionada presentaban buena perspectiva de cumplir con el marco jurídico de la LACP, además de que concentraba cerca del 83% de la población atendida y de los activos totales del sector;
- ✓ Se inició el proceso de la selección y contratación del consultor para llevar a cabo las auditorías a las EACP's, pudiendo realizarse entre unas 65 a 130 auditorías, lo que podría servir para identificar quienes requieran apoyo del fideicomiso Pago;
- ✓ En el proyecto de capacitación, que se refiere a las unidades de asistencia técnica de las Federaciones, permitirá en un futuro próximo la participación activa de las Federaciones es los apoyos a la capacitación; además se concluyó con la primer fase de 12 cursos sobre lavado de dinero;
- ✓ En cuanto a los estudios, monitoreo y evaluación, se continua con los trabajos de la encuesta panel de los hogares y, de acuerdo a los informes de BANSEFI, se

está preparando una metodología experimental para analizar el impacto de los servicios financieros bajo distintas condiciones, en la población no bancarizada;

- ✓ Por último, se implementó la plataforma tecnológica<sup>20</sup> a un total de 13 EACP's del sector, asimismo, entre las innovaciones institucionales está la tarjeta de débito, el desarrollo de las remesas nacionales, la operación del programa Oportunidades;

### **3.2.5 La Banca Comercial**

Para diciembre del 2006 la **Banca Comercial** estaba compuesta por 42 bancos, de los cuales destacan los grupos financieros integrados por medio de las fusiones y las adquisiciones, como es Banamex, BBVA Bancomer, Santander – Serfín, Scotia Bank, HSBC y Banorte, quienes en conjunto representaron alrededor del 85% de los recursos en capital, depósitos y créditos al sistema (CONDUSEF:2007a). Además, respecto a sucursales estos seis bancos más Banco Azteca concentraron casi un 95.5% del total nacional. Sin embargo, la cobertura geográfica total sobre la población nacional abarcó 719 de 2 mil 439 municipios, esto es cerca de 84.7 millones de habitantes posibles, aunque las estimaciones de la población realmente atendida fue de un 15 a 25% en población urbana y 6% en población rural.

En cuanto a la infraestructura del sector bancario, en 2006 existían 8 mil 411 sucursales, con un total de recursos humanos de 134 mil 611 personas (cuadro 31). Adicionalmente había 25 mil 655 cajeros, de los que un 64% estaban ubicados fuera de las sucursales. Respecto a las Terminales Punto de Venta, su número ascendió a 286 mil

---

<sup>20</sup> BANSEFI indica que existe demanda de la plataforma tecnológica por parte de otras 10 EACP's y 12 organizaciones entre Cajas de Ahorro, Cajas Solidarias, Cooperativas y SOFOMES

691 (CONDUSEF, 2007b). A continuación se presenta un cuadro con los principales estados donde se encuentra esta infraestructura y los montos promedio de operación.

**Cuadro 31. Infraestructura y cobertura de la Banca Comercial en México 2006**

Indicador	Total	Aspectos relevantes
Sucursales bancarias	8,411	Incremento del 5.3% respecto al 2005 (421 sucursales) Personal de trabajo de 134, 611 empleados Hay 0.8 sucursal por cada 10 mil habitantes El DF, Estado de México, Jalisco y Nuevo León concentran 43%
Cajero automático s	25,655	Aumento del 12% respecto al 2005 (2,755 cajeros) Existen 2.5 cajeros automáticos por cada 10 mil habitantes El DF, Nuevo León, Estado de México, Jalisco, Veracruz y Chihuahua concentran 52% Recursos operados en 2006 equivalentes al 15.2% del PIB nacional De cada 19 pesos de disposición en tarjeta de débito 1 peso era operado por medio de la tarjeta de crédito El monto promedio por cada operación ascendió a 1,212 pesos
Terminales punto de venta	286,691	Crecimiento del 42% respecto al 2005 (85,843 terminales) El DF, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Guanajuato concentran 44% Se tienen 27,6 terminales punto de venta por cada 10 mil habitantes Recursos operados en 2006 equivalentes al 3.8% del PIB nacional El monto promedio por cada operación fue de 657 pesos

Fuente: CONDUSEF (2007) Consultado en Internet en la página <http://www.abm.org.mx>

Respecto a la perspectiva inmediata de crecimiento de la infraestructura del sector bancario debe considerarse que con la autorización de 13 bancos nuevos en el 2006,<sup>21</sup> entre los que destacan los bancos con un perfil de atención a la población de recursos medios y bajos, como es Compartamos, Ahorro Famsa, Wal Mart Adelante y Bancoppel, quienes por tal razón buscarán crear redes amplias de atención y en consecuencia aumentarán la infraestructura y penetración de servicios bancarios (CONDUSEF:2007a).

<sup>21</sup> El nombre de los bancos es: Autofin México; Compartimos; Ahorro Famsa; Barclays Bank México; Monex; Multiva; Regional; UBS Bank; Wal-Mart Adelante; Fácil; Bancoppel y Prudencial Bank.

Ahora bien, la participación de la Banca Comercial en la economía nacional muestra una tendencia de participación decreciente, pues de representar un 17.3% en el 2000 llegó a 13.7% con relación al PIB nacional. Sin embargo, comparado este resultado con el crédito bancario con relación al PIB Agropecuario, se observa una evolución aún más negativa, dado que la reducción fue todavía más fuerte ya que pasó del 17.7% al 7.2%, lo cual significó una sustancial disminución (cuadro 32)

**Cuadro 32. Volumen del crédito de la Banca Comercial al sector agropecuario**

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB total (a)	5,497	5,811	6,267	6,895	7,713	8,374
Crecimiento del PBI Total (%)	6.6	- 0.3	0.9	1.3	4.4	3.0
Crédito total (b)	949,511	882,751	938,677	945,818	993,133	1 153,065
Crédito / PIB (%)	17.3	15.2	14.9	13.7	12.9	13.7
PIB Agropecuario (a)	208	219	226	243	272	288
Crédito Agropecuario (b)	35,659	30,132	20,215	20,843	19,666	20,968
<b>Crédito / PIB Agropecuario (%)</b>	<b>17.7</b>	<b>13.9</b>	<b>9.1</b>	<b>8.7</b>	<b>7.2</b>	<b>7.2</b>

(a) Montos en miles de millones de pesos nominales; (b) montos en miles de millones de pesos corrientes  
Fuente: Anaya, Miguel, 2007 La banca de desarrollo en México. Serie Financiamiento y Desarrollo No 190, Santiago de Chile, p. 54

El cuanto al sector de la **Banca de desarrollo** es importante indicar que existen dos instituciones que por su mandato están orientadas a las finanzas rurales, los fideicomisos del FIRA y la Financiera Rural, además de otras tres instituciones que participan en el sector de la banca de desarrollo, como es Nacional Financiera (NAFIN), el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).

El desempeño de retracción de la banca de desarrollo es aún más marcado que la banca comercial. En la relación del crédito de la banca de desarrollo con el PIB nacional disminuyó del 7.2% en el 2000 a 5.2% en el 2005; aunque en el caso de la relación del

crédito respecto al PIB Agropecuario la reducción fue más radical, pues la contracción fue del 6.6% durante el 2000 al 0.2% para el 2005 (cuadro 33)

**Cuadro 33. Volumen del crédito de la Banca de Desarrollo al sector agropecuario**

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB total (a)	5,497	5,811	6,267	6,895	7,713	8,374
Crecimiento del PBI Total (%)	6.6	- 0.3	0.9	1.3	4.4	3.0
Crédito total (b)	398,386	397,015	475,544	487,593	445,691	434,941
Crédito / PIB (%)	7.2	6.8	7.6	7.1	5.8	5.2
PIB Agropecuario (a)	208	219	226	243	272	288
Crédito Agropecuario (b)	13,794	14,122	15,688	12,401	772	743
<b>Crédito / PIB Agropecuario (%)</b>	<b>6.6</b>	<b>6.4</b>	<b>6.9</b>	<b>5.1</b>	<b>0.3</b>	<b>0.2</b>

(a) Montos en miles de millones de pesos nominales; (b) montos en miles de millones de pesos corrientes  
Fuente: Anaya, Miguel, 2007 La banca de desarrollo en México. Serie Financiamiento y Desarrollo No 190, Santiago de Chile, p. 56

### ***3.2.6 Los programas de gobierno de apoyo al financiamiento rural***

La situación particular de la población y agentes económicos de la sociedad rural es amplia y compleja, tanto por cuestiones históricas como por el desarrollo económico-social de una comunidad de por sí diversa y con intereses comúnmente distintos, por lo que las necesidades que demandan tienden a ser difíciles de abordar por las instituciones y las políticas públicas, las cuales procuran establecer iniciativas formales para atender las necesidades por medio de una oferta pública con propensión a estructuras y normas lo más homogéneas posibles. Este es el caso del mercado de los servicios financieros rurales, en el cual el gobierno inició hace más de una década los pasos para transitar hacia políticas públicas que buscan atender a la población de bajos ingresos y excluida del sistema financiero formal, procurando apoyar el desarrollo de actividades para generar empleo microempresario e ingresos (Hidalgo, 2005: 114)

La diversidad de la oferta institucional financiera —programas y servicios de naturaleza pública— se aceleró durante los últimos años, en parte por la propia dinámica

que adquirió la economía hacia la apertura comercial y retiro del Estado como por la participación de nuevas estrategias y organizaciones que apoyaron el desarrollo desde las áreas rurales y adquirieron un papel relevante entre las comunidades, especialmente en los servicios microfinancieros que mostraron la capacidad de brindar servicios a la población de bajos ingresos y avanzar en el desempeño financiero.

Ante este contexto y los riesgos asociados al auge de nuevos agentes en la arena del sistema financiero, el cual no estaba preparado para incorporar este modelo basado en un enfoque y tecnologías financieras innovadoras, las políticas públicas y las instituciones han procurado dar respuesta con un constante crecimiento de iniciativas de apoyo oficial, asistencia técnica, fondos para las IMF's (González-Vega, 2006: 59) aunque todavía permea la perspectiva de la preponderancia del crédito agrícola e intervenciones estatales con problemas de coordinación interinstitucional y falta de coherencia entre los mandatos y forma de instrumentar las políticas públicas (World Bank, 2007) Al punto de que se puede observar inconsistencias al combinar apoyos a segmentos desarrollados mientras que otros programas procuran atender las necesidades de la población de bajos ingresos (Cruz, 2007: 11)

Una selección de algunos de los programas permite notar la relevancia de los servicios financieros bajo la perspectiva del crédito. Aunque, ciertamente, es posible encontrar instrumentos que están contribuyendo a atender necesidades como las coberturas de riesgos, creación de sistemas de garantías para acceder a financiamientos, apoyos a la capitalización y servicios de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a las organizaciones para fortalecer los proyectos (cuadro 34)

**Cuadro 34. La oferta financiera de Instituciones y Programas en México, 2006**

<b>Producto</b>	<b>Programas/Fondo</b>	<b>Institución/Secretaría</b>	<b>Banca Desarrollo / Institución financiera</b>
Ahorro	PATMIR	SAGARPA	BANSEFI
Crédito	FOMUR FOCIR FOMAGRO FONAES FONDO, FEFA, FEGA FONDO PYME FIFONAFE FIRCO FRI PAPIR, PROFEMOR PRONAFIM PROMUSAG	Secretaría de Economía SAGARPA INI SRA	Financiera Rural FIRA NAFIN
Cobertura de riesgo	ASERCA FAPRACC FIRCO Fondos de Aseguramiento Agropecuario	SAGARPA	AGROASEMEX
Subsidios y garantías	ALIANZA CONTIGO FAPPA FEGA FONAES FOPECA OPORTUNIDADES PAFAFIR PAASFIR PET PROCAMPO PROCREA Subsidio a Prima Seguro	SAGARPA SRA SE	AGROASEMEX FIRA Financiera Rural NAFIN
Servicios técnicos	PATMIR PRODESCA INCA RURAL	SAGARPA	BANSEFI FIRA

Fuente: Elaboración en base a UNAM-FE 2006, CEDRSSA, SAGARPA, FIRA, FR y SE

A continuación se examinarán la información de algunos de estos programas, con el propósito de identificar los apoyos que están dirigidos hacia las entidades del sector de ahorro y crédito popular y más específicamente a las instituciones

microfinancieras. Esto es pertinente debido a si asumimos que la mayoría de las IMF's rurales enfrentan los problemas de altos costos de operación, necesidades de inversión en infraestructura, requerir asistencia técnica y capacitación, por ejemplo.

Enseguida se expondrá brevemente aspectos básicos de algunos de los programas oficiales orientados al financiamiento del sector rural

### *3.2.6.1 Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural*

El PATMIR determinó como objetivo institucional fomentar la prestación de servicios financieros formales, adaptados a las necesidades de las comunidades locales, sustentados en los servicios del ahorro y por ende con viabilidad financiera, así como en apego al marco jurídico de la LACP. La población objetivo o meta son las comunidades rurales ubicadas en localidades en condiciones de marginación, a las que deberán brindar apoyos especializados en asistencia técnica y capacitación a los intermediarios financieros rurales (SAGARPA, 2006; Zapata, 2007)

Los resultados a la fecha del PATMIR pueden resumirse en (Zapata, 2007: 4)

- ✓ La población de las comunidades marginadas de México, especialmente en el sureste, han mostrado que representan un mercado viable donde es posible el desarrollo sustentable de servicios financieros y, en consecuencia, la participación de intermediarios financieros rurales;
- ✓ La cobertura de los servicios financieros a las comunidades rurales puede tener importantes niveles de expansión y profundización, más aún, el lograrlo por medio de eficiencia y solidez financiera de los intermediarios financieros en el marco de la LACP, bajo un proceso de trabajo constante y consistente, bajo el

enfoque de que es posible el desarrollo de los mercados financieros sin tener que recurrir a medidas de distorsión;

Por una parte, el proyecto del PATMIR pretende contribuir al desarrollo de alternativas a la necesidad de desarrollar el mercado financiero rural bajo un modelo servicios financieros adaptados a las necesidades de comunidades rurales marginadas, pero con eficiencia y sostenibilidad financiera. Por otra parte, considerando la amplia diversidad de condiciones y necesidades del financiamiento rural, forma parte de las iniciativas gubernamentales sobre el sistema financiero, aunque éstas abarcan otros instrumentos y estrategias, como es son los FIRA y la Financiera Rural.

Los avances más representativos del PATMIR son (SAGARPA, 2006):

- a. Condiciones que permitieron el desarrollo de la estrategia del PATMIR: que las localidades en municipios rurales con alta y muy alta marginación presentan una densidad población y demanda que puede ser satisfecha por los intermediarios financieros; los servicios financieros demandados son básicamente el ahorro, inversión, crédito, remesas, seguros, cambio de cheques, pago de servicios, distribución y recuperación de subsidios gubernamentales, los cuales pueden ser proporcionados por las tecnologías financieras de las microfinanzas; la población objetivo esta compuesta por mujeres, hombres, jóvenes, niños, personas de tercera edad, artesanos, productores, comerciantes, maestros, amas de casa, jornaleros, quienes desarrollan actividades microempresariales y requieren ingresos; y que existe un respaldo institucional en la estrategia del PATMIR, la asistencia técnica por medio de consultores internacionales especializados en la materia;
- b. La estrategia del PATMIR es bajo un enfoque integral, pues si bien atiende el ahorro como el servicio fundamental con la población también contempla los

demás servicios ya enunciados. La maduración del proyecto requiere un trabajo constante por parte de la asesoría y asistencia técnica, en períodos de 3 a 5 años en cada región. Durante este tiempo los intermediarios deben mostrar la capacidad y disposición para cumplir con la regulación y ampliar sus servicios a zonas rurales marginadas; los convenios de colaboración son anuales y en los planes de trabajo debe especificar el estándar de desempeño esperado. Las organizaciones pueden tener diferentes figuras jurídicas, tamaños y antigüedad;

- c. El apoyo del PATMIR consta de dos componentes: el apoyo profesionalizado en la asistencia técnica y capacitación con organismos internacionales, así como subsidios específicos para reducir los costos de inversión iniciales, lo cual permite el desarrollo de los IFR's como es la apertura de sucursales. De esta manera, el resultado ha sido la creación y consolidación de nuevos intermediarios financieros rurales, el fortalecimiento de los procesos de sostenibilidad financiera, así como la expansión de cobertura y profundización de los servicios en el medio rural;
- d. El PATMIR opera con siete proyectos regionales, con una cobertura de diez estados del país; en cada región la asistencia técnica de los consultores implementa el plan de trabajo adecuado a la población, aunque puedan variar las metodologías y modelos de operación. Desjardín (DID) opera en los altos de Chiapas, Tabasco, las Huastecas, Puebla y Tlaxcala; el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Préstamo (WOCCU) trabaja en Veracruz y Michoacán; en tanto la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV) esta en los estado s de Guerrero y Oaxaca;
- e. Al 2006 operaba con 33 intermediarios financieros, 22 de estos ya existían antes de iniciar el PATMIR y se crearon otros 13 intermediarios. Existen 163 sucursales

que atienden a poco más de 202 mil usuarios, de los cuales 117 mil fueron nuevos y con una participación del 53% como mujeres y 36% de población indígena.

- f. De las 127 sucursales que se abrieron en este proceso, el PATMIR provocó la captación de 259 millones de pesos, con depósitos de 2,920 pesos en promedio. Por otra parte, se colocaron más de 260 millones de pesos en créditos, teniendo como monto promedio 4 mil 300 pesos.
- g. Por último, los 33 intermediarios financieros del PATMIR entraron al proceso de la prórroga condicionada del 2005 de la LACP y una de éstas fue autorizada por la CNBV en octubre del 2006;

#### 3.2.6.2 Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales

El programa de FOMMUR fue autorizado durante 1998. El interés del programa radicó en la búsqueda de apoyos directos a las mujeres de la sociedad rural organizadas bajo el esquema de grupos solidarios, con el propósito de promover iniciativas de tipo microempresarial generadoras de empleo, así como de crear una cultura del ahorro que favoreciera al fortalecimiento de las organizaciones. El supuesto fue que con este apoyo era posible contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres, a ayudar en la equidad de género, elevar el autoestima, reflejándose en la autonomía que podrían alcanzar por medio de sus actividades productivas (SE, 2007:14)

Los objetivos específicos se pueden resumir en cuatro aspectos: fomentar la inversión productiva y la práctica del ahorro entre las mujeres asociadas, las cuales tenían un perfil de escasos recursos en comunidades rurales; generar oportunidades de empleo e ingresos en beneficio de los propios grupos; fomentar la conformación de una

oferta de microfinanciamiento entre ellas mismas; y cooperar en la capitalización del sector rural (CIDE, 2006: 13)

La dinámica de la operación de los créditos esta basada en una escalera de tipo ascendente de cuatro ciclos; el financiamiento del programa se otorga a la organización y ésta lo administra y proporciona a las socias en los grupos solidarios. Los montos de los créditos y otros elementos de la operación están establecidos en las reglas de operación; sin embargo, cuestiones como la determinación de la tasa de interés, por ejemplo, son una decisión interna y que debe sustentarse en las condiciones del mercado local y las decisiones propias de cada organización.

Asimismo, apoyos específicos que FOMMUR otorga a las organizaciones son no recuperables, destinadas a aspectos del fortalecimiento institucional: asistencia técnica, capacitación y adquisición de equipamiento informático y promoción en la localidad, con lo cual se pretende mejorar sus capacidades, especialmente en infraestructura, lo que sirve para dotarlas de medios en el desarrollo de servicios microfinancieros. Tales apoyos gradualmente disminuyen anualmente, comenzando con un 20% del total de los créditos otorgados en el primer año, 17% en el segundo año, 15% para el tercer año y un 10% como límite máximo, en los créditos del primer ciclo de financiamiento.

Los principales resultados del FOMMUR, en relación a la operación de créditos, es un aumento en los indicadores de número y montos de créditos otorgados, de las mujeres beneficiadas y también del índice de recuperación de los créditos (cuadro 35) Este desempeño ha convertido al programa en una ventana de acceso al crédito.

**Cuadro 35. Indicadores del FOMMUR del 2000-2005 (millones de pesos)**

Año	No. Créditos	Monto	Recuperación	Beneficiarias
2000	10,729	5.36	99.3%	10,729
2001	100,638	74.24	94.4%	67,843
2002	150,024	179.83	98.3%	100,686
2003	127,301	186.16	98.3%	104,689
2004	210,920	332.61	99.1%	155,366
2005	251,258	415.35	97.1%	175,907
2006	240,765	565.30	98.2%	173,114

Fuente: SE. 2007. Informe de evaluación al primer trimestre del 2007. México, p.16.

### 3.2.6.3 Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario

El PRONAFIM es un programa que diseñado para apoyar a las Instituciones de Microfinanciamiento (IMF) y otros intermediarios no bancarios, con el objeto de brindar servicios financieros de microcrédito a grupos solidarios y personas entre la población en condiciones de pobreza de áreas urbanas y rurales, los cuales podrán acceder a los créditos si cuentan con proyectos técnica y financieramente viables, para promover las actividades microempresariales que generen empleo e ingresos a la población atendida. Asimismo, se procura que las IMF's dispongan de apoyos para su infraestructura, establecimiento de sucursales, asistencia técnica y capacitación.

Los objetivos específicos del PRONAFIM son (SE, 2007: 29)

- a. Contribuir en el establecimiento y consolidación del Sector Microfinanciero, para lo cual se plantea beneficiar a las personas (hombres y mujeres) en condiciones de pobreza de áreas rurales o urbanas, con proyectos viables de ser financiados y, que por lo tanto, puedan mejorar sus condiciones de vida mediante la operación de pequeños proyectos productivos y de negocios.

- b. Crear oportunidades de autoempleo y de generación de ingresos entre la población de bajos ingresos por medio de iniciativas microempresariales y productivas.

Los apoyos que proporciona el PRONAFIM son:

- ✓ Recursos crediticios a las IMF's e intermediarios financieros que participen en el programa, los cuales deberán aplicarlos a la población objetivo. Estos apoyos y las IMF's estarán regidas por los criterios establecidos en las Reglas de Operación que anualmente se publiquen por el DOF.
- ✓ Las IMF y los intermediarios que tengan un apoyo crediticio podrán solicitar créditos adicionales. El Comité Técnico del PRONAFIM determinará si procede autorizar dicha solicitud y bajo que condiciones.
- ✓ Apoyos crediticios parciales a las IMF, destinados a mejorar la adquisición de infraestructura: mobiliario y equipo de cómputo, paquetería de operación, así como infraestructura física que le permita el otorgamiento de microcréditos. Como ya se señaló, estos apoyos deberán apearse a los lineamientos, requisitos y procedimientos de selección autorizados por el Comité Técnico.
- ✓ Apoyos Crediticios a Instituciones legalmente constituidas en el país, nacionales o internacionales, cuyo objeto social sea brindar servicios a Instituciones de Microfinanzas e Intermediarios de acuerdo a lo establecido en el objeto del Contrato Constitutivo de FINAFIM.

En cuanto a los resultados del PRONAFIM es posible observar una evolución en el número de los créditos y montos anuales, lo que permite suponer que hay una demanda efectiva de la población atendida por este tipo de recursos (cuadro 36) Asimismo, se tiene entre los resultados la incorporación de IMF's y apertura de

sucursales, indicadores que muestran un crecimiento inicial y después una disminución, incluso de las 86 IMF que han sido apoyadas sólo 54 operan a la fecha (SE, 2007: 32)

**Cuadro 36. Indicadores del PRONAFIM 2000-2005 (millones de pesos)**

Año	Créditos	Montos	Sucursales	IMF's	Línea de crédito
2001	19,009	73.9	0	11	0
2002	91,238	113.6	17	28	6
2003	177,901	165.0	30	19	24
2004	286,972	313.2	46	13	29
2005	418,628	291.7	44	9	27
2006	376,221	223.8	19	6	27

Fuente: SE. 2007. Informe de evaluación al primer trimestre del 2007. México, p.16.

#### 3.2.6.4 Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural

Con la creación del Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), la SAGARPA definió un instrumento adicional al abanico de apoyos del gobierno federal en materia de financiamiento rural. En este caso el propósito fue el contribuir a la canalización de mayores recursos crediticios hacia el sector, con la estrategia de reducir significativamente los costos de transacción, además de otorgar garantías líquidas a los intermediarios financieros. Una síntesis de lo beneficios del PAASFIR indica que a tres años de operación se erogaron 1,772 millones de pesos en beneficio de 461,032 productores, quienes recibieron líneas de crédito por un total de 16,521 millones de pesos; esto representa que el PAASFIR realizó una inversión de poco menos de 11 centavos para detonar un peso de crédito, aproximadamente. Sin embargo, nótese que únicamente cerca del 20% de sus apoyos fueron proporcionados a productores considerados como subsistencia (CEPAL, 2007)

En forma similar a lo contemplado en otros programas de apoyo federal, el PAASFIR tiene el interés por propiciar condiciones para que los productores accedieran

al crédito y de esta forma lograran capitalizar sus unidades productivas, al mismo tiempo que trabajaban en aprender y desarrollar una cultura de pago entre los miembros de las organizaciones. Adicionalmente, se procuró que surgieran o promovieran diversas figuras asociativas que desempeñaran la función de entidades dispensoras del crédito; junto con una batería de apoyos para que paulatinamente adquirieran capacidades institucionales y de desempeño financiero con eficiencia y rentabilidad.

Es importante señalar que el PAASFIR contempla tres componentes: (a) Apoyo para la constitución de garantías líquidas, reducción de costos de transacción y acompañamiento técnico para el fortalecimiento de las figuras asociativas participantes (FINCAS); (b) Apoyo para productores que participen en Fondos Estatales de garantía líquida solidaria y/o fuente alterna de pago (FISOS); y (c) Apoyo para la Constitución de Intermediarios Financieros Rurales (IFR's). Los primero dos componentes están bajo la responsabilidad del por el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), mientras que el último componente forma parte de las funciones de la Financiera Rural.

Operativamente, la SAGARPA establece convenios anuales con los operadores de los componentes del PAASFIR (FIRCO y la Financiera Rural), con lo cual procura dar un seguimiento y evaluación al desempeño por cada componente, por lo que se han dado algunos ajustes, montos a operar y procedimientos de acceso a través de la Comisión de Regulación y Seguimiento (CRyS).

Específicamente, el componente sobre el Apoyo para la Constitución de los Intermediarios Financieros Rurales incluye cuatro apartados (UNAM, 2006): primero, Organización, Capacitación y Asesoría Técnica para la Constitución de Intermediarios Financieros Rurales; segundo, Automatización de Intermediarios Financieros Rurales; tercero, Aportaciones Directas para Constituir Reservas Líquidas de Intermediarios

Financieros Rurales; y cuarto, Organización, Capacitación y Asesoría Técnica para la Constitución y Supervisión Auxiliar de Federaciones u Organismos de Integración de Intermediarios Financieros Rurales, para cuyo acceso se solicita el cumplimiento de requisitos mínimos.

Los apoyos específicos de cada concepto o apartado son:

- ✓ **Capacitación, organización y asesoría técnica.** Son apoyos destinados a la promoción, capacitación, organización y asesoría técnica, sobre todo en los rubros de contabilidad, finanzas, operaciones crediticias, manejo de los sistemas, análisis de riesgos y operación de las sucursales;
- ✓ **Automatización de intermediarios financieros rurales.** Estos apoyos están dirigidos a la compra de equipo informático, sistemas de computo y accesorios de redes, equipamiento para acceso a Internet satelital, conforme a las normas de la CNBV;
- ✓ **Aportaciones directas para constituir reservas liquidas de intermediarios financieros rurales.** En este caso los apoyos se aplican a constituir reservas liquidas en el capital social, con lo que se busca garantizar las operaciones de crédito; los recursos deberán ser invertidos según lo indique el gobierno federal, por lo que no podrán ser retirados en un plazo de 5 años;
- ✓ **Organización, capacitación y asesoría técnica para la constitución y supervisión auxiliar de Federaciones u Organismo de integración de intermediarios financieros rurales.** En especial este apoyo se dirige a los organismos de integración contemplados en la LACP, con objeto de apoyar el proceso de regulación y autorización de los intermediarios financieros, por lo que serán monitoreados en su desempeño financiero, además de contar con acceso a

sistemas de información y capacitación sobre la normatividad prudencial y su correspondiente contabilidad. Esto exige un proyecto y plan de negocios, pues se considera pertinente un proceso para aprobar el apoyo y convenio con aquellos intermediarios a los que se prestará el servicio de las Federaciones;

De acuerdo a los montos aplicados al programa del PAASFIR, se observa que hay una evolución distinta en cada concepto. El de mayor cuantía fue el apoyo para las reservas liquidas. Sin embargo, en el caso de la supervisión auxiliar los recursos han sido irregulares y, además, sólo fueron beneficiadas 2 federaciones en el 2004, seis durante el 2005 y otra vez 2 para el 2006 (cuadro 37)

**Cuadro 37. Conceptos para constitución de IFR's del PAASFIR (millones de pesos)**

Componente	2003	2004	2005	2006
Concepto A: Organización, capacitación y asesoría técnica	0.00	0.98	5.72	7.55
Componente B: Automatización de IFR's	6.90	0.08	0.23	0.40
Componente C: Reservas liquidas	7.02	28.80	27.43	9.43
<b>Componente D: Constitución y supervisión auxiliar de Federaciones</b>	<b>0.00</b>	<b>2.53</b>	<b>5.26</b>	<b>2.77</b>

Fuente: UNAM-FE. 2006. Evaluación externa del PAASFIR 2006. México, p.64.

### 3.3 Las políticas públicas del Financiamiento Rural

#### 3.3.1 *La propuesta de transformación del Sistema Financiero Rural*

Entre los eventos más significativos que incidieron en la transformación de las finanzas rurales, ocurridas hacia finales de los ochentas y los noventas, están las políticas del ajuste estructural y sus consecuentes reformas económicas aplicadas al Sistema financiero Mexicano, el proceso de apertura comercial por efecto del TLCAN y

los cambios en las estrategias y programas de apoyo al sector primario, la transformación del marco jurídico y un nuevo arreglo institucional con el surgimiento de nuevos actores sociales dentro del financiamiento rural, así como del movimiento social y presiones políticas de organizaciones de productores que plantean la inclusión de sus demandas y modificaciones a las políticas públicas.

En cuanto a las reformas de las políticas del ajuste estructural se pueden mencionar cinco puntos relevantes:

1. La privatización de la Banca Comercial en 1992 y la apertura del sector bancario a los mercados internacionales;
2. La eliminación de las restricciones financieras impuestas a las instituciones, como era el crédito dirigido y las tasas de interés preferencial;
3. El tránsito de la Banca de Desarrollo hacia banca de segundo piso;
4. La redefinición de la población objetivo por BANRURAL y ANAGASA, en regiones de mayor potencial productivo y menor riesgo, por lo que los productores excluidos fueron transferidos a programas subsidiados como Solidaridad;
5. Los cambios legislativos y derogaciones de leyes de competencia agraria, con impactos en los derechos y garantías de la propiedad y la transformación del marco legal en campos como el crédito y seguro agrícola, recursos forestales, derechos del agua, etc.;

Estos cambios tuvieron importantes efectos en la cobertura de los servicios financieros hacia la sociedad rural, manifestándose un significativo descenso en la provisión del crédito para el sector agrícola, al reestructurarse el BANRURAL y pasar de 650 a 230 sucursales, de contraer la nómina de empleados de 27 a 9 mil trabajadores

y sobre todo de disminuir la población atendida y la superficie financiada para la producción agrícola (Muñoz; 2002)

Simultáneamente se procedió a solventar la demanda de aquellos productores que fueron separados de la población objetivo del entonces BANRURAL, con la creación del Programa Nacional de Solidaridad y el Crédito a la Palabra, que atrajeron a cerca de un 40% de la cartera que estaba en morosidad por créditos vencidos, además de formar parte de los beneficiarios por los altos índices de siniestralidad de ANAGSA.

Posteriormente, con la puesta en marcha del TLCAN y la crisis de finales de 1994, el gobierno debió instrumentar un programa para atender la cartera vencida de los productores del sector agrícola. El Fideicomiso para la Rehabilitación de la Cartera Vencida (FIRCAVEN), con sus diferentes años de operación, atendió la reestructuración de créditos vencidos y sus intereses moratorios a alrededor de 500 mil productores y un monto estimado de casi 1 millón de dólares (Deug y Villalobos, 2006: 9)

Con la apertura del sector bancario a los mercados internacionales la banca comercial en México tránsito por un período de adquisiciones, fusiones y alianzas, lo que modificó no sólo el número de instituciones bancarias, sino también incidió en la orientación de políticas crediticias y participación en los rubros de mayor rentabilidad. Una muestra de estos cambios fue la escasa participación de recursos crediticios de la banca comercial a la agricultura, con la excepción de las líneas operadas por el FIRA por medio del uso de incentivos económicos.

Además, a la vez que se daba este proceso de redimensionamiento del Estado en la esfera del financiamiento rural, con una oferta cada vez más restringida en la agricultura y un ahondamiento de la población de bajos ingresos excluida de los servicios financieros formales, en un contexto donde los índices de pobreza y

marginación de la población rural también aumentaron, lo que permitió condiciones propicias para que iniciativas de carácter local y regional definieran algún modelo de servicios microfinancieros y enfocaran su atención al desarrollo las capacidades productivas, el mejoramiento en algún sentido del bienestar de las personas y su incorporación al mercado emergente, dentro del nuevo paradigma de las finanzas rurales.

Este suceso tuvo muy diversas fuentes, desde el movimiento cooperativista de la década de los cincuentas y las Uniones de Crédito hasta los Organismos No Gubernamentales y Microfinancieras de la segunda mitad de los ochentas y noventas, quienes convergieron para dar cuerpo a lo que hoy día se denomina como el campo de las finanzas populares. Incluso, en los momentos de menor atención a la demanda del crédito agrícola y la exclusión de servicios financieros a la población rural, el Estado continuó manteniendo un abanico de programas para atenuar la problemática, en los que se mantenía el enfoque de intervención asistencial y en consecuencia se proseguía con las prácticas de subsidiar a la población más pobre. Esta situación no varió demasiado durante los noventas, por lo que durante el período del 2000 al 2005 es posible notar que los índices de pobreza todavía evolucionan sin mejoras de tipo significativo, aunque en términos absolutos la población pobre del medio rural aumentó y es, comparativamente, mayor a la población urbana del país.

Se puede observar las diferencias entre la estructura institucional y los programas que integraban las políticas públicas sobre el financiamiento. De hecho, en los ochentas y noventas había una perspectiva del financiamiento fundada en los servicios del crédito y seguro agropecuario, inversiones en infraestructura y apoyos a la comercialización, los cuales comprendían a los productores ejidales y la propiedad privada. Sin embargo, con

los cambios previos de los ochentas y noventas, el período 2000-2006 presenta una nueva red y arreglo institucional del sector de las finanzas rurales, con una ampliación importante de las fuentes financieras y programas.

Los hechos recientes que marcaron el cambio del enfoque y dirección sobre el sector de las finanzas populares, en términos de política pública, fueron la recomposición paulatina del sistema financiero mexicano dentro de la nueva organización de la economía nacional, así como el reordenamiento del cúmulo de organizaciones sociales, programas e instituciones que habían participado durante décadas para construir un sector abocado hacia las finanzas de la población de ingresos bajos y medios, quienes fueron continua y masivamente marginados de servicios formales de sistema financiero. Esto conllevó a que, en el marco internacional de la lucha contra la pobreza y del surgimiento del nuevo paradigma de servicios microfinancieros en auge en los países en desarrollo, México logrará la concertación de proyectos y recursos orientados de organismos de apoyo multilateral, específicamente del Banco Mundial, con el objetivo de reformular sus políticas de financiamiento rural y de los servicios de ahorro y crédito popular.

De esta situación se desprendieron tres importantes fenómenos: la propuesta de ley del Fideicomiso que administra el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y Apoyo a los Ahorradores (LFFFSCAP, 2000), la transformación del PAHNAL en la nueva Banca de Desarrollo del sector de ahorro, el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI, 2001) y el decreto de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP, 2001). Estos tres decretos mostraron el interés del gobierno mexicano por constituir un sector especializado de ahorro y crédito popular, donde tendrían que concurrir tanto las organizaciones sociales y privadas como

los programas gubernamentales que inyectarían de apoyos para promover el desarrollo y fortalecimiento de las entidades que fueran incorporadas al marco de regulación y supervisión prevista.

Para concluir, en las propuestas oficiales donde se inscriben las políticas de las finanzas rurales, se observa la persistencia de los siguientes planteamientos:

- ↳ Promover un Sistema Financiero Rural, con la creación de la Financiera Rural como banca de segundo piso y ente coordinador de los servicios e Instituciones Financieras Rurales<sup>22</sup> (IFR's);
- ↳ Fomentar la creación de Instituciones Financieras Rurales para que éstas generen la oferta de los servicios financieros en el medio rural: las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES) y un Sistema de Cajas Rurales y de otros intermediarios financieros no bancarios<sup>23</sup>;
- ↳ Reestructurar al BANRURAL para dar paso a una Banca de las Cajas Rurales;
- ↳ Impulsar la participación de las instituciones y organizaciones integrantes del Sistema Nacional de Financiamiento Rural de los servicios de crédito, ahorro, seguros, transferencia de remesas, servicios de pago y la aportación del capital de

---

<sup>22</sup> La Ley de Desarrollo Rural Sustentable se refiere en particular a la Banca Social como aquella orientada a la atención de los pequeños productores de bajos ingresos, consideradas como instituciones financieras no públicas y sin fines de lucro, que tienen el propósito de otorgar servicios financieros a la población del medio rural (artículo 116 del capítulo XI).

<sup>23</sup> Por ejemplo, a través de la SAGARPA con el Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR).

riesgo al sector, por medio de las múltiples modalidades que adopten los servicios y productos financieros;<sup>24</sup>

Además, debe considerarse la convergencia de otras políticas que matizan y estructuran la dimensión de las Microfinanzas, como son: el desarrollo de zonas rurales marginadas; el desarrollo rural con enfoque territorial; la diversificación y reconversión productiva. Estas se suman a aquellas de carácter explícitamente financiero, debido a que inciden en cuestiones como la pobreza, la generación del empleo agrícola y rural, el fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas, el impulso a esquemas de producción por medio de la micro y pequeña empresa, la integración hacia las cadenas agroalimentarias con la generación de valor, una mayor inversión en infraestructura y tecnologías, así como por el manejo y la conservación de los recursos naturales disponibles en forma sostenible.

### **3.4 El marco jurídico en el sistema financiero rural**

El actual marco jurídico de las Finanzas Rurales comprende múltiples legislaciones, que junto con sus respectivas reglamentaciones y normatividades, se aplican a las instituciones y organizaciones del sector de la banca y seguros, a los fondos y fideicomisos del gobierno, al sector de las organizaciones y actividades auxiliares de crédito, como de las entidades de ahorro y crédito popular, además de las reglas de operación de los programas públicos operados por las Secretarías que disponen de apoyos y recursos con una orientación al financiamiento rural.

---

<sup>24</sup> La concepción de disponer de múltiples servicios financieros en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable está descrita en los artículos 119 y 121; no obstante, subyace con preferencia la visión del financiamiento agrícola respecto al rural.

A pesar de lo antes señalado, es conveniente diferenciar las instituciones rectoras del Sistema Financiero Mexicano que participan directamente en las finanzas rurales, de aquellas que participan en la operación de los servicios y productos financieros. Por una parte, esta la legislación que fundamenta a las entidades de gobierno que por su carácter rigen, regulan y vigilan el desarrollo y desempeño de las instituciones y organizaciones financieras rurales, lo que podría denominarse el marco macro – legislativo, pues se refiere al marco legal que provee la naturaleza, legitimidad y sentido del sector. Por principio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público asume el rol de entidad rectora como autoridad fiscal , seguida por el Banco de México como entidad de regulación, con las Comisiones Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) quienes desarrollan la función de la supervisión y vigilancia de las instituciones y organizaciones operadoras.<sup>25</sup>

Por otro lado, en el nivel de operación, se encuentra el marco legislativo del conjunto de instituciones y organizaciones del sector financiero rural. Esta legislación siendo particular hacia las instituciones operadoras de los productos y servicios financieros, también cuenta con algunas leyes que definen ciertas funciones y acciones en la perspectiva del fomento y apoyo institucional, como acontece con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (DLRS), en la cual se establecen entre sus objetivos, instancias a crear y funciones a desarrollar, la creación del Sistema Nacional de Financiamiento Rural. Otro tipo de leyes que tienen competencia o deben ser tomadas en

---

<sup>25</sup> La legislación aplicable a la SHCP es la Ley Orgánica de la Administración Pública, además de que en las leyes generales los sectores financieros es mencionada como entidad administradora; en el caso del BM, este se rige por la Ley del Banco de México; mientras que en la CNBV está la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y en la CNSF es la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualista de Seguros y el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

cuenta, tal como resulta con la legislación mercantil, dado que por su conducto se especifican las figuras jurídicas que pueden adoptar para llevar a cabo las actividades financieras. Este tipo de leyes son colaterales y complementarias a las de carácter financiero, por lo que enseguida se describen las leyes directamente aplicables a los sectores de las finanzas rurales (cuadro 38)

**Cuadro 38. Legislación aplicable en las Finanzas Rurales en México 2006**

Sector	Institución – Organización	Legislaciones y Reglamentaciones		Decretos de reformas (2000 – 2007)
		Denominación actual	Año	
Banca comercial	Banca Múltiple	Ley de Instituciones de Crédito	1990	16 reformas
		Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito	1932	3 reformas
		Reglas para (...) la Capitalización de las Instituciones de la Banca Múltiple		2 reformas
Banca de desarrollo	Banca de desarrollo	Ley Federal de las Entidades Paraestatales	1986	5 reformas
		Ley Orgánica de la Admón. Pública Federal	1976	10 reformas
	Financiera Rural	Ley Orgánica de la Financiera Rural	2002	1 reforma
	BANSEFI	Ley Orgánica del BANSEFI	2001	3 reformas
	NAFIN	Ley Orgánica de NAFIN	1986	2 reformas
	BANCOMEXT	Ley Orgánica de BANCOMEXT	1986	2 reformas
Seguros	Instituciones de seguros Fondos de Aseguramiento	Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros	1935	11 reformas
		Ley Sobre el Contrato del Seguro	1935	2 reformas
		Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural	2005	Sin reforma
EACP	SCAP SOFIPO Federación Confederación	Ley de Ahorro y Crédito Popular	2001	8 reformas
		Ley (...) Fideicomiso que administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo	2000	5 reformas
OAAC	Uniones de Crédito Almacenes SAP	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito	1985	9 reformas
Fideicomisos	FIRA	Ley (...) Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura	1954	1 reforma

Nota: El año se refiere al momento que se decreta originalmente y permite conocer su antigüedad.

Fuente: Elaborado en base a SHCP (2007), consultado en Internet <http://www.shcp.org.mx> y Cámara de Diputados (2007), consultado en Internet <http://www.diputados.gob.mx>

Como se observa en el cuadro anterior, con la única excepción de la Ley de los Fondos de Aseguramiento, en las demás legislaciones de los sectores participantes en las Finanzas Rurales existen reformas dentro del período del 2000 al 2007. Esto llama la atención si se considera que las leyes con mayores reformas son aquellas de carácter más general, como sucede con las leyes de Instituciones de Crédito, la General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de Ahorro y Crédito Popular, así como la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

#### **IV. La regulación y supervisión de las EACP's**

El presente capítulo aborda el tema de la regulación y el papel del BANSEFI en la transformación de las IMF's rurales y demás organizaciones que constituyen el sector de las entidades de ahorro y crédito popular. En la primera sección se examinará la información disponible sobre la iniciativa de constituir y fortalecer el sector de las EACP's, donde quedaron incluidas las IMF's rurales como uno de las organizaciones clave para ampliar la provisión de servicios financieros a la población de bajos ingresos en el medio rural. En principio se describirá el mercado de las EACP's, identificado previamente a la transformación del PAHNAL en el BANSEFI y el decreto de la LACP en el 2001, el cual fue integrado básicamente con las Cooperativas y Sociedades de Ahorro y Préstamo, Cajas Solidarias, Uniones de Crédito, Asociaciones y Sociedades Civiles, entre otras figuras. Estas entidades fueron definidas como la población objetivo de los programas de apoyo del BANSEFI, con la asistencia y supervisión de la CNBV, así como el respaldo financiero y técnico de organismos internacionales que han colaborado en el proceso de fortalecimiento y regulación de las EACP's. La segunda sección desarrolla el proceso de la supervisión auxiliar, como una de las acciones más importantes de las Federaciones, exponiendo los principales pasos y características de la supervisión auxiliar in situ y extra situ, debido a que éstas representan las funciones fundamentales para analizar el desempeño financiero de las EACP's, por lo que también se describen los apoyos recibidos en asistencia técnica y capacitación, además de los resultados obtenidos a mediados del 2007.

## **4.1 El BANSEFI y el Sector de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular**

### ***4.1.1 El Sector del Ahorro y Crédito Popular en el 2002***

Entre las iniciativas del Plan Nacional de Desarrollo del 2001-2006 el gobierno planteó la necesidad de llevar a cabo reformas en el sistema financiero mexicano, con el propósito de fomentar el ahorro a largo plazo y el popular. En el campo del ahorro popular la propuesta oficial fue la construcción de lo que denominó la Banca Social. Al respecto, determinó dos medidas concretas: por una parte, el ordenar a las entidades que conformarían la Banca Social de México y que a futuro se denominaría el sector del ahorro y crédito popular, por lo que necesitó crear un marco legislativo y normativo que sustentara este nuevo sector, lo que conllevó a promover un proceso de regulación y la consecuente construcción de un sistema de supervisión y vigilancia de las entidades del sector conforme a sus características, estableciendo los criterios e indicadores de tipo contable y financiero, con un carácter estandarizado respecto a los demás intermediarios financieros; por otra parte, el determinar la canalización de recursos para actividades productivas personales y empresariales, a través de los microcréditos y demás apoyos de las instituciones del gobierno (Gobierno, 2001: 104-105)

De esta manera, la transformación de las entidades del sector de ahorro y crédito popular se justificaba en la medida de que la regulación contribuiría a aumentar la cobertura de servicios financieros, el desarrollo equilibrado del sistema financiero y, con las disposiciones y procedimientos de la supervisión, se aseguraría la protección de los derechos de los usuarios de los servicios financieros, especialmente de los ahorradores. Además, estaba presente la preocupación de evitar una nueva crisis financiera y la desconfianza de la población sobre las políticas económicas del gobierno.

#### 4.1.1.1 El mercado de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular

Con la transformación del PAHNAL y creación del BANSEFI<sup>26</sup> y el decreto de promulgación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular en el 2001, se iniciaron los primeros pasos para dar forma al sector de las entidades de ahorro y crédito popular. Un paso casi simultáneo fue el estudio de mercado sobre las EACP's en el país, donde se definió como objetivo “*recabar información detallada y confiable sobre las condiciones generales y financieras de las sociedades, así como de la población atendida y de los productos que ofrecen, a fin de contar con las herramientas que ayuden a efectuar una adecuada planeación de las políticas financieras, regulatorias y de fomento del Gobierno Federal para promover el desarrollo equilibrado del sector de Actividades de Ahorro y Crédito*” (BANSEFI, 2002: 3)

Entre los principales resultados del censo de las ACP estuvo el proporcionar información actualizada de las organizaciones urbanas y rurales que operaban servicios financieros en México al 2002. En el censo se recopiló información de 388 sociedades, que representó cerca del 61.5% de un total estimado de 630 en el país,<sup>27</sup> que fueron las EACP's que deberían ser reguladas por la LACP. Los apartados del censo fueron los de ubicación, organización, operación e infraestructura.

↳ Ubicación y origen. De las 388 organizaciones del censo los estados de Jalisco, Oaxaca, Guanajuato, Nayarit y Durango concentraron el 49% de la muestra, con

---

<sup>26</sup> En el artículo 3ro de la Ley orgánica de BANSEFI se indica que promoverá el ahorro, el financiamiento y la inversión entre las entidades integrantes del sector, además de ofrecer instrumentos y servicios financieros y canalizar apoyos para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del sector.

<sup>27</sup> Previamente el BANSEFI había estimado un universo de 630 entidades del sector: 32 Uniones de Crédito; 11 Sociedades de Ahorro y Crédito; 157 Sociedades Cooperativas; 217 Cajas Solidarias; y 220 Cajas Populares (Gavito, 2002)

191 sociedades y las restantes 197 se hallaban en otros 25 estados del país. En cuanto al número total de asociados, los estados de Guanajuato, Querétaro, Jalisco, Distrito Federal y San Luis Potosí agruparon 1 millón 540.6 mil personas, que representaban un 73.8% de socios del censo. Respecto al tipo de organización las Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Cajas Solidarias fueron las de mayor dominancia al aglutinar el 81.1% de todas las sociedades del censo (cuadro 39)

**Cuadro 39. Sociedades censadas por el BANSEFI, 2001**

Tipo de sociedad	Abreviatura	Sociedades	%
Cooperativas de Ahorro y Préstamo	CAP's	186	47.9
Cajas Solidarias	CS	129	33.2
Uniones de Crédito	UC	24	6.2
Asociaciones Civiles	AC	18	4.6
Sociedades de Solidaridad Social	SSS	10	2.6
Sociedades civiles	SC	5	1.3
Sociedades de Ahorro y Préstamo	SAP	7	1.8
Otras	O	6	1.5
Sin figura	S/F	3	0.8
<b>TOTAL</b>		<b>388</b>	<b>100</b>

Nota. En otras organizaciones se consideran las UAIM's, las Sociedades anónimas (SA), Instituciones de Asistencia Privada (IAP) y la Mutualidad; en cambio, en la categoría de sin figura se refiere a aquellas organizaciones sin registro.

Fuente: BANSEFI. 2002 Censo de las sociedades con actividades de ahorro y crédito popular (ACP)

↳ Aspectos organizativos y operativos. De las 388 sociedades se registró una población atendida poco mayor a los 2 millones de beneficiarios, con poco más de 8.6 mil empleados y un total de 1,194 sucursales; además, se observó que el 84% de las sociedades informaron estar afiliadas a un organismo de integración, el cual les proporcionaba servicios de apoyo en representación, capacitación y asesoría (administrativa, contable, fiscal, cobranza, promoción y educación). Un aspecto

interesante es que 278 sociedades manifestaron operar en el sector rural y de éstas 102 señalaron que prestaban sus servicios en forma exclusiva.

↳ Situación financiera. En general, se observa que las sociedades presentaban un nivel de capitalización del 12.2%, aunque por segmento se tenía que las Cajas Solidarias registraron el mayor índice, con el 64%. En relación a los activos, las Cooperativas, las SAP's y Uniones de Crédito, concentraron un 87% del total, mientras que en captación las Cooperativas y Cajas Solidarias representaron el 62% (Cuadro 40) Asimismo, fue evidente que la mayoría presentaba una baja rentabilidad, atribuible a la concepción de que los servicios financieros de las sociedades eran sin fines de lucro, con el objetivo de apoyar social y económicamente a los asociados.

**Cuadro 40. Resultados financieros del censo de BANSEFI 2002 (miles de millones)**

Figura	Socios	Activo (A)	Pasivo	Capital (C)	Captación	Cartera	C/A
CAP's	1,013.6	8.5	7.7	0.9	7.3	5.9	10.0
SAP's	639.8	5.4	5.0	0.3	4.8	3.3	6.3
UC	38.4	2.1	1.8	0.3	0.7	1.5	14.8
CS	142.9	0.8	0.3	0.5	0.2	0.4	64.0
AC	116.0	1.1	1.0	0.1	0.9	0.7	7.5
SC	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9.8
SSS	2.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	45.7
Otras	133.5	0.5	0.3	0.1	0.1	0.2	25.3
<b>TOTAL</b>	<b>2,087.5</b>	<b>18.4</b>	<b>16.2</b>	<b>2.2</b>	<b>14.2</b>	<b>12.0</b>	<b>12.2</b>

Fuente: BANSEFI. 2002 Censo de las sociedades con actividades de ahorro y crédito popular (ACP)

De la información financiera se desprendía que los préstamos promedio por cuenta era superior al ahorro promedio por cuenta: el préstamo promedio ascendió a 11 mil 800 pesos por cuenta, en tanto el ahorro era de 7 mil 600 pesos. Otro indicador fue que el 85% de la captación de las sociedades estaba colocado en los préstamos. Además,

en el censo se afirmaba que los ahorros y préstamos promedios variaban entre cada tipo de sociedades, aunque las Sociedades de Ahorro y Préstamo y Uniones de Crédito tenían los promedios más altos; mientras que las Cajas Solidarias y Sociedades de Solidaridad Social presentaban los promedios más bajos (BANSEFI, 2002: 6)

Respecto a la cartera de crédito total, se presentó un índice de morosidad del 11.3% en promedio, aunque las Cajas Solidarias alcanzaron un nivel del 19.1%; no obstante, debido a los diferentes criterios que usaban las sociedades, debió asumirse con precaución la generalización de la cartera vencida.<sup>28</sup> De esta manera, la cartera vencida respecto al capital contable ascendía a un promedio del 61%, con la observación de que un grupo de las SAP's tenía un índice del 138% y para las Uniones de Crédito 's era del 69%, lo cual reflejaba problemas de solvencia financiera. Una última cuestión fue que la diferencia entre la captación de recursos y el otorgamiento de créditos (2,115 millones de pesos, más recursos de los conceptos del capital contable) era recursos disponibles que les permitía tener un elevado índice de liquidez, alcanzando un 39% al ascender a los 5.5 miles de millones de pesos. Tales recursos representaron una especie de fondo respecto a la cartera vencida, pero a la vez disminuía la rentabilidad y eficiencia en el manejo de los recursos, por no tenerlos colocados en préstamos.

↳ Infraestructura tecnológica. Bajo este concepto se incluyeron los recursos sobre equipamiento y comunicación. De acuerdo a los datos del censo se observó la falta de infraestructura tecnológica, o bien que ésta era insuficiente en la mayoría de las sociedades y áreas de trabajo, pero con mayor énfasis en la disponibilidad de equipamiento de computo, líneas telefónicas y servicio del internet, la cual es

---

<sup>28</sup> El supuesto era que ante la diversidad de criterios de registro de la cartera vencida y la dificultad de compararla entre las sociedades, se trataba en la mayoría de los casos del registro de pagos vencidos.

infraestructura relacionadas al registro y manejo de la información, así como de la comunicación al exterior. También se captó que apenas un 17% de las sociedades contaba con páginas en internet para presentar información de sus programas y resultados (cuadro 41) Esto si bien no era un requisito o barrera real para operar los servicios, si proporcionaba datos sobre la capacidad para trabajar y brindar de manera adecuada los servicios financieros a los socios y clientes.

**Cuadro 41. Disponibilidad de los recursos de infraestructura tecnológica**

Figura	Sociedades	Computadora	Impresora	Servidores	Teléfono/fax	Internet
CAP's	186	3,270	2,445	313	878	159
SAP's	7	2,340	1,291	386	739	12
UC	24	286	176	40	148	42
CS	129	288	256	23	113	18
AC	18	454	307	33	161	23
SC	5	13	12	2	3	2
SSS	10	5	4	0	2	3
Otras	9	247	137	22	166	80
<b>Total</b>	<b>388</b>	<b>6,903</b>	<b>4,628</b>	<b>819</b>	<b>2,210</b>	<b>339</b>

Fuente: BANSEFI. 2002 Censo de las sociedades con actividades de ahorro y crédito popular (ACP)

Conocimiento del entorno legal. En la última sección del censo se consultó el conocimiento que tenían sobre el marco legal. El resultado fue que el 86% de las sociedades señalaron conocer los temas principales de la LCAP, así como que el 72% admitió estar de acuerdo con la aplicación de la LCAP, en tanto el 13% indicó no estar de acuerdo y el restante 15% no contestó esta pregunta.

Es importante señalar que a pesar de los resultados del censo de las EACP's, el BANSEFI recibió una recomendación de la Auditoría de la Función Pública para que además de las 388 entidades consideradas como universo para la regulación, se ampliara

hasta alcanzar las 630 identificadas al principio, así como incorporarlas al Proyecto de Fortalecimiento del sector de las EACP's, (ASF, 2005: 216)

#### *4.1.1.2 Los programas de apoyo del BANSEFI*

Con la creación del Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), conforme al decreto de la Ley orgánica expedida el primero de junio del 2001, en su calidad de Sociedad Nacional de Crédito y parte de la Banca de Desarrollo, el gobierno estableció uno de los pilares sobre los cuales iría a construir el sector de las finanzas populares, denominado en oficialmente como el Sector de las Entidades del Ahorro y Crédito Popular. De esta forma concretó las bases legales para la creación de la institución que asumiría las funciones de fomento el desarrollo integral del sistema financiero popular y promover las acciones que le dieran competitividad y eficiencia a las operaciones financieras, tanto de las sociedades reconocidas en la LACP como de las organismos de integración, esto es, las Federaciones y las Confederaciones.

En particular, los objetivos del BANSEFI comprenden un amplio espectro de acciones que se resumen en tres apartados relacionados (BANSEFI, 2006a: 61): primero, convertirse en la **banca de ahorro nacional** y otros servicios financieros de la población popular de bajos recursos, **promoviendo la cultura del ahorro**, con apego a la Ley de Instituciones de Crédito y disposiciones legales aplicables como banca de desarrollo; segundo, **promocionar los servicios de ahorro, financiamiento e inversión** para el sector de las EACP's, por medio de programas y apoyos para proporcionar instrumentos y servicios financieros, tecnológicos, de capacitación y asesoría, administración de riesgos y la colaboración con otras dependencias oficiales para **lograr el fortalecimiento institucional del sector**; tercero, **coordinar los apoyos del gobierno**

**federal** para construir la infraestructura necesaria del sector de las EACP's, en el marco de la nueva legislación y con la expectativa de alcanzar un desarrollo competitivo, equilibrado y eficiente entre sus instituciones participantes.<sup>29</sup>

En este punto, dado que plantea la función de coordinar los apoyos para la operación de las EACP's, aunado a favorecer la construcción de las infraestructura y condiciones para su desarrollo y seguridad jurídica, el **BANSEFI contempla su constitución como la Caja de cajas** del sector y, por ende, fortalecer la sostenibilidad financiera y competitividad. Las actividades particulares de estos tres objetivos corresponden, por lo tanto, a la promoción del ahorro público, el Caja de cajas y los apoyos temporales de fortalecimiento (cuadro 42)

**Cuadro 42. Actividades y proyecto relevantes en los objetivos del BANSEFI**

Objetivos	Actividades relevantes	Tipo de recursos
Promotor del ahorro	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Instrumento de ahorro de organismos públicos de vivienda</li> <li>✓ Productos y servicios de ahorro a población de ingresos bajos y medianos</li> <li>✓ Portafolio de inversión de ahorro captado</li> </ul>	Federales
Caja de cajas (Banco de cajas de las EACP's)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Provisión de servicios financieros</li> <li>✓ Generación de economías de escala en operaciones con las EACP's (disminución de costos)</li> </ul>	Federales
Coordinación de proyectos del Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Capacitación para el fortalecimiento y profesionalización de la EACP's, además de apoyos en el proceso de la regulación de acuerdo a la LACP</li> <li>✓ Transferencia de tecnología (Plataforma de Red )</li> <li>✓ Campaña de difusión para mejorar la percepción de los servicios al sector y su transformación</li> <li>✓ Apoyo a la CNBV en la capacitación para la regulación y supervisión hacia las EACP's</li> </ul>	Federales y recursos del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno Alemán

Fuente: Elaborado en base a BANSEFI (2006a)

<sup>29</sup> Consultar el capítulo I y II de la Ley orgánica del BANSEFI (2001) y su página de Internet <http://www.bansefi.gob.mx/>

Una de las actividades iniciales del BANSEFI en torno al proceso de regulación de las EACP's fue desarrollar el componente de estabilización de las Sociedades de ahorro y crédito popular y las Federaciones, dentro del proyecto de Consolidación y Fortalecimiento al Sector de Ahorro y Crédito Popular, el cual tuvo por objetivo desarrollar planes de trabajo para la estabilización, mejoramiento, saneamiento y liquidación de las EACP's que decidieran estar incorporadas al proceso de regulación de la LACP, en base a estándares de evaluación. Este componente requirió la conformación de seis grupos de trabajo, con la participación de al menos una Federaciones, 60 Sociedades de ACP y cerca de 225 socios para cada uno de los grupos y el seguimiento y asesoría de consultoras internacionales desde el 2002 (BANSEFI, 2006)

Un producto concreto e importante fue la elaboración de los Estándares de Evaluación Financiera y Global de las EACP's, resultado del Comité de Estándares donde participó la CNBV, BANSEFI y expertos nacionales e internacionales de las finanzas. Esta metodología corresponde al artículo 4 transitorio y permite la evaluación y clasificación de las entidades que decidan incorporarse al régimen de prórroga condicionada, la cual fue emitida como decreto de reforma a la LACP el 27 de mayo del 2005. La clasificación de la EACP's fue determinada con las siguientes cuatro categorías: en condiciones de ser autorizada; contar con un programa de mejoramiento antes de gestionar la autorización; recomendación de entrar a un proceso de fusión, escisión o reorganización; sin posibilidad de cumplir con los requisitos de la legislación, por lo que deben ser liquidadas en forma ordenada.

Al respecto, obsérvese que la evaluación es función de las Federaciones por medio del Comité de Supervisión, con base al examen de dos apartados: estabilidad financiera con un 80% del valor y organización y funcionamiento con un 20%.

Asimismo, se modificó la clasificación inicial al decidir que la categoría A implicaba el análisis de todos los factores y que esto era tarea de la CNBV, por lo que las categorías finales serían la B+, B, C y D. La primera categoría califica con un rango de 81 a 100 puntos y la considera en condiciones adecuadas para iniciar el proceso de certificación ante la CNBV y ser autorizada para iniciar operaciones formalmente como entidad regulada. La siguiente categoría (B) va de 61 a 80 puntos y plantea la necesidad de entrar a un programa de mejoramiento, antes de buscar la autorización (cuadro 43) Las restantes categorías implican un proceso de fusión o reorganización (categoría C) y en el caso más desfavorable el ser liquidada en un plazo razonable (categoría D).

**Cuadro 43. Categoría de los estándares de evaluación financiera de las EACP's**

<b>Categoría</b>	<b>Puntos</b>	<b>Especificación de la clasificación</b>
B +	81 a 100	Sociedades en condiciones de ser autorizadas
B	61 a 80	Sociedades que requieren un programa de mejoramiento, antes de ser considerada para su autorización
C	41 a 60	Sociedades que deben fusionarse, escindirse o entrar a un proceso de reorganización para ser autorizadas
D	Menos de 41	Sociedades sin posibilidades de cumplir con los requisitos de la LACP y necesitan entrar a un proceso de liquidación

Fuente: BANSEFI (2006a) e información de la página de Internet <http://www.bansefi.gob.mx/>

La calificación de las EACP's a principios del 2006 arrojó como resultado que de las 382 entidades con las que se estaba trabajando en su regulación, 112 estaban en la categoría de B+, 194 en la categoría B y las demás 65 entidades fueron calificadas en la categoría C (cuadro 44)

**Cuadro 44. Número de socios y activos de acuerdo a la calificación de las EACP's, 2006**

<b>Calificación</b>	<b>EACP'S</b>	<b>%</b>	<b>Socios</b>	<b>%</b>	<b>Activos</b>	<b>%</b>
<b>Autorizada</b>	11	3	250.8	7	2,690.9	6
<b>B +</b>	112	39	2,288.4	65	28,535.1	64
<b>B</b>	194	51	834.9	23	10,771.9	24
<b>C</b>	65	17	164.4	5	2,250.1	5
<b>Total</b>	<b>382</b>	<b>100</b>	<b>3,538.5</b>	<b>100</b>	<b>44,248.1</b>	<b>100</b>

Notas. Monto de socios en miles y activos en millones de pesos

Fuente: Elaborado en base a BANSEFI (2006b) Datos a diciembre del 2005. p28

#### *4.1.1.3 El apoyo internacional al sector de las EACP's*

El apoyo internacional para el ordenamiento y construcción del Sector de Ahorro y Crédito Popular procedió básicamente de tres fuentes: El Banco Mundial (BM), El Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de Alemania. La suma total de recursos programados desde el 2001 hasta mediados del 2007 se estiman en 144.5 millones de dólares. Las aportaciones sobre este monto se distribuyeron en un 96.9% por parte de El Banco Mundial con 140 millones de dólares, un 2.4% por el Banco Inter-Americano de Desarrollo (FOMIN) con 3.5 millones de dólares, mientras que el restante 0.7% lo proporcionó el Gobierno de Alemania con un millón de dólares. En el cuadro siguiente se menciona la fuente, recursos aportados y concepto del apoyo (cuadro 45)

**Cuadro 45. Recursos aportados por BM, BID y Gobierno Alemán al BANSEFI**

<b>Fuente financiera</b>	<b>Concepto del apoyo</b>	<b>Monto apoyado (millones US \$)</b>
Banco Mundial	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fase I. Consolidación del sector de ACP; expansión de servicios financieros rurales; estudios del sector de ACP, monitoreo y evolución y administración del proyecto</li> <li>➤ Fase II. Asistencia técnica para el fortalecimiento de instituciones del sector de ACP; desarrollo de plataforma tecnológica; monitoreo y evaluación, estudios y disseminación de información; administración del proyecto</li> </ul>	140.0
Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Asistencia técnica para adecuación a los sistemas de información</li> <li>➤ Capacitación de la CNBV y Comités de Supervisión</li> <li>➤ Desarrollo de nuevos productos financieros al sector de ACP</li> <li>➤ Asesoría especializada y colocación del capital social de BANSEFI</li> </ul>	3.5
Gobierno de Alemania	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Asistencia técnica a las Federaciones del sector EACP's</li> </ul>	1.0
<b>Total de recursos internacionales al sector de las EACP's</b>		<b>144.5</b>

Fuente: Elaborado en base a BANSEFI (2006a) y página de Internet <http://www.bansefi.gob.mx/>

Por tal propósito, el gobierno mexicano requirió la inversión de importantes recursos, los cuales fueron complementados por créditos del Banco Mundial (BM) y la donación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por medio del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), complementada con una aportación del Gobierno Alemán e instituciones internacionales en las microfinanzas y cooperativismo, como la confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), Développement International Desjardins (DID), las cuales han participado en el programa de Fortalecimiento de las EACP's.

Por otra parte, respecto a los recursos federales autorizados para la operación del BANSEFI y de los cuales un porcentaje esta destinado para la promoción del ahorro, durante el período 2001-2007, ascienden a 7 mil 138 millones de pesos (cuadro 46) Aunque es pertinente observar que no necesariamente corresponden los montos de los

presupuestos anuales respecto a lo operado realmente; aún sí estos son los datos disponibles sobre los recursos autorizados al BANSEFI.

**Cuadro 46. Presupuesto asignado al BANSEFI en el periodo 2001-2007**

Año	Monto programado <sup>1</sup>	Monto ejercido BANSEFI <sup>2</sup>	Monto para Promover ahorro <sup>3</sup>	Monto ejercido por PROFACP		
				Total	Gobierno	BM + BID
2001	286.5	284.9	nd	Nd	Nd	Nd
2002	555.1	535.2	240.0	16.0	0.8	15.2
2003	1,017.5	885.5	368.0	287.7	26.4	261.3
2004	1,186.9	1,027.0	397.6	386.4	45.6	340.8
2005	1,228.0	1,228.0	505.6	379.6	Nd	Nd
2006	1,492.8	1,492.8	Nd	Nd	Nd	Nd
2007	1,371.6	1,371.6	Nd	Nd	Nd	Nd
<b>Total</b>	<b>7,138.4</b>	<b>7,138.4</b>	<b>Nd</b>	<b>Nd</b>	<b>Nd</b>	<b>Nd</b>

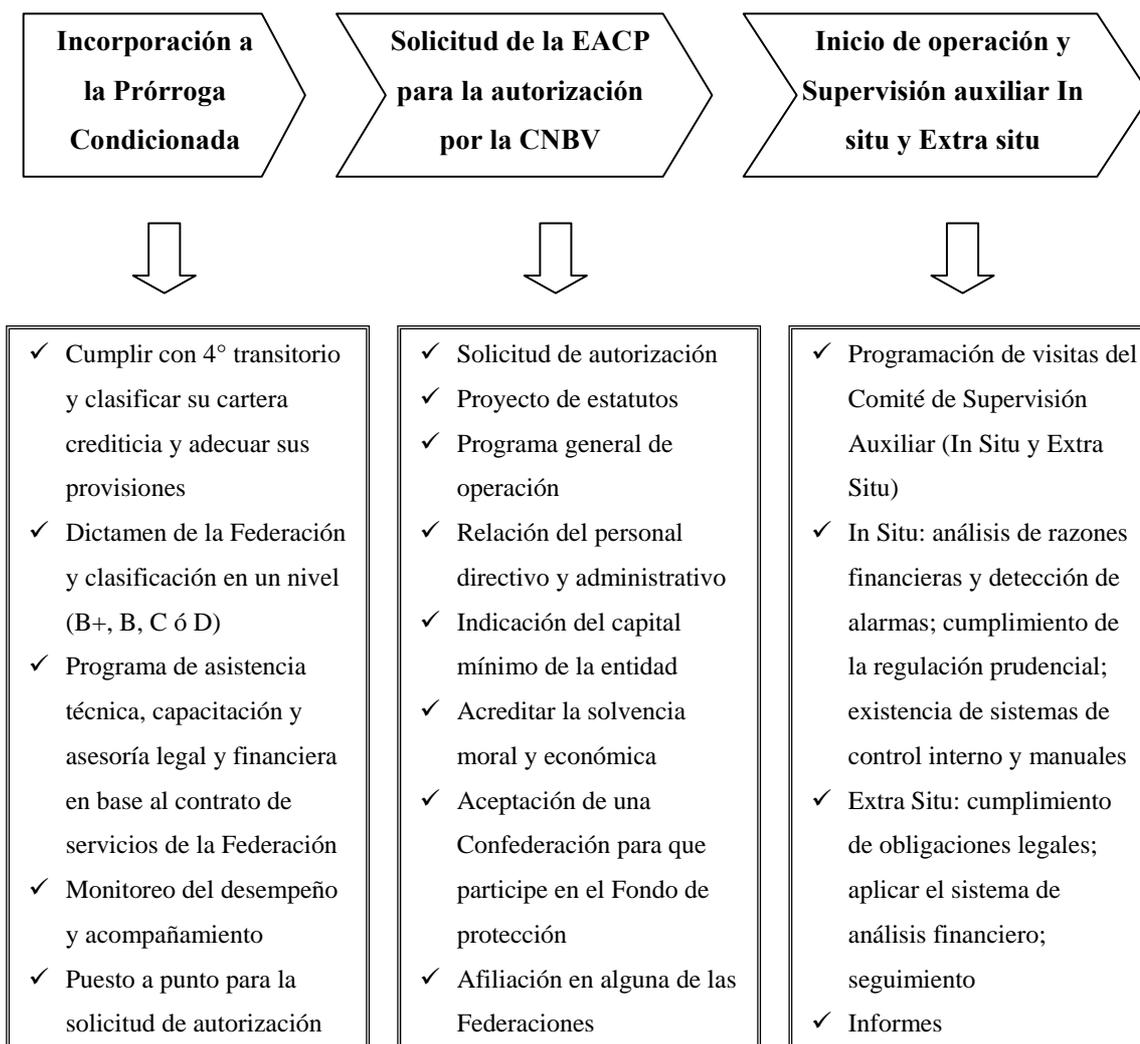
Notas (1) Información del Presupuesto de la Federación (millones de pesos)

(3) Considerado como los apoyos fiscales para la operación del ahorro y los programas

Fuente: Elaborado en base a BANSEFI (2006a)<sup>2</sup> y Cuevas, Othón (2007)<sup>1</sup>

#### 4.1.1.4 *Los pasos de la transformación de las EACP's*

Las etapas que deben llevar a cabo las entidades interesadas en la transformación de su condición informal a la formal, conforme a los lineamientos de regulación de la LACP, son tres etapas de trabajo: cumplir con los requisitos básicos de la solicitud; la calificación de la entidad por parte del Comité de Supervisión Auxiliar de la Federación; el desarrollo de los programas de asesoría, capacitación y seguimiento. Cada una de estas etapas comprende elementos que tendrán que cumplir las entidades (figura 7)



Fuente: Elaboración propia en base a la LACP y BANSEFI (<http://www.bansefi.gob.mx/>)

**Figura 7. Proceso de la transformación y regulación de una entidad en la LACP**

#### ***4.1.2 La Banca Comercial en el mercado del Ahorro y Crédito Popular***

Durante el 2006 el sector de la banca comercial registró la incorporación de nuevas instituciones, las cuales presentaban la característica de enfocarse hacia el mercado de la población de ingresos medios y bajos, basados en su perfil de proveedores de productos de consumo popular con fuerte demanda, especialmente en la modalidad de los créditos al consumo y microcréditos. Este fenómeno del acercamiento de servicios

microfinancieros hacia las microempresas y la población de ingresos medios y bajos, normalmente sin acceso a los servicios formales, se le conoce como bancarización o downsaling (Westley, 2007; Navajas y Tijerina, 2007; Marulanda y Otero, 2005)

Un aspecto particular de los bancos autorizados fue que su origen se encuentra en las grandes cadenas comerciales que aumentaron su cobertura en el país, además de que con el historial crediticio de la población que durante años venía adquiriendo los productos, los bancos dispusieron de una importante fuente de información sobre la capacidad de pago y, por ende, permitió que los bancos estén desarrollando agresivas políticas de expansión de sus servicios microempresariales y de consumo con el uso de incentivos y premios (FELEBAN, 2005; Castañeda y Ruiz, 2006) además de la promoción de las tarjetas de crédito, el pago de servicios públicos, las transferencias, los seguros, entre otros (cuadro 47)

**Cuadro 47. La nueva banca comercial: servicios, sucursales y mercado objetivo**

Banco	Autorización	Servicios	Sucursales	Mercado objetivo
AMIGO	22.11.2006	Créditos Inversión Depósitos Microcréditos	16	Población de ingresos medios y bajos. Microcréditos de \$2,000 a \$100,000
Banco Fácil	22.11.2006	Crédito Seguros	96	Población que requiere crédito al consumo (mercado popular)
Wal-Mart de México Adelante	22.11.2006	Crédito Transferencias	980	Población que requiere crédito al consumo (mercado popular)
BanCoppel	21.11.2006	Créditos Depósitos	Más de 600	Población que requiere crédito al consumo (mercado popular)
Ahorro FAMSA	24.07.2006	Ahorro Préstamos Inversión	322	Población de ingresos medios y bajos Préstamos desde \$2,000 a \$50,000
Compartamos	01.06.2006	Créditos Ahorro	187 oficinas de servicios	Población trabajadora con ingresos entre 3 y

### Las IMF's rurales en el proceso de transformación para su regulación en México

Tesis de investigación doctoral, CIESTAAM-UACH

		Seguros		20 salarios mínimos Préstamos de \$7,130
Autofin México	07.12.2005	Depósito Inversión Crédito automotriz	80PV 90Puntos de plaza	Personas no bancarizadas
Azteca	25.03.2002	Ahorro Créditos Inversión Microseguros Transferencias Servicios diversos	1,516	Población bancarizable por segmento del mercado

Fuente: Elaborado propia en base a consulta de información disponible en Internet.

Sin embargo, es importante notar las diferencias cualitativas que contrastan entre los servicios financieros de este segmento de la banca comercial y los servicios de las IMF's y demás entidades del sector de las EACP. Enseguida se presenta un cuadro donde se muestran los aspectos que diferencian entre uno y otro servicio (cuadro 48)

#### Cuadro 48. Diferencias de los servicios financieros bancarios y microfinancieros

Aspecto	Servicios Bancarios	Servicios microfinancieros
Origen del préstamo	En base al salario/ingresos	En base al negocio y su entorno
Destino del préstamo	Endeudamiento para consumo	Inversión para activos e ingreso
Gestión	En la oficina	En campo (negocio u hogar)
Perfil del cliente/socio	Asalariado	Autoempleado
Administración del crédito	Estandarizado	Flexible y ajustado al socio
Objetivo del crédito	Al consumo	Empresa familiar
Garantía	Posiblemente	No tradicional
Plazo	Mediano y largo plazo	Corto y mediano plazo
Escalonamiento	No	Si

Fuente: FELEBAN (2005) Bancarización para la mayoría: microfinanzas rentables y responsables

Un ejemplo de la penetración de los servicios bancario en el mercado de las IMF's y entidades de ahorro y crédito popular es el Banco Azteca<sup>30</sup>. Algunos de los resultados de sus servicios financieros son los siguientes:

- ✓ Banco Azteca forma parte del Grupo Salinas en el división financiera, donde se encuentra también Seguros Azteca, Circulo de Crédito y Afore Azteca;
- ✓ La población objetivo de Banco Azteca es de 16 millones de familias, entre los ingresos bajos y medio;
- ✓ Entre sus programas están Empresario Azteca, a quien ofrece créditos para capital de trabajo desde 300 a 3,000 dólares, con un promedio de 2,730 créditos por semana; la Asociación Asmaz, para ofrecer asesoría legal, capacitación y apoyo médico, con una población atendida d 27,000 personas; el Catalogo electrónico de productos para las empresas, por medio de venta por catalogo; y Micronegocio Azteca, con préstamos de 5,000 a 50,000 dólares en plazos de hasta 5 años
- ✓ A junio del 2006 contaba con una cartera de crédito de 17.4 mil millones de pesos entre 7.1 millones de créditos;
- ✓ A junio del 2006 disponía de un total de 31.3 mil millones de pesos en depósitos entre 6.2 millones de cuentas;
- ✓ El financiamiento a los microempresas alcanzaba los 116 millones de dólares entre un total de 142.2 miles de clientes;
- ✓ El promedio de los créditos al consumo era de 2,400 pesos, en préstamos para las microempresas d 9,000 pesos, en ahorro de 5,000 pesos por cuenta, en seguros de 9 pesos por prima semanal y en transferencias de 2,900 pesos por cada pago.

---

<sup>30</sup> Banco Azteca (2006) Sirviendo a la base de la pirámide. Ponencia presentada en la reunión de trabajo del Proyecto AFIRMA, CIDE – USAID. México, 21 pp.

## 4.2 La supervisión auxiliar

### 4.2.1 El proceso de la supervisión auxiliar

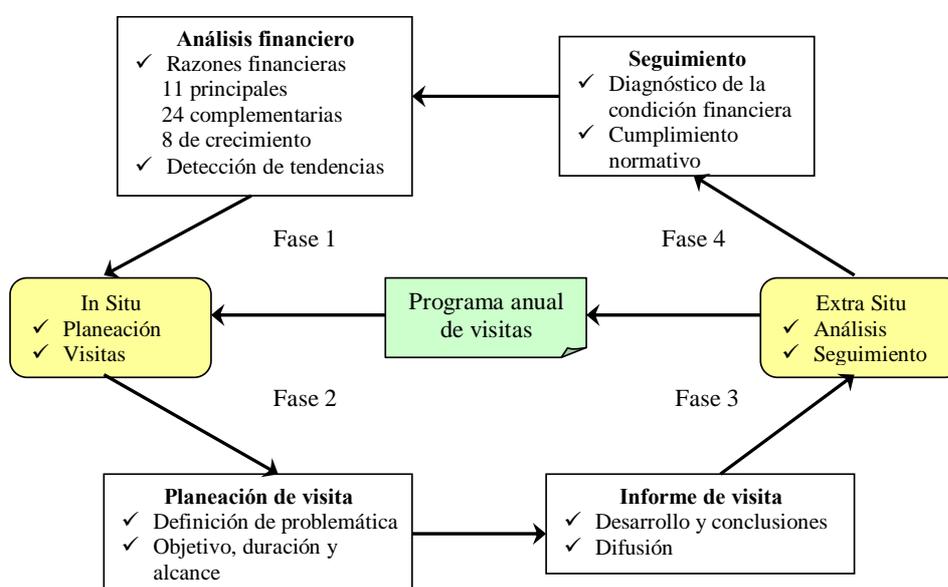
La supervisión auxiliar es una de las principales funciones que deben desarrollar las Federaciones, la cual se lleva a cabo por el Comité de Supervisión Auxiliar. Esta función significa *“revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio de las Entidades, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control y en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y situación legal de dichas Entidades, conste o deba constar en sus registros, a fin de que se ajusten a las disposiciones que las rigen y a las sanas prácticas financieras”* (DOF, 2005: 3)

Para tal efecto, el personal del Comité de Supervisión Auxiliar debió aprobar un proceso de capacitación y actualización de conocimientos, además de quedar certificado por medio de expertos internacionales de alguna de las organizaciones internacionales que brindaban la asistencia técnica. Asimismo, era necesario comprobar la solvencia moral y económica del personal del Comité y el carácter independiente de sus funciones respecto a las entidades a calificar, pues esta independencia y capacidad de ejercicio pleno de la Supervisión Auxiliar es imprescindible para realizar tareas de evaluación y seguimiento, la exigencia de cumplimiento e incluso de sanciones si fuese preciso (DID, 2005; Staschen, 2000; Delfines, *et.al.* 2006). De otra forma, el Comité no realizaría sus obligaciones en forma efectiva y la supervisión se convertiría en un problema en lugar de un avance.<sup>31</sup> Esto también conlleva a disponer de un código de ética profesional de la Federación y del cual el personal debe cumplirlo en los distintos ámbitos de trabajo.

---

<sup>31</sup> Entrevista con el Presidente del Comité de Supervisión de la FEDRURAL (2006)

A continuación se presenta el proceso general de la Supervisión Auxiliar, donde se incluyen las actividades generales del programa anual de visitas In situ y Extra Situ; asimismo, se indica la información a trabajar (figura 8) Cabe observar que en las visitas a las entidades debe seguirse un protocolo en forma puntual con conocimiento de parte de los representantes de las entidades y que el flujo de información y los reportes del Comité son básicos y de naturaleza legal para cualquier acción.



Fuente: CNBV (2003) Supervisión y microfilmación

**Figura 8. El proceso de la Supervisión Auxiliar del Comité de Supervisión**

Esto implica que las Federaciones deberán establecer una relación contractual con las entidades que decidan participar en el proceso de regulación, por lo que tendrán las opciones de quedar afiliada ó únicamente establecer un contrato de prestación de los servicios de la Supervisión Auxiliar de la Federación. En uno u otro caso, es importante que la entidad considere las probabilidades de quedar certificada dentro de alguna de las categorías y niveles de operación contemplada dentro de la LACP, los beneficios y

obligaciones, así como por el interés de integrarse a una red que le podría proporcionar sinergias en la consecución de apoyos oficiales.

Las actividades y objetivos de las actividades que lleva a cabo el Comité de Supervisión Auxiliar<sup>32</sup> están comprendidas en las supervisión In situ, donde en base a visitas se verifica la operación y calidad de los servicios, mientras la supervisión Extra Situ lleva a cabo el análisis financieros con información documental (cuadro 49)

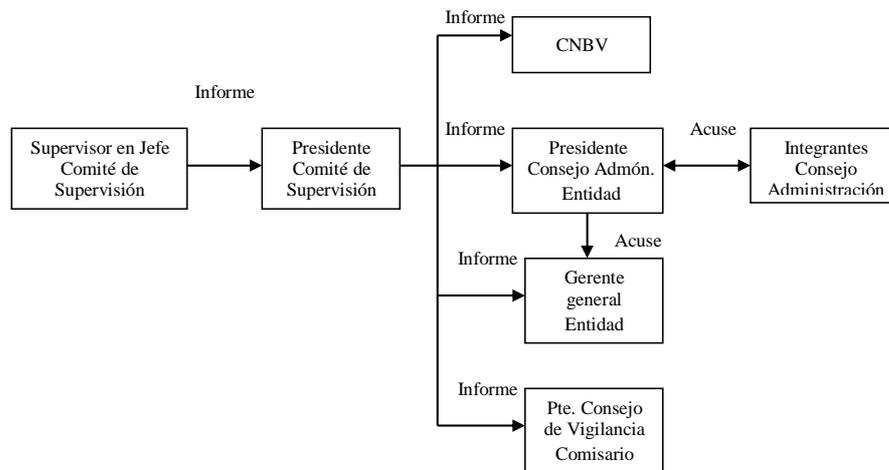
**Cuadro 49. La supervisión In Situ y Extra situ del Comité de Supervisión Auxiliar**

<i>In Situ</i>	<i>Extra Situ</i>
<u>Objetivo.</u> Evaluar la situación de la entidad y posibles problemas y acciones a desarrollar.	<u>Objetivo.</u> Evolución del desempeño financiero actual y futuro de la entidad, así como la vigilancia posterior
Procedimiento para la generación de información	Entrega de la información
Cumplimiento de la regulación prudencial que marca la LACP	Cumplimiento de las obligaciones legales
Documentación adecuada para respaldar las operaciones activas y pasivas de la entidad	Análisis financiero (SANA) Análisis de las razones financieras principales y complementarias Razones de crecimiento Análisis temporal y de tendencia Examen de la alerta temprana
Revisar la estructura organizacional y su funcionamiento	
Verificar la existencia de sistemas adecuados de control interno y de sus manuales correspondientes	Seguimiento
Comprobar la operación de sistemas automatizados y los soportes informáticos	

Fuente: DOF (2003) Guía de supervisión auxiliar

La figura 9 muestra el flujo de los informes que deberá presentar el Comité de Supervisión Auxiliar: a la CNBV, a las instancias de representación de la entidad y a la gerencia, en un plazo de 20 días hábiles posterior a la visita realizada.

<sup>32</sup> Para conocer a detalle las actividades particulares consultar el DOF del lunes 16 de mayo del 2003, cuando se publicó la Guía de supervisión auxiliar.



Fuente: DOF (2005) Guía de supervisión auxiliar (artículo 47 y 55 de la LACP)

**Figura 9. La presentación de informes de las visitas del Comité de Supervisión Auxiliar**

#### 4.2.1.1 Los apoyos para desarrollar la supervisión auxiliar

Los apoyos que directamente ha recibido el Comité de Supervisión Auxiliar para el cumplimiento de sus funciones fueron la asesoría y capacitación en temas como la contabilidad y la migración de la información contable, las funciones de la gerencia, el crédito, la gobernabilidad de las entidades, la gestión del riesgo operativo y los controles internos, así como la prevención del lavado de dinero. Estas actividades de capacitación competen al programa de apoyos del BANSEFI (cuadro 50), aunque cabe notar que las Federaciones estuvieron sujetas a un proceso intenso de asesoría y formación sobre las funciones del Comité de Supervisión Auxiliar, por los organismos internacionales que proporcionaron la asistencia técnica regional.

El costo global de la asistencia técnica de estos organismos internacionales<sup>33</sup> asciende a 212.2 millones de pesos y la capacitación a 28.2 millones de pesos.

<sup>33</sup> Se trata de la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro de USA (WOCCU), la Fundación Alemana para la Cooperación Internacional (SPARKASEN) el Desarrollo Internacional Desjardins (DID) y Planet Finance (PF)

**Cuadro 50. Capacitación sobre la Asistencia Técnica a las EACP's 2003-2007**

Proyecto	Fecha	Número de Cursos	Número de Asistentes	Número de EACP's	Horas totales
1. Contabilidad	May. 2003	60	1,395	350	2,640
2. Migración contable	Oct. 2004	22	345	152	752
3. Diplomado gerentes	Abr. 2004	2	52	45	160
4. Crédito	May. 2004	60	1,130	270	2,792
5. Admón. riesgos	Abr. 2005	44	732	191	1,592
6. Gobernabilidad	Dic. 2005	73	1,286	182	2,208
7. Diplomado directivos	May. 2005	2	70	9	196
8. Riesgo operativo y control interno	Ago. 2006	28	595	155	560
9. Seminario habilidades gerenciales	Ago. 2006	1	25	0	24
10. Prevención de lavado de dinero	Abr. 2007	24	591	149	480
11. Prevención de lavado de dinero	Oct. 2007	18	473	155	480
<b>Totales</b>		<b>334</b>	<b>6,694</b>	<b>537</b>	<b>11,884</b>

Fuente: Elaborado en base a consulta directa con el BANSEFI (2007)

#### 4.2.1.2 Los resultados actuales de la supervisión y regulación

El resultado relevante de la regulación y supervisión auxiliar de las Federaciones en el periodo del 2001-2006 es, obviamente, la autorización de las primeras EACP's en el marco de la LACP, alcanzando un total de 37 para octubre del 2007 (21 SACP's y 16 SOFIPO's). Con el estatus de prórroga condicionada hay 330 EACP's, mientras que bajo el amparo del artículo 4 bis están 67 entidades; las restantes 161 entidades tienen la condición de irregulares, 40 sin derecho a prórroga y 121 como entidades disidentes.

A continuación se presenta un resumen concentrado de la clasificación de las EACP's, conforme a las seis regiones en que se organizaron los proyectos de asesoría, capacitación y seguimiento, dentro del componente de estabilización del sector y

reestructuración de las Federaciones, a junio del 2006 (cuadro 51) Los puntos a destacar son los siguientes:

1. A poco más de un año de esta calificación del sector de EACP's, se nota que había 382 en el proceso de regulación ante la CNBV, mientras que para octubre del 2007 existen 372, lo que significa que 10 entidades decidieron dejar el proceso de transformación y perspectiva de autorización, o bien entraron a la etapa de liquidación o fusión.
2. Durante el 2006 todavía participaba Planet Finance entre los organismos que brindaban la asistencia técnica y capacitación tanto a las Federaciones como a las EACP's.
3. Las EACP's con obtuvieron una calificación B+ y B representaron un 80% de las entidades en prórroga condicionada, esto es, 306 organizaciones que tenían un perfil apto para trabajar un programa de mejora y buscar la autorización conforme a un mejor desempeño financiero.

En el cuadro siguiente se desglosa las entidades por la Federación, de acuerdo a la calificación obtenida con el Comité de Supervisión Auxiliar.

**Cuadro 51. Calificación de EACP's por categoría y regiones para su autorización, 2006**

Región	Consultor internacional	Federación	EACP's en el proceso de regulación				
			Autorizada	B+	B	C	Total
Jalisco Monterrey	Desjardins (DID Canadá)	UNISAP*	2	22	13	1	38
		FENORESTE*	0	0	10	0	10
		Atlántico Pacífico	0	0	0	1	1
Cajas Solidarias	Sparkassen (Alemania)	FNCS	0	26	32	5	63
		FINE	0	13	35	11	59
		ALIANZA	0	3	5	0	8
		FMEAC	0	2	18	0	20
		Atlántico Pacífico	0	0	4	2	6
Querétaro, D.F.	Desjardins (DID Canadá)	FINE	5	5	11	6	27
		Centro – Sur	0	8	8	6	22

**Las IMF's rurales en el proceso de transformación para su regulación en México**

Tesis de investigación doctoral, CIESTAAM-UACH

Morelos		FEDRURAL	0	3	11	3	17
		VICTORIA P.	0	2	7	6	15
Guanajuato Michoacán	WOCCU	FMEAC	3	6	4	0	13
		ALIANZA	0	9	11	4	24
		Centro – Sur	0	0	0	2	2
		FENORESTE	0		0	1	1
Oaxaca y Yucatán	DGRV (Alemania)	Sistema Coopera	0	4	6	0	10
		VICTORIA P.	0	1	3	3	7
		Atlántico Pacífico	0	0	0	5	5
		Centro – Sur	0	1	3	1	5
		FEDRURAL	0	1	3	0	4
		FMEAC	0	0	2	2	4
Jalisco, Michoacán y otros	Planet Finance	Fortaleza Social	0	6	4	6	16
		ALIANZA	0	0	3	0	3
		Atlántico Pacífico	0	0	1	0	1
		UNISAP	1	0	0	0	1
<b>T o t a l</b>			<b>11</b>	<b>112</b>	<b>194</b>	<b>65</b>	<b>382</b>

Fuente: BANSEFI (2006b) Datos a junio del 2006. p. 14-27

En el cuadro 52 se presenta la relación de las entidades reguladas y autorizadas por la CNBV para operar oficialmente como Sociedades Cooperativas del sector de Ahorro y Crédito Popular, que a octubre del 2007 ascendía a 21 entidades. Sobresale que de las 21 Sociedades Cooperativas únicamente 2 estaban en el nivel de operación II y otras 3 en el nivel I, por lo que el 76% estaba ubicado en el nivel III. Esto significa que se trata de entidades que operan con activos superiores a los 50 millones de UDI's y un capital mínimo de 4 millones de UDI's, lo que da una idea sobre su fortaleza financiera y la necesaria operación con un importante segmento de la población objetivo de las EACP's. Sin embargo, es evidente que la mayoría esta concentrada en los estados del centro y occidente del país (Querétaro, Jalisco, Guanajuato y Michoacán) y que también están constituidas por las Cajas Populares.

**Cuadro 52. Autorización de la CNBV a SOCAP's por nivel de operación (2007)**

Organismo integrador	Entidades del sector de Ahorro y Crédito Popular autorizadas			
	EACP	Fecha	Nivel	Región de operación
FMEAC	Caja Inmaculada	22.03.2006	III	Querétaro
	Caja Popular Cristóbal Colón	22.03.2006	III	Jalisco
	Coopdesarrollo	22.03.2006	III	Guanajuato
UNISAP	Caja Cihualpilli de Tonalá	05.04.2006	III	Jalisco
	Caja Popular la Providencia	05.04.2006	III	Colima
	Caja Popular Oblatos	23.11.2006	III	Jalisco
	Caja Popular 15 de Mayo	23.11.2006	II	Colima
	Caja Popular de Ahorros Yanga	15.03.2007	III	Guanajuato
ALIANZA	Caja Popular Apaseo el Alto	15.03.2007	III	Veracruz
	Caja Popular Cerano	15.03.2007	III	Guanajuato
	Caja Popular Cortazar	15.03.2007	III	Guanajuato
	Caja Popular los Reyes	15.03.2007	III	Michoacán
UNISAP	Caja Popular Hipódromo	10.05.2007	III	Durango
FEDRURAL	Cosechando Junto lo Sembrado	10.05.2007	I	Querétaro
ALIANZA	Caja Popular Purépero	05.07.2007	II	Michoacán
UNISAP	Caja Sta María de Guadalupe	05.07.2007	III	Jalisco
	Caja Popular San Pablo	04.09.2007	III	Jalisco
Victoria Popular	Cooperativa Acreimex	04.09.2007	III	Oaxaca
Cajas Solidarias	Caja Solidaria San Gabriel	04.09.2007	I	Jalisco
	Caja Solidaria Sn M. Huimilpan	04.09.2007	I	Querétaro
ALIANZA	Caja Popular Juventino Rosas	04.09.2007	III	Guanajuato
<b>6 Federaciones</b>	<b>21 Sociedades Cooperativas</b>	<b>35% 2006 65% 2007</b>		<b>Regiones del centro y occidente de México</b>

Fuente: Elaborado en base a consulta directa con el BANSEFI (2007)

Ahora bien, en el caso de las Sociedades Financieras Populares (SOFIPO's), están autorizadas un total de 16 entidades por parte de la CNBV. Aquí también existe cierta mayoría de entidades hacia el centro y occidente del país, aunque a diferencia de las SCAP's en este caso predominan las del nivel I, con excepción de una sola entidad que tiene el nivel III (cuadro 53)

**Cuadro 53. Autorización de la CNBV a SOFIPO's por nivel de operación (2007)**

Organismo integrador	Entidades del sector de Ahorro y Crédito Popular autorizadas			
	EACP*	Fecha	Nivel	Región de operación
FINE	Fincomún (Servicios Financieros Comunitarios), SFP	12.10.2005	III	Distrito Federal
	Batoamigo, SFP	12.10.2005	I	Estado de México
	UNAGRA, SFP	16.12.2005	I	Distrito Federal
UNISAP	Financiera Mexicana para el Desarrollo Rural, SFP	05.04.2006	I	Distrito Federal
FINE	Financiera Tamazula, SFP	29.05.2006	I	Jalisco
	Sociedad Financiera de Crédito Popular Nacional, SFP	29.05.2006	I	Nuevo León
	Financiera Popular Finsol, SFP	20.07.2006	I	Distrito Federal
FMEAC	Sociedad de Ahorro y Crédito la Paz, SFP	20.07.2006	I	Querétaro
FEDRURAL	Servicios Financieros Alternativos, SFP	29.09.2006	I	Oaxaca
FINE	Proyecto Coincidir, SFP	23.11.2006	I	Jalisco
ATLÁNTICO PACIFICO	Te Creemos, SFP	23.11.2006	I	Distrito Federal
FINE	Tepadi, SFP	15.03.2007	I	Jalisco
ATLÁNTICO PACIFICO	Solución ASEA, SFP	10.05.2007	I	Chiapas
FINE	Akala, SFP	05.07.2007	I	Chihuahua
FORTALEZA SOCIAL	Operaciones de tu Lado, SFP	05.07.2007	I	Jalisco
FMEAC	Financiera Auxi, SFP	05.07.2007	I	Jalisco
<b>6 Federaciones</b>	<b>16 Sociedades Cooperativas</b>	<b>35% 2006 65% 2007</b>		<b>Regiones del centro y occidente de México</b>

(\*) En todos los casos se trata de Sociedades Anónimas de Capital Variable (SA de CV)

Fuente: Elaborado en base a consulta directa con el BANSEFI (2007)

#### 4.2.1.3 Los problemas y necesidades de la supervisión auxiliar

Con base en el análisis de la evolución de las EACP's autorizadas para operar formalmente con apego a la LACP, así como de las funciones del Comité de Supervisión

Auxiliar de las Federaciones, se podría afirmar que los principales problemas<sup>34</sup> en torno a los resultados de la supervisión serían los siguientes:

1. El proceso de autorización de las EACP's tiende a ser complejo, dada los diferentes y con tiempos que suelen ser amplios, especialmente debido a que el cumplimiento de los requisitos de la LACP han rebasado las capacidades del sector y ha sido necesario hacer reformas a la propia Ley y de los tiempos para estar autorizados ante la CNBV. Esto, sin embargo, implica también un costo que podría ser relativamente alto para las entidades que operan en los niveles I y II, o que exige una mayor atención del desempeño financiero y dificultades para atender los objetivos sociales de las entidades.
2. Cierta grado de falta de claridad y desincentivación por efecto de las prórrogas y actitud relativamente flexible en los tiempos marcados por la LACP, así como problemas de ajuste y cumplimiento de las reformas, pues ante los cambios en cada una de las reformas involucra un periodo de conocimiento de los nuevos preceptos o mandatos, procedimientos y procesos, que a veces pueden crear alguna confusión y mayores actividades en el proceso de autorización.
3. Un costo económico muy alto en el proceso de transformación y regulación del sector de las EACP's, pues se estima a la fecha una erogación entre recursos federales y apoyos internacionales de alrededor de los 280 millones de dólares, lo que comprende los proyectos de Fortalecimiento, Asistencia Técnica, Plataforma Tecnológica y Asesoría de los organismos internacionales. La restricción evidente es de si el proceso se extiende hasta que punto se puede disponer de más recursos.

---

<sup>34</sup> Entrevista con el Presidente del Comité de Supervisión de la FEDRURAL (2006)

4. Ante la diversidad del universo de las entidades del sector, todavía existen importantes diferencias entre el enfoque, metodologías y población atendida, por mencionar algunas cuestiones que inciden en la operación financiera, gerencial, de gobernabilidad y organizacional, por lo que la estandarización de la certificación si bien permite establecer reglas concretas sobre el desempeño financiero, es también cierto que hay aspectos diferenciales de acuerdo en la magnitud de las operaciones, segmentos del mercado del sector y tiempos para alcanzar un estado de maduración o estabilidad operativa e institucional.
5. La tendencia de las entidades reguladas y autorizadas del sector es hacia el espacio urbano, entre los estados del centro y occidente del país, con una relativa baja incidencia en los estados y regiones con una importante presencia de población con alta y muy alta marginación. Esto se explica, parcialmente, porque el logro de la sostenibilidad financiera e institucional de las microfinancieras rurales u otro tipo de intermediarios financieros rurales es más complejo, de mayor costo y tiempo de maduración.
6. Es necesario continuar con el desarrollo de políticas públicas que permitan una mayor flexibilidad en los procesos de transformación y regulación de entidades del sector rural, con incentivos y mecanismos de integración, como sería la de promover programas de cadenas de valor e integración de actores sociales y las instituciones de gobierno, la inversión temporal en el fortalecimiento y generación de recursos humanos con base a una estructura nacional propia y menos dependiente de la asesoría internacional, al menos a largo plazo.

## V Estudio de caso: el Banco Comunitario Microfinanzas

La Red del **Banco Comunitario Microfinanzas**<sup>35</sup> comprende 6 Bancos Comunitarios que se ubican en la región Sierra Oriental y Norte de Puebla<sup>36</sup>. De los 63 municipios de la región, los Bancos Comunitarios han alcanzado una presencia en 23 municipios, de los cuales 9 son clasificados como de alta marginación y los otros 14 con muy alta marginación. Además, brindan sus servicios financieros a 137 de las 330 comunidades que hay en estos municipios. La cobertura o penetración estimada en la región es de 18% respecto al total de la población calculada como potencial del mercado de servicios financieros; esto es, poco menos de 24 mil personas que ejercen como jefes de familia. Los servicios proporcionados por los Bancos Comunitarios son: ahorro, crédito, pago de remesas, cambio de cheques, pago de servicios de luz y teléfono y cambio de dólares. A diciembre del 2005 la membresía de los asociados era de 5,934 personas, de las cuales un 56% eran mujeres y un 44% hombres. Actualmente están en proceso de regulación ante la CNBV para incorporarse como entidad financiera de la LACP.

---

<sup>35</sup> Se utilizó un nombre ficticio para la IMF rural y los Bancos de la red, con el propósito de mantener el anonimato de la organización y proteger en lo posible la identificación de los datos.

<sup>36</sup> La región abarca 31 municipios de la Sierra Oriental y 33 del Norte de Puebla, pero bajo la consideración de que ambos representan una sola unidad regional económica y territorial, se le denominará Norte de Puebla.

## 5.1 La Red del Banco Comunitario Microfinanzas

### 5.1.1 Las características de la región

La región geográfica de la Red de los Bancos Comunitarios corresponde a la Sierra Norte de Puebla (anexo 1), concentrando sus actividades en un 23% de la superficie total del territorio y casi un 22% de la población total. La población se distribuye en 2,729 localidades, significando 43% del total de las localidades de Puebla. La densidad poblacional en la Sierra Norte de Puebla es de 181 habitantes por Km<sup>2</sup>, donde la presencia de la población femenina es del 51% y la masculina el 49% restante. El crecimiento poblacional se estima en 1.42% anual y la población con edad mayor a 20 años es el 50% del total.

Respecto al medio natural, la Sierra Norte se caracteriza por un relieve fuertemente accidentado, con altitudes que varían entre 1,000 y 2,300 metros sobre el nivel del mar, lo cual dificulta las comunicaciones entre los municipios y comunidades rurales, que en su mayoría cuentan con caminos de terracería y brechas. En la agricultura<sup>37</sup>, la región se ha especializado como la principal área estatal en la producción comercial del café, la segunda en el cultivo del maíz, la segunda en cebada; mientras que es la primera en explotación maderera por la magnitud de sus recursos forestales. La mayoría de los productores son minifundistas con una superficie promedio de 1.5 hectáreas. En el sector ganadero produce poco más del 18% del ganado bovino, alrededor de un 36% de los hatos ovinos y cerca del 51% para los equinos. En consecuencia, regionalmente abundan las unidades de producción campesinas con diversas actividades productivas, donde se articulan la agricultura, ganadería, artesanías

---

<sup>37</sup> Fuente: Información consultada en la página de Internet del INEGI [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

y el trabajo de jornaleros, como las actividades más comunes en la generación de ingresos agropecuarios.

En cuanto a las características económicas, el PIB per cápita en Puebla para el 2000 fue de poco más del 50% del nacional (estimado anualmente en 3 mil 131 dólares americanos en comparación a los cerca de 6,000 del país) Aunque en forma particular el PIB per cápita en las áreas marginadas de Puebla se estimaba en menos de mil dólares americanos. En el estado, la Población Económicamente Activa ascendió al 33% de la población total; de ésta un 41% se concentró en el sector servicios, un 28% en el sector industrial y un 27% dentro del sector primario. En particular, la participación en los ingresos se ubica en hasta 2 salarios mínimos mensuales, por lo que en promedio la entidad tenía una PEA del 64%, mientras que la región Oriental y Sierra Norte fue del 85% y 83%, respectivamente. Pero al agrupar a la población con ingresos de 1 y 2 salarios mínimos mensuales, puede notarse que representaba alrededor de una cuarta parte de la PEA (cuadro 54). Incluso, destaca aquella población que declaró no tener ingresos al representar casi un 20% en la región Norte de Puebla.

**Cuadro 54. Población ocupada e ingreso en la región Norte de Puebla**

Región	Población (%) ocupada	Población (%) con ingresos ≤ 2SMM (\$0 a 1,685)	Población (%) con ingresos > 1SMM y hasta < 2SMM (\$843 a 1,685)	Población (%) con ingresos de 51% hasta 1SMM (\$421 a 843)	Población (%) con ingresos hasta 50% de 1SMM (\$1 a 421)	Población (%) sin ingresos
<b>Puebla</b>	<b>32.8</b>	<b>63.89</b>	<b>30.92</b>	<b>13.56</b>	<b>5.19</b>	<b>14.23</b>
Oriental	39.38	85.22	25.72	23.28	7.30	28.92
Norte	31.99	83.19	25.76	28.47	9.09	19.85

Fuente: Censo Nacional de Población y vivienda del 2000. INEGI.

Nota: SMM= Salario Mínimo Mensual. Se consideró el salario mínimo en Puebla de \$38.3 pesos diarios para los municipios analizados, con un promedio de 22 días laborados por mes.

Sobre el tema de población y marginación, el estado de Puebla representa el séptimo lugar respecto a las regiones más marginadas de México, de acuerdo a los criterios de CONAPO, pues el 35% de la población vive entre los municipios de alta y

muy alta marginalidad<sup>38</sup>. Además, un 15% de la población es analfabeta y alrededor de un 2% no habla español. Ahora bien, la entidad ocupa el quinto lugar a nivel nacional en población indígena al tener la presencia de siete pueblos indígenas, destacando las etnias de los Nahuas, Totonacas y Otomíes, quienes habitan mayoritariamente en la Sierra Norte; por su parte los Mixtecos están distribuidos en la región del altiplano, colindando con los estados de Oaxaca y Guerrero; por último, las etnias de los Mazatecos habitan la Sierra Negra, los Tlapehuas y Popolocas ocupan pequeñas comunidades en la Sierra Norte, casi en frontera con el estado de Veracruz.

Y en el caso de la Sierra Norte, la región concentra una población indígena con altos niveles de marginación; por esta razón es común que la población hable Náhuatl, Totonaco y Otomí. Por una parte, en materia de educación, el grado de escolaridad promedio de la población menor a 15 años es apenas de 6.9 años, correspondiendo 7.2 en los hombres y 6.6 para las mujeres. Por otra parte, cerca de un 25% de la población mayor de 15 años es considera analfabeta. Asimismo, un 35% de la población de 5 años en adelante habla alguna lengua indígena, aunque cerca del 6% de esta misma población no conoce ni habla español. Incluso, en los casos donde la población total de los municipios es básicamente indígena, con en más de un 80%, el promedio de alfabetismo es de 54%; aquellos con población mayor al 70% es de 59%; y de los que tienen más de 60% en su población alcanza el 61%. Es decir, en la medida de que la población indígena disminuye aumenta el índice de población alfabeto.

---

<sup>38</sup> El estado de Puebla tiene 217 municipios, de los cuales 118 son de alta marginación (59%) y otros 35 de muy alta marginación (18%). Asimismo, de los 5 millones de personas de Puebla cerca del 32% de la población vive en comunidades menores a los 2,500 de habitantes, las que representan casi el 98% de las localidades, en contraste con el restante 68% de la población que habita en las 210 localidades más urbanizadas (2%)

Aunado a lo anterior, la dispersión geográfica de las poblaciones influye en los niveles de marginación social, pues 7 de cada 10 localidades aisladas presentan grados de marginación muy altos. Así, 65% de poblaciones rurales con menos de 500 habitantes presentan un nivel de alta marginación, con altos costos de transportación respecto al resto de la entidad. Por último, el papel de la mujer como jefe de familia alcanza cerca de un 21% de los hogares en la región, frente al 79% para el caso de los hombres.

### ***5.1.2 El mercado local y población atendida: la red de sucursales***

Como referencia a la oferta de servicios de la Red de los Bancos Comunitarios se tiene el mercado de servicios financieros del estado de Puebla, el cual disponía de 229 sucursales bancarias comerciales en el 2003. En consecuencia, con una población de 5 millones 77 mil personas, la relación sobre cobertura bancaria era de 22,170 habitantes por sucursal. Este indicador resulta muy bajo si se le compara con la cobertura promedio del país, que se situaba en alrededor de 12 mil habitantes por sucursal. Pero en cuanto a la distribución de los bancos al interior de la entidad, resultaba que únicamente 28 de los 217 municipios poseían sucursales bancarias; los bancos estaban concentrados en aquellos municipios con mayor población.

Sin embargo, la región Norte de Puebla presenta una relación todavía más baja en la cobertura bancaria, dado que se estima como promedio una sucursal por cada 29 mil 221 habitantes<sup>39</sup> (casi 32% más que el promedio estatal). Además, tomando en cuenta que de los 63 municipios de la región sólo 10 de estos cuentan con sucursales bancarias para poco más de 2 mil 200 localidades, por lo tanto en los otros 53

---

<sup>39</sup> La población de la región Oriental y Norte de Puebla suman 1 millón 110 mil 400 personas, a las cuales les corresponden las 38 sucursales bancarias de los 10 municipios arriba señalados.

municipios se carece de oferta y cobertura bancaria real. A continuación se muestran los municipios, sucursales y la red de los bancos comunitarios en la región (cuadro 55)

**Cuadro 55. Distribución regional de sucursales bancarias y la Red Banco Comunitario**

	Municipio	Población		Sucursales bancarias	Red Banco Comunitario	Tiempo del Banco Comunitario a la Cabecera
		Cabecera	Total del municipio			
Sierra Oriental	Cuetzalan	5,318	45,010	4	Tepehua	2:30 hrs.
	Teziutlan	56,029	81,158	6	Náhuatl	1:00 hrs.
	Tlatlauquitepec	8,935	47,106	6	Náhuatl	1:00 hrs.
	Zacapoatzla	8,062	49,242	4	Tepehua	2:30 hrs.
	Zaragoza	9,721	13,810	3	Tepehua	3:30 hrs.
	<i>Subtotal</i>	<i>88,065</i>	<i>236,326</i>	<i>23</i>	<i>2</i>	
Sierra Norte	Chignahuapán	14,834	49,266	2	Pochuteco Totonaco	3:30 hrs. 4:30 hrs.
	Huauchinango	46,641	83,537	5	Otomí	1:30 hrs.
	Tepango	3,103	4,003	1	Pochuteco Totonaco	0:30 hrs.
	Xicotepec	35,385	70,164	3	Mazahua	2:30 hrs.
	Zacatlán	28,773	69,698	4	Pochuteco Totonaco	2:30 hrs. 4:00 hrs.
	<i>Subtotal</i>	<i>128,736</i>	<i>276,668</i>	<i>15</i>	<i>4</i>	
<b>Total</b>	<b>216,801</b>	<b>512,994</b>	<b>38</b>	<b>6</b>		

Fuente: Archivo interno de la Red Banco Comunitario Mcirofinanzas.  
Censo Nacional de Población y vivienda del 2000. INEGI.

Por su parte, los intermediarios financieros no bancarios que se estima operan en la región, los cuales brindan como principal servicio la captación del ahorro y los créditos, comprenden a las Cajas Solidarias, Cajas de Ahorro y Préstamo, el BANSEFI y los Bancos Comunitarios. Consideradas como sucursales hay un total de 15 intermediarios en la región, aunque en términos de participación territorial las cuatro Cajas Solidarias y las otras tres Cajas de Ahorro y Préstamo concurren en los municipios donde, precisamente, tienen presencia la red de los Bancos Comunitarios, además de 3 sucursales del BANSEFI en otros municipios. De aquí se desprende que la mayor

competencia se encuentra en siete municipios donde hay presencia de sucursales bancarias e intermediarios no bancarios.

Conforme a los datos disponibles, la población total atendida por los 15 intermediarios no bancarios sumaban casi las 15,800 personas<sup>40</sup>. Esta cantidad corresponde alrededor del 1.4% de la población total de la región Norte de Puebla y un 4.6% la población asentada en las cabeceras municipales.

Por su número, las Cajas Solidarias son los intermediarios no bancarios con mayor participación en la región, aunque a la fecha todavía no hay ninguna institución que haya logrado transformarse a una entidad aprobada dentro de los criterios definidos por la LACP. Sin embargo, tanto la Caja Solidaria Tosepantomin como la Caja DEPAC<sup>41</sup> son organizaciones consideradas, por su trayectoria organizativa y operación financiera histórica, como instituciones que podrían alcanzar un desempeño financiero positivo para transformarse en entidades reguladas a futuro. En el caso particular de la Caja DEPAC, su acceso a los apoyos del Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR), le permitieron acceder a la capacitación y asesoría de Desarrollo Internacional Desjardins para fortalecer su desempeño financiero.

## **5.2 Los servicios microfinancieros de la Red del Banco Comunitario**

### ***5.2.1 Los antecedentes y constitución de la Red del Banco Comunitario***

La Red del Banco Comunitario Microfinanzas se constituyó como sociedad civil sin fines de lucro el 29 de abril del 2001, en la Ciudad de Tepeaca, Puebla. A partir de esa fecha, se inició una fuerte promoción para organizar cada uno de los Bancos

---

<sup>40</sup> Los datos de la Red del Banco Comunitario corresponde a 2004 y de los demás intermediarios en 2002

<sup>41</sup> La Caja DEPAC adquirió la figura de Sociedad Cooperativa en 1999.

Comunitarios<sup>42</sup>, por lo que para fines del 2001 se crearon los Bancos de Náhuatl y Totonaco, posteriormente en el 2002 fue inaugurado el Banco de Otomí, mientras que durante el 2004 surgieron los Bancos de Tepehua, Pochuteco y Mazahua, en Villa Lázaro Cárdenas (cuadro 56)

**Cuadro 56. La Red del Banco Comunitario por municipio y localidades marginadas**

	Banco Comunitario	Municipios	Población municipio	Nivel de marginación	Número de Localidades	Población atendida	
						Localidad	Población
Sierra Oriental	Totonaco	Caxhuacan	3,931	Muy Alta	4	2	3,735
	Tepehua	Huehuetla	16,130	Muy Alta	14	11	12,079
		Ixtepec	6,589	Muy Alta	10	2	2,933
		Olintla	12,609	Muy Alta	31	7	6,171
		Tuzaman de G.	6,176	Alta	17	4	4,006
	Náhuatl	Atempan	18,565	Alta	18	3	3,358
		Ayotoxco	7,704	Alta	37	3	839
		Hueyapan	10,206	Alta	21	10	3,693
		Teteles	5,556	Bajo	6	1	443
		Yoanahuac	6,649	Alta	17	4	959
<b>3</b>	<b>Subtotal</b>	<b>94,115</b>		<b>175</b>	<b>47</b>	<b>38,216</b>	
Sierra Norte	Pochuteco	Ahuacatlán	13,058	Muy Alta	27	12	8,197
		Tepango de R.	4,003	Muy Alta	5	5	4,003
		Zapotitlan de M	5,267	Muy Alta	4	4	5,267
	Totonaco	Hermenegildo G.	8,194	Muy Alta	26	14	6,872
		Jopala	13,489	Muy Alta	28	2	3,509
		S Felipe	4,425	Muy Alta	14	6	3,347
		Tepatlan					
	Náhuatl	Amixtlan	4,704	Muy Alta	7	2	3,042
		Coatepec	884	Alta	2	1	865
	Mazahua	Jalpan	13,257	Muy Alta	81	6	2,268
Pantepec		19,401	Muy Alta	78	2	2,568	
Venustiano C.		25,115	Alta	139	18	22,903	
Otomí	Pahutlan	18,326	Alta	32	15	16,192	
	Tlacuilotepec	17,764	Muy Alta	59	3	1,483	
<b>5</b>	<b>Subtotal</b>	<b>147,887</b>		<b>502</b>	<b>90</b>	<b>80,516</b>	
<b>Total de población</b>			<b>242,002</b>		<b>677</b>	<b>137</b>	<b>118,732</b>

Fuente: Archivo interno de la Red de Bancos Comunitarios Microfinanzas, 2005  
Censo Nacional de Población y vivienda del 2000. INEGI.

<sup>42</sup> Tres Bancos Comunitarios poseen nombres en lengua indígena, estos son: Timosenpaleuiti para el Banco Náhuatl; Ikal In To Tomin en el Banco Otomí; y X'Tumin Skunin del Banco Tepehua.

Como se observa en el cuadro anterior, los 6 Bancos Comunitarios tienen presencia en 23 municipios en la región norte de Puebla, por lo que la población objetivo inmediata son las localidades en la cuales proporciona sus servicios financieros, 137 de las 677 localidades que significa un 49% de los habitantes en la región.

Esto es, considerando que el mercado está compuesto por los habitantes de estas 137 localidades (118 mil 732 personas), la cobertura<sup>43</sup> de los Bancos Comunitarios es casi de un 25%. Sin embargo, la composición de la población atendida hasta el 2005 (5 mil 934 personas) conforme al grado de marginación es de un 55.1% en muy alta marginación, un 44.5% en alta marginación y un 0.4% con baja marginación.

### **Oferta de los productos financieros**

En la proyección de los Bancos Comunitarios se han determinado cuatro etapas de desarrollo, por lo que en la primera fase se ubican los productos financieros más sencillos, como son los depósitos en cuenta corriente y a plazo, créditos solidarios y pagos de cheques, hasta llegar a los productos más complejos como los proyectos productivos de mediano plazo e inversiones de equipamiento. Esta evolución de productos se describe enseguida (cuadro 57)

---

<sup>43</sup> Se asume que cada familia esta compuesta por 5 personas, por lo que el mercado potencial para los servicios financieros de el área de influencia de los Bancos Comunitarios es de 23,746 personas; de este mercado 5 mil 934 personas son asociados a la red de los Bancos Comunitarios a diciembre del 2005.

**Cuadro 57. Productos financieros por etapas de desarrollo de los Bancos Comunitarios**

1ª. Etapa	2ª. Etapa	3ª. Etapa	4ª. Etapa
Ahorro en cuenta corriente Depósitos a plazo	Ahorro infantil		
Crédito solidario	Crédito individual	Crédito a microempresa Créditos agrícolas	Proyectos productivos Inversiones
Cambio de cheques	Pago de cheques (gobierno)		
	Pago de remesas	Remesas a cuentas ahorro	
	Pago de servicios públicos		

Fuente: Archivo interno del Banco Comunitario Microfinanzas. 2005

A la fecha los Bancos Comunitarios han avanzado entre la primera y segunda etapa,<sup>44</sup> por lo que los productos proporcionados a la población atendida es relativamente amplia y tienen las características siguientes:

**Depósitos a la vista (cuenta corriente).** El monto mínimo para la apertura de la cuenta es de 50 pesos y las personas pueden realizar depósitos y retiros en cualquier momento. Con objeto de apoyar la cultura financiera de los asociados y la acumulación de los ahorros, se otorga un incentivo financiero de 4% anual.

**Depósitos a plazo.** Estas cuentas de ahorro están agrupadas a 30, 60, 90, 180 y 360 días con distintas tasas de rendimiento de acuerdo a los montos invertidos en las cuentas. El monto inicial mínimo es de la inversión es de 500 pesos.

**Créditos solidarios.** Son créditos individuales obtenidos a través de la garantía solidaria de un grupo, que opera con una escala que asciende gradualmente.

**Créditos individuales.** Son créditos individuales con distintos tipos de garantías. Los montos y condiciones suelen ser diferentes de los créditos solidarios.

---

<sup>44</sup> Los primeros productos fueron el ahorro y créditos solidarios.

**Créditos de liquidez.** Son créditos que están asociados a los depósitos a plazo, por lo cual se otorgan una vez que el socio solicite un préstamo. Por ende, el monto del ahorro se convierte en una garantía que continúa generando intereses, el crédito puede alcanzar una proporción de hasta un 70% sobre el depósito.

**Cambio de cheques.** El cambio de cheques esta fuertemente asociado a las necesidades de los socios por apoyos económicos otorgados por el gobierno en programas oficiales, como el Procampo y otros más. Por esta situación, existen períodos específicos en que la demanda se presenta ante los Bancos Comunitarios.

**Pago de remesas.** Las remesas son un producto común dado que en la región existe un importante flujo de migración nacional e internacional. Estos pagos se han realizado con la participación de organizaciones locales y convenios para las transferencias.

**Pago de servicios públicos.** Los servicios públicos pagados son la luz y teléfono.

**Cambio de dólares.** El cambio de dólares es una consecuencia del flujo de remesas y por este conducto se amplían los servicios a los socios, incluso para que los depositen o abran cuentas de ahorro.

### ***5.2.2 La evolución de los asociados***

La población total atendida por los Bancos Comunitarios para diciembre del 2005 fue de 5,934 personas, representando un 25% del mercado potencial en las 137 localidades y 23 municipios del Norte de Puebla. En cuanto a la participación por género, las mujeres constituyen un 56% y los hombres el 44% de los asociados. Además, por ser una región con una preponderancia de poblaciones indígenas destacan grupos étnicos como la *náhuatl* entre los Bancos Náhuatl, Otomí y Pochuteco, mientras que la etnia *totonaca*

prevalece entre los Bancos Totonaco, Tepehua y Pochuteco; y por último la etnia *otomíe* predomina en el Banco Otomí, casi en los límites de Puebla con Hidalgo.

Por lo que respecta a las actividades económicas la población muestra una diversidad en el sector agrícola, sobresaliendo la producción comercial del café, seguido del maíz para el autoconsumo, pequeñas áreas de explotaciones de frutales con una tecnificación intermedia, la recolección de pimienta gorda, la asociación de cultivos entre fríjol, calabaza y maíz, además del cacahuete y algunos predios de hortalizas como el chile y tomate. En cuanto a la ganadería, destaca la cría de cerdos y gallinas como un mecanismo en la generación de ahorro en especie y autoconsumo; mientras que la cría de guajolotes se aplica para las festividades locales y familiares y el ganado bovino sólo se practica en pequeña escala familiar.

Otras actividades desarrolladas en la región es el trabajo de jornalero, debido a que requieren completar los ingresos familiares, sea que tengan pequeñas propiedades o porque no cuentan con éstas. Por lo cual, es común que laboren en oficios como albañiles y carpinteros. En el caso de carencia de oportunidades de trabajo, o de fuerte presión económica, las personas tienden a emigrar hacia las ciudades cercanas donde encuentren un empleo temporal y, en caso extremo, hacia los Estados Unidos aunque signifique un desembolso importante el cruzar la frontera. Si bien los flujos migratorios no son tan altos como en otras regiones del país, ciertamente se observa que son los jóvenes y personas potencialmente activas quienes son expulsados de la región. Las localidades donde empieza a marcarse este fenómeno es en las áreas de influencia de los Bancos de Otomí, Pochuteco y Totonaco.

Otra fuente de empleo es la artesanía, especialmente en las localidades donde operan los Bancos de Náhuatl y Otomí. Entre las artesanías que más se producen están

los bordados de chales, cotones, huipiles, la chaquiras y prendas en base a trabajos con estambre. Otros productos elaborados son los de ornato para las casas, especialmente pintura en amate, que por lo común ponen en venta por medio de artesanos locales o intermediarios que lo distribuyen en el estado de Guerrero y la Ciudad de México.

Asimismo, las actividades comerciales son abundantes en todas las localidades del Norte de Puebla. Algunos a través de tiendas establecidas o puestos ambulantes, en los cuales se comercian artículos básicos, alimentos preparados, medicinas de patente o tradicionales, ropa, calzado, artesanías, cosméticos, electrodomésticos y hasta herramientas de trabajo.

Ahora bien, el número de asociados por cada Banco Comunitario ha aumentado en forma sostenida de 2002 a 2005, pasando de 883 a 5,934, por lo que se espera en los próximos continúe el crecimiento de la membresía (cuadro 58)

**Cuadro 58. Evolución de la membresía en los Bancos Comunitarios**

Banco Comunitario	2002	2003	2004	2005
Náhuatl	359	1,042	1,367	1,828
Totonaco	502	866	1,123	1,464
Otomí	22	551	816	1,025
Tepehua			367	736
Pochuteco			81	326
Mazahua			259	555
<b>Socios totales</b>	<b>883</b>	<b>2,459</b>	<b>4,013</b>	<b>5,934</b>

Fuente: Archivo interno del Banco Comunitario Microfinanzas. 2005

### **5.2.3 Los depósitos a plazo y a la vista**

A continuación se presentan las tasas de interés anual con que se paga la remuneración de los ahorradores a plazo, en períodos de 30, 60, 90, 180 y 360 días, las cuales van desde los 4.5% hasta el 9.0% Asimismo, el interés anual en el caso de los ahorradores a

la vista es de 4.0% (cuadro 59) Con excepción de los depósitos de primer nivel, donde existe una tasa de interés para diferentes plazos, los demás niveles de depósitos tienden a concentrarse en los plazos de 90 a 360 días, con las tasas de interés más atractivas.

**Cuadro 59. Tasas de interés anual del ahorro por plazo y montos**

Monto	30 días	60 días	90 días	180 días	360 días
500 a 10,000	4.5%	5.0%	6.00%	7.00%	8.00%
10,001 a 20,000		5.0%	6.25%	7.25%	8.25%
20,001 a 50,000			6.50%	7.50%	8.50%
50,001 a 250,000			6.75%	7.75%	9.00%

Fuente: Archivo interno del Banco Comunitario Microfinanzas. 2005

El crecimiento de los depósitos totales fue de un 735% entre 2002-2005, pasando de 776.4 a 5,707.4 miles de pesos. La proporción de participación del tipo de ahorro ha variado aunque hacia el 2005 es semejante a la del 2002 (cuadro 60)

**Cuadro 60. Montos de ahorro a la vista y plazo 2002-2005 (miles de pesos)**

Tipo de cuenta de ahorro	2002		2003		2004		2005	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Depósito a la vista	244.5	31	469.9	20	1,435.5	29	1,713.3	30
Depósito a plazo	531.9	69	1,852.3	80	3,507.7	71	3,994.1	70
<b>TOTAL</b>	<b>776.4</b>	<b>100</b>	<b>2,322.2</b>	<b>100</b>	<b>4,943.2</b>	<b>100</b>	<b>5,707.4</b>	<b>100</b>

Fuente: Archivo interno del Banco Comunitario Microfinanzas. 2005

El monto de ahorro para el 2005 es a fecha del mes de febrero.

En cuanto a la participación (o distribución) de los depósitos a la vista y a plazo por cada uno de los Bancos Comunitarios, muestra una importancia de el Náhuatl, Totonaco y Otomí. Sin embargo, en términos de los saldos promedio por cuenta, dependiendo del número de cuentas y los saldos acumulados, los Bancos tienen una participación que difiere del anterior criterio, por lo que el Pochuteco es el segundo en importancia después del Náhuatl en ahorros a plazo, así como el segundo en ahorro a la vista antecedido por el Mazahua (cuadro 61)

**Cuadro 61. Participación de depósitos a plazo y a la vista por Banco Comunitario**

Banco Comunitario	Depósitos a plazo			Depósitos a la vista		
	Saldo acumulado	Número de cuentas	Saldo promedio por cuenta	Saldo acumulado	Número de cuentas	Saldo promedio por cuenta
Náhuatl	1'082,000	118	9,169	281,173	548	513
Totonaco	897,874	131	6,854	347,032	298	1,165
Otomí	827,477	163	5,077	459,864	542	848
Tepehua	388,377	74	5,248	54,659	36	1,518
Mazahua	245,890	45	5,464	272,802	59	4,624
Pochuteco	66,000	8	8,250	20,006	7	2,858
<b>Socios totales</b>	<b>3,507,618</b>	<b>539</b>	<b>40,062</b>	<b>1,435,536</b>	<b>1,490</b>	<b>11,526</b>

Fuente: Archivo interno del Banco Comunitario Microfinanzas. 2005

Otro aspecto importante es que el número de cuentas es mayor en los depósitos a la vista respecto a los de plazo, considerando la suma de ambas, representando un 74%. Esto parece indicar que los ahorradores prefieren esta opción por la facilidad de la disposición del dinero al ser una cuenta corriente, aunque los ahorradores a plazo también encuentran el incentivo de la generación de intereses. Además, este volumen de personas que tienden a preferir las cuentas a plazo esta influido por las comunidades que tienen, como fenómeno relativamente reciente, un aumento del flujo migratorio hacia los Estados Unidos, lo cual permite a los familiares disponer de recursos que son colocados en ahorros. Por ende, puede también señalarse que los asociados han encontrado que los Bancos Comunitarios son una opción segura y adecuada a sus necesidades de inversión.

Por consecuencia, los principales Bancos Comunitarios que han logrado una mayor participación son el Náhuatl, el Otomí y el Totonaco, que en conjunto concentran casi el 80% del total de los ahorros.

#### **5.2.4 Los créditos solidarios e individuales**

Enseguida se desagrega el crédito solidario e individual, dado que cada uno tiene elementos distintivos en su metodología, montos y beneficios para los asociados de los

Bancos. Esto se ha considerado como una política interna necesaria e importante, pues de esta manera se ofrece una alternativa a los intereses y preferencias de los asociados, dependiendo de las actividades y necesidades económicas que presenten. Además, las diferencias entre los créditos corresponden también a las necesidades particulares de los socios, la disponibilidad de recurso y, por ende, a la capacidad de repago de los préstamos por parte de los socios y grupos solidarios.

### **Crédito Solidario**

La modalidad del crédito solidario se sustenta en el principio de la participación social de los integrantes del grupo, así como de la gradualidad de los créditos en sus montos y plazos. El grupo solidario funciona como una garantía de tipo social para asegurar las recuperaciones, en tanto que los préstamos tienden a aumentar en los montos y plazos en ciclos sucesivos, una vez que se cubren los adeudos, creando incentivos de pronto pago y facilidad de otro crédito.

Los grupos se constituyen a través de la organización de 5 a 7 socios, sin distinción sobre la participación de hombres y mujeres, por lo que pueden agruparse por género o en forma mixta que es la predominante en la red. No obstante, entre las restricciones está la prohibición de participación de más de dos parientes en cada grupo, así como el que los miembros deben tener independencia en sus actividades económicas y como unidad familiar. Respecto a la dinámica de trabajo, cada grupo exige el nombramiento de un coordinador, quien funge como un enlace con el Banco Comunitario en la operación y recuperación de los créditos. En los casos de que un socio no realice los pagos de su crédito, los demás miembros no podrán tener acceso a nuevos préstamos hasta que se cubra la deuda. Aunque hay la posibilidad de que cada persona determine el monto y plazo del crédito, o bien convenir al interior del grupo un monto

común entre todos según los límites del ciclo en que se ubiquen. A continuación se muestra la escalera por número de créditos, montos y plazos (cuadro 62)

**Cuadro 62. Escalera de crecimiento gradual de monto y plazos de créditos**

Número de crédito	Monto máximo p/persona	Plazo máximo
1er. crédito	Hasta \$ 1,000	Hasta 4 meses
2do. crédito	Hasta \$ 2,500	Hasta 6 meses
3er. crédito	Hasta \$ 4,000	Hasta 9 meses
4to y sucesivos	Hasta \$ 7,000	Hasta 12 meses

Fuente: Archivo interno del Banco Comunitario Microfinanzas. 2005

Como política interna, los Bancos Comunitarios no deben intervenir en la formación de los grupos, aunque por razones de evaluación verifican que los integrantes sean personas honorables y solventes. Por medio del Comité de Crédito se autorizan los créditos solidarios y para su entrega deben estar presentes y firmar los pagares cada integrante del grupo. No se exige que el socio prestatario tenga una cuenta de ahorro como garantía, pero sí que sus aportes de capital social sean al menos de un 10% del monto de préstamo.

### **Crédito Individual**

Respecto a los préstamos individuales, los socios deben cumplir con los siguientes requisitos al momento de efectuar su solicitud: contar con un aval con capacidad suficiente para cubrir el adeudo del solicitante (sujeto a verificación); garantías colaterales con un valor estimado del 1.5% sobre el valor del préstamo; realizar un depósito a capital por un 10% del préstamo, así como un depósito del 10% en una cuenta de ahorro, como garantía adicional, la cual no genera intereses al socio y se le reembolsa una vez cubierto el adeudo. Por lo común, las garantías ofrecidas por los socios son

hipotecarias: escritura de la casa o de un terreno rústico, que por su valor comercial local representa entre 1 a 10 veces el monto del crédito.

Debido a estas condiciones de autorización de créditos individuales, el monto máximo ha sido de 25 mil pesos a un plazo máximo de un año. La tasa de interés aplicada al préstamo es del 4% mensual, sobre saldos insolutos. La forma de repago del crédito depende de la decisión del prestatario, adecuado al flujo de efectivo que demuestre en el estudio, por lo que puede finiquitar el préstamo en una sola exhibición al término del plazo, o mediante pagos parciales periódicos en forma mensual, bimestral, trimestral o semestral.<sup>45</sup>

El destino del crédito puede clasificarse en tres conceptos globales: alrededor del 70% para la producción y pequeño comercio; cerca del 15% para construcción y mejoras en la vivienda; y lo demás sobre el consumo familiar y personal. Esta distribución corresponde al interés de los asociados, puesto que el Banco Comunitario no induce ni restringe el uso del crédito, cada persona elige la forma de cómo emplearlo, se concibe como crédito de libre disponibilidad que debe repagarse con ingresos de la unidad familiar.

### ***5.2.5 La cartera vencida***

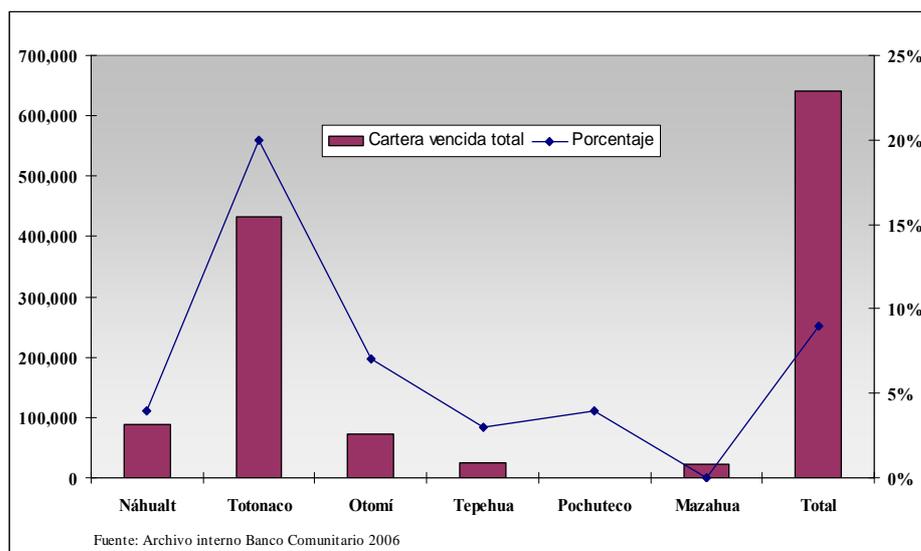
Para el 2005 la cartera vencida total de la red del Banco Comunitario presentó un indicador relativamente elevado a principio del año aunque se redujo hasta alcanzar un nivel de 640.7 mil pesos, lo que significó un 9%. Este indicador se encuentra en el límite

---

<sup>45</sup> De acuerdo al gerente general, la metodología del crédito ha tenido ajustes por lo que tanto los requisitos como la forma de pago esta en proceso de cambios para garantizar una mejor recuperación de los préstamos. A la fecha hay una revisión de este procedimiento pues es un factor clave que puede incidir en el desempeño financiero de los Bancos Comunitarios.

superior de lo contemplado dentro de los parámetros permitidos por la regulación prudencial en la LACP.

Respecto a la forma en que se distribuyó la cartera vencida destaca el Banco Totonaco con un 20%, el Otomí con el 7%, el Náhuatl y el Pochuteco con un 4%, el Tepehua con 3% y el banco Mazahua con un 0% (figura 10) Sin embargo, es preciso observar que la cartera vencida total comprendió un 49% por la cartera vencida de los créditos solidarios y 51% de los créditos individuales; además, es importante destacar el caso del Banco Totonaco, el cual concentró por sí mismo el 89.5% del total de la cartera vencida de la red, representando un 45% en los créditos solidarios y otro 16% en los créditos individuales.



**Figura 10. Cartera vencida de la Red del Banco Comunitario**

### 5.2.6 El capital social

El capital social de la red del Banco Comunitario corresponde a las aportaciones de los socios que se incorporación a la organización, además de excedentes generados durante la operación anual de la red. De esta manera, el crecimiento de la membresía y

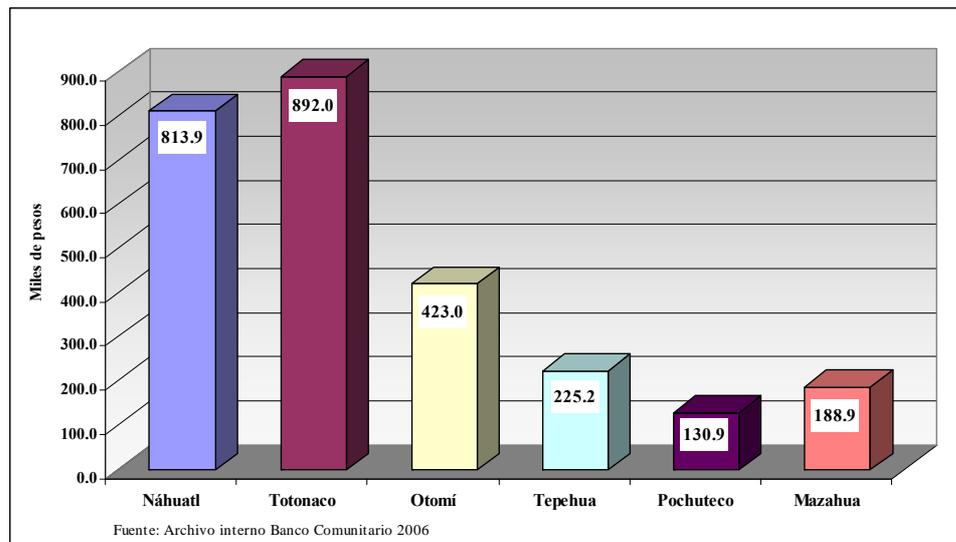
la rentabilidad de la red proporcionan mejores condiciones para el aumento del capital social. Respecto al ingreso de los socios, es requisito que los solicitantes deban adquirir certificados de aportación, con lo que obtienen derechos y acceso al conjunto de los servicios financieros, información sobre la marcha y resultados de la red, a formar parte de los puestos de representación en procesos de elección, así como a participar en los comités de trabajo. Asimismo, se adquieren obligaciones y dependiendo del status o papel en la red se asumen funciones específicas dentro de la red.

Para la adquisición de los certificados de aportación<sup>46</sup> el interesado requiere hacer un pago inicial por 100 pesos, con lo que adquiere la calidad de socio, teniendo la oportunidad de pagar los restantes 200 pesos en un tiempo que puede rebasar el año. Por una parte, cuando el socio solicita un préstamo como crédito solidario también debe hacer una aportación de 100 pesos por cada crédito autorizado, llegando hasta un monto de 500 pesos; y por otra parte, si emplea los créditos individuales la aportación será de un 10% del préstamo recibido

Como se observa en el siguiente gráfico (figura 11), las aportaciones del 2002 al 2005 están concentradas básicamente en los Bancos Náhuatl y Totonaco, con un 63% del total de la red. Ahora bien, considerando la evaluación anual del capital social se tiene que para el 2002 se tenían 92.4 miles de pesos, para el 2003 fueron 265.6 miles de pesos, durante el 2004 699.3 miles de pesos y en 2005 se alcanzó acumular 1 millón 616.6 miles de pesos. Esto representó un crecimiento del 48% respecto al 2004.

---

<sup>46</sup> Dada la condición económica de bajos ingresos se decidió facilitar la adquisición de los certificados.



**Figura 11. Capital social de la Red del Banco Comunitario 2002-2005**

### 5.3 El desempeño financiero de la Red del Banco Comunitario

La información sobre el desempeño financiero de la Red del Banco Comunitario esta registrado en el balance general anual concentrado, donde se tiene un activo total de 10 millones 970.3 miles de pesos, de los cuales 7 millones 272.9 miles de pesos están ubicados en la cartera de crédito, mientras que el pasivo representa los diferentes tipo de ahorro de los socios y asciende a 9 millones 191.5 miles de pesos, de los que 5 millones 279.1 miles de pesos están en los depósitos a plazos con diferentes fechas de vencimiento, en tanto que el ahorro de exigencia inmediata es de 2 millones 324.1 miles de pesos. La diferencia entre el balance se debe a los préstamos bancarios, a otras organizaciones y las cuentas por pagar. Respecto al capital de la Red, está formado tanto por las cuotas de los asociados como por donaciones que se han realizado por organismos internacionales y programas de apoyo.

En cuanto al estado de resultados del ejercicio del 2005, se observó que la principal fuente de ingresos de la Red del Banco Comunitario fue producto de los

intereses cobrados por la colocación de créditos entre los socios. En el transcurso del 2005 se acumularon un total de 2 millones 533.2 miles de pesos por este concepto, representando un aumento del 23.7% respecto al año anterior. Asimismo, la segunda fuente de ingresos fueron las inversiones en los bancos y la tercera las comisiones y cuotas cobradas por los servicios proporcionados, tales como las remesas, los cambios de cheques y los pagos de servicios públicos de los asociados.

Por otra parte, en lo referente al concepto de gastos, los principales rubros corresponden a las erogaciones en administración, promoción de los servicios y el pago de intereses, los que fueron superiores a los ingresos netos. Esto implicó que durante el año se diera un efecto negativo en el balance de ingresos y egresos, por lo que la Red del Banco Comunitario deberá desarrollar un programa de mejora y buenas prácticas para modificar la situación y estar en condiciones de ser evaluada positivamente para la autorización ante la CNBV.

### **Principales razones financieras.**

De acuerdo a las recomendaciones de la CNBV, sobre las principales razones de la cobertura financiera que deben cumplir las entidades de ahorro y crédito popular, conforme a las disposiciones y criterios de la guía de supervisión auxiliar contempladas en las reglas de carácter general de los artículos 47 y 55 de la LACP, la red del Banco Comunitario Microfinanzas presentó en general un desempeño adecuado en 5 de las 10 razones financieras: solvencia, coeficiente de liquidez, índice de morosidad, fondeo de activos improductivos y margen financiero. En general estas razones manifiestan un nivel de operación relativamente adecuado, capacidad para cumplir con las obligaciones financieras, ajuste a la cartera vencida, buena gestión de los rendimientos en los créditos y el ahorro. Sin embargo, los demás razones financieras muestran importantes problemas

en la operación: debilidad ante posibles pérdidas por créditos irrecuperables, problemas de rentabilidad por no colocar eficientemente los créditos, falta de autosuficiencia operativa, altos costos de administración y promoción, así como pérdidas que no alcanza a cubrir con la operación (cuadro 63)

**Cuadro 63. Los indicadores financieros de la Red del Banco Comunitario, 2005**

Indicador	Parámetro (%)		Observación
	CNBV*	Red BC	
Cobertura de cartera vencida	Mínimo 90	46	La red presenta una importante debilidad ante posibles pérdidas por créditos irrecuperables
Solvencia	Mínimo 100	109	La red tiene la capacidad de cumplir con las obligaciones financieras en cualquier plazo
Coefficiente de liquidez	Mínimo 10	27	La red tiene la capacidad de cumplir con las obligaciones al corto plazo, aunque todavía no es eficiente en la colocación de todos los recursos disponibles
Índice de morosidad	Máximo 10	9	La red esta en el límite aceptable, pero tiene problemas de recuperación con los créditos solidarios y en uno de los seis bancos comunitarios
Fondeo de activos improductivos	Máximo 100	33	La red aplica sus recursos para cumplir con sus objetivos y en instrumentos que le producen rendimientos positivos
Crédito neto	Mínimo 70 Máximo 80	66	La red refleja problemas de rentabilidad al no colocar eficientemente los créditos
Autosuficiencia operativa	Mínimo 100	77	La red todavía no alcanza a cubrir los gastos de admón., promoción y los costos de financiamiento y creación de reservas por los riesgos crediticios.
Gastos de admón. y promoción	Máximo 70	128	La red presenta problemas en la gestión de los gastos, excediendo a los ingresos y generando pérdidas que afectan su autosuficiencia operativa
Rendimientos sobre los activos	Mayor a 0	3.12	La red tiene pérdidas porque no alcanza a cubrir los costos de operación
Margen financiero	Mínimo 70	80	La red cuenta con una buena gestión en los rendimientos sobre el crédito y el ahorro, ligeramente mayor al mínimo

(\*) Razones relevantes y complementarias de la cobertura financiera, DOF (2005) Guía de supervisión auxiliar  
Fuente: Archivo interno del Banco Comunitario Microfinanzas. 2005

#### 5.4 La evaluación interna y el proceso de mejora en el 2005

Con el objetivo de conocer con mayor precisión la situación interna y definir un plan de mejoras para avanzar en las evaluaciones del Comité de Supervisión auxiliar, la red del Banco Comunitario decidió llevar a cabo un proceso de análisis institucional interno. Esta evaluación conllevó un período de casi un año, pues contempló trabajar en la definición de indicadores, criterios y actividades que exigieron la participación del Consejo de Administración y Vigilancia, la gerencia, personal de operación, e incluso de la Federación que le realiza la supervisión auxiliar y la capacitación técnica.

En este proceso se definieron cuatro niveles de calificación o certificación, así como otros cuatro campos de análisis de la organización. La calificación máxima sería la avanzada, seguida por la media, básica y no certificada, mientras que los campos de análisis fueron la infraestructura, la información, los procesos y los recursos humanos (cuadro 64) De esta forma, una vez definida la metodología de trabajo, donde se asumió que con el análisis de estos campos permitiría conocer y comprender la situación actual de la Red del Banco Comunitario Microfinanzas, se realizó la evaluación.

**Cuadro 64. Metodología de evaluación: calificación y campos de análisis**

Nivel	Certificación	Características de la certificación
<b>INFRAESTRUCTURA</b>		
A	Avanzada	Equipos en red, Internet dedicado (banda ancha), buena memoria en RAM, no-break adecuado
B	Media	Equipo adecuado, No-break funcionando, Internet con acceso telefónico en el Banco Comunitario
C	Básica	Windows con poca memoria, sin Internet pero con acceso a un ciber-café cercano, equipo lento, instalaciones con variación de voltaje
D	No certificada	Software no oficial, Sin Internet, sin No-break, Windows versiones anteriores a XP.
<b>INFORMACIÓN</b>		
A	Certificada	Información verificada y evaluación en campo

**Las IMF's rurales en el proceso de transformación para su regulación en México**

Tesis de investigación doctoral, CIESTAAM-UACH

D	No certificada	Información no revisada.
<b>PROCESOS</b>		
A	Certificada	Procesos homologados e implementados
D	No certificada	Procesos sin homologar
<b>RECURSOS HUMANOS</b>		
A	Avanzada	Conocimientos excelentes del sistema y apoyo a los demás Bancos Comunitarios de su red
B	Media	Conocimientos medios del sistema, básicos de computación y buena operación en los Bancos Comunitarios
C	Básica	Conocimientos básicos del sistema y poca operación en los Bancos Comunitarios
D	No certificada	No existe un nivel informático básico. En el Banco Comunitario nadie maneja el sistema

Fuente: Archivo interno del Banco Comunitario Microfinanzas. 2005

En el resultado de la certificación (cuadro 65) se puede observar que las mejores calificaciones se encuentran en los campos de la infraestructura y los recursos humanos, mientras que las calificaciones más bajas están en la información y los procesos de trabajo. En relación a la certificación comparativa entre los Bancos se tiene que los mejores evaluados son el Náhuatl y Otomí, seguidos por el Mazahua, el Tepehua, el Pochuteco y al final el Totonaco.

**Cuadro 65. Certificación interna de la Red Banco Comunitario Microfinanzas, 2005**

Banco	Infraestructura	Información	Procesos	Rec. Humanos
Náhuatl	A	C	C	A
Totonaco	C	C	C	B
Otomí	A	C	C	A
Tepehua	B	C	C	C
Mazahua	B	C	C	B
Pochuteco	C	C	C	B

Fuente: Archivo interno del Banco Comunitario Microfinanzas. 2005

Otros elementos que complementaron la certificación y que proporcionan el contexto regional de la red de Bancos Comunitarios, fue la existencia de una importante

dispersión geográfica entre la ubicación de la sede de los Bancos y las comunidades donde reside la mayoría de los asociados. Asimismo, es común encontrar una deficiente infraestructura de comunicación y caminos, sobre todo en las áreas con densidad de población baja. Los niveles de instrucción educativa también son muy bajos, lo que tiende a limitar el desarrollo de capacidades personales y productivas, así como barreras o limitantes para el manejo administrativo, contable y organizativo de los proyectos.

A pesar de este panorama, se detectaron elementos que contribuyen al desarrollo de los Banco Comunitarios y sus asociados, como fue el compromiso de operar con eficiencia, la dedicación del personal por capacitarse y aumentar sus habilidades laborales, además de un ambiente organizacional de optimismo por lograr la autorización a futuro.

### **Resultados del análisis FODA**

El análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) se utilizó como una herramienta complementaria a la certificación antes mencionada. En este caso la participación del personal fue fundamental para genera la información, pues a partir de las percepciones y opiniones se construyó la identificación de cada uno de los puntos del FODA (cuadro 66) Lo más destacado del análisis FODA se concentra en tres puntos: las fortalezas internas se conciben como de mayor peso que las debilidades, pues en un proceso de planeación y mejora es posible aumentar las capacidades del personal y mejor desempeño financiero; existen apoyos para participar en el proceso de regulación de la LACP; y en las amenazas la competencia y falta de políticas son un reto inmediato.

**Cuadro 66. Resultado del análisis FODA en la Red del Banco Comunitario, 2005**

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Institución local con arraigo en la región.</li> <li>✓ Oferta de productos financieros y no financieros adaptados a las necesidades de la población.</li> <li>✓ Disponibilidad del personal y compromiso con el objeto social</li> <li>✓ Personal hablante de la lengua materna</li> <li>✓ Economías de escala por la organización en red.</li> <li>✓ Creación de capital social y humano en la región.</li> <li>✓ Identificación de la Institución como propia por parte de los socios – clientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Amplio potencial de crecimiento</li> <li>✓ Competencia de instituciones sin adaptabilidad de productos financieros.</li> <li>✓ Regulación por la Ley de Ahorro y Crédito Popular.</li> <li>✓ Políticas públicas de apoyo a las Instituciones financieras rurales</li> <li>✓ Apoyo y capacitación de Organizaciones con experiencia en microfinanzas.</li> </ul>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Alta rotación de personal.</li> <li>✓ Ausencia de personal con nivel profesional en la región.</li> <li>✓ Insuficiente capacitación de los operadores.</li> <li>✓ Proceso de seguimiento y evaluación insuficiente.</li> <li>✓ Equipo de cómputo y telecomunicaciones insuficientes</li> <li>✓ Promoción limitada de los servicios.</li> <li>✓ Baja colocación de crédito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Referentes negativos de otras Instituciones similares</li> <li>✓ Incumplimiento de requisitos para ser regulado por la Ley de Ahorro y Crédito Popular.</li> <li>✓ Políticas públicas no favorecedoras de las microfinanzas rurales.</li> <li>✓ Cultura del no pago.</li> <li>✓ Competencia de Instituciones financieras con mayor capacidad económica y de cobertura</li> </ul>

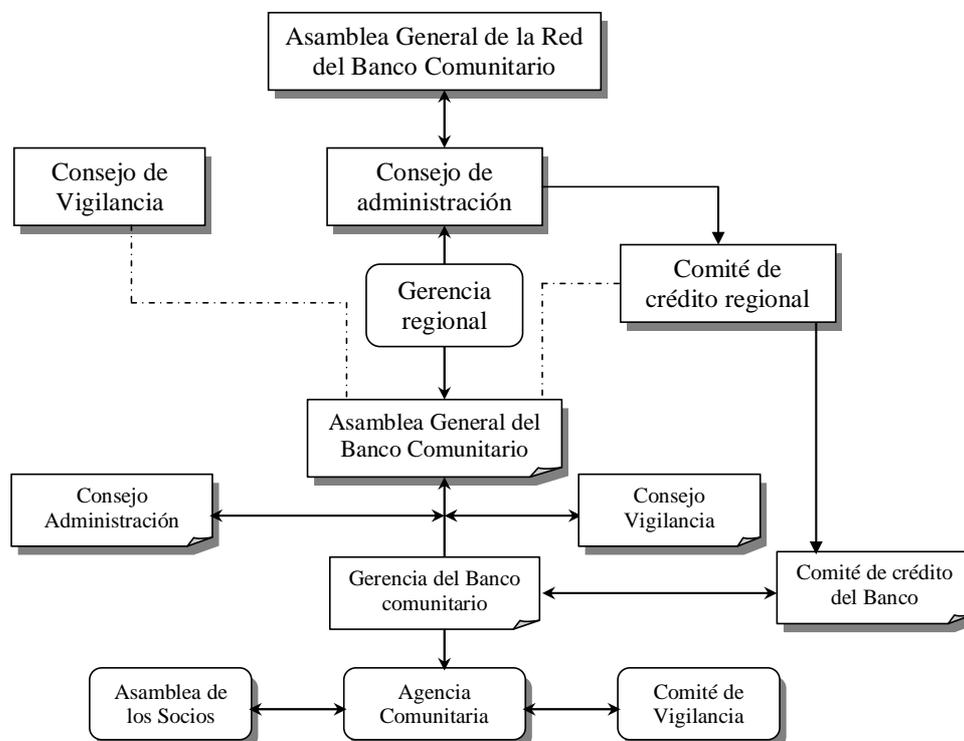
Fuente: Banco Comunitario Microfinanzas. 2005

## 5.5 Las fortalezas y debilidades institucionales

### 5.5.1 La estructura de la organización y la toma de decisiones

La estructura general de la Red del Banco Comunitario presenta dos niveles: el Banco Comunitario Microfinanzas en la región, el cual concentra administrativamente las operaciones de la red y como representa en las gestiones legales y políticas ante las instituciones y demás organizaciones del sector financiero; y el Banco Comunitario en la localidad, que se desempeña directamente con los asociados a través de la provisión de los servicios financieros, apoyos y actividades de capacitación, principalmente. Esta integración conlleva un flujo de comunicación entre las diferentes instancias, delegación

de funciones y responsabilidades, así como la toma de decisiones entre las áreas de representación y la Asamblea General (figura 12)



Fuente: Consulta directa con el Banco Comunitario Microfinanzas 2005

**Figura 12. La estructura organizacional de la Red del Banco Comunitario, 2005**

### 5.5.2 Los recursos humanos y la capacitación

La estructura del personal de la Red esta sustentada en cada uno de los Bancos Comunitarios, con tres categorías: la gerencia, los oficiales de servicios financieros y las cajeras. Esta composición organizacional sencilla le ha permitido atender a los asociados con una ampliación paulatina de los servicios financieros, aunque debido a la extensión de los servicios también se incrementan las funciones y la necesidad de contar con un mayor nivel de conocimiento técnico, tanto en el manejo interno de las operaciones como en la atención y promoción de los servicios con los asociados.

Como puede apreciarse (cuadro 67) las funciones de la gerencia comprenden una amplia gama de actividades, desde las de operación y administración, los oficiales de servicios están vinculados a la operación del crédito y, en cuanto a las cajeras, su papel se refiere al registro de las operaciones de los asociados o clientes.

**Cuadro 67. Funciones principales de la gerencia, oficiales y cajera de la Red**

Gerencia	Oficiales de servicios	Cajeras
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Responsable de la operación y administración del Banco</li> <li>✓ Autorización de los créditos</li> <li>✓ Organización de los eventos de capacitación al personal y los asociados</li> <li>✓ Representación del Banco y gestor de apoyos</li> <li>✓ Coordinación y supervisión de los servicios financieros, con apego a las normas y políticas internas</li> <li>✓ Planeación y ajustes a los presupuestos, así como el control del ingreso y egresos</li> <li>✓ Atención a la infraestructura propiedades e inversiones del Banco</li> <li>✓ Atención a los asociados y al personal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Promoción de los productos y servicios financieros del Banco a los asociados</li> <li>✓ Seguimiento directo del crédito y visita mensual a los asociados en las comunidades</li> <li>✓ Reportes sobre aplicación de los créditos, así como de anomalías detectadas</li> <li>✓ Información y capacitación a la población potencial de integrar al Banco</li> <li>✓ Capacitación a los asociados sobre los servicios financieros y temas de interés para el desarrollo adecuado de sus actividades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Registro de las operaciones en las sucursales o sedes de los Bancos Comunitarios</li> <li>✓ Promoción de productos y servicios en ventanilla</li> </ul>

Fuente: Consulta al personal de los Bancos Comunitarios 2005

### 5.5.3 La infraestructura y el sistema de información

La infraestructura de la Red de los Bancos Comunitarios esta compuesta por el equipo de soporte del Sistema de Información Gerencial (SIG), el cual comprende tanto la parte física de la red de computo como la herramienta informática que permite el registro, seguimiento y valoración de los indicadores financieros, contables y técnicos de los servicios financieros. Con el objetivo de disponer de un SIG eficiente y rentable, la Red contó con el apoyo de la Federación para adquirir un programa denominado SIG-

SIB,<sup>47</sup> lo que llevó a establecer un modelo de operación estandarizado entre los Bancos Comunitarios, con un diseño de prueba y un periodo de adaptación y migración de las bases de datos históricas. Asimismo, con la implantación del SIG-SIB se realizaron diversos cambios y adaptaciones a la forma en que operaban los Bancos Comunitarios, con la finalidad de aprovechar las ventajas que ofrecía el SIG.

En este sentido, las principales actividades desarrolladas para incorporar el SIG-SIB durante el 2005 fueron:

- a. La asesoría y capacitación con la empresa proveedora del SIG-SIB: esto significó diagnosticar primero las necesidades particulares de la Red y los Bancos en términos de la operación de los servicios financieros y la forma de llevar un registro sobre sus capacidades y recursos disponibles. Asimismo, durante el diseño y pruebas del SGI-SIB su procuró atender los requisitos establecidos por la normativa de la LACP, con la intención de operar con coherencia respecto a las exigencias futuras de la supervisión auxiliar de la Federación y la CNBV. Por último, el llevar a cabo la migración de las bases de datos.
- b. El rediseño de las actividades de administración, gestión y operación de los servicios financieros. Aprovechando la necesidad de modernizar el SIG, la Red y cada Banco Comunitario participó en la redefinición de los manuales, procesos contables, papelería, procedimientos de operación y registros, uso de indicadores y criterios para el otorgamiento de créditos, la creación de una red interconectada y la red local, por mencionar los principales cambios realizados.

---

<sup>47</sup> De nueva cuenta se utiliza un nombre ficticio para designar la herramienta informática que emplea la Microfinanciera rural, la cual significa Sistema de Información de la Red del Banco Comunitario

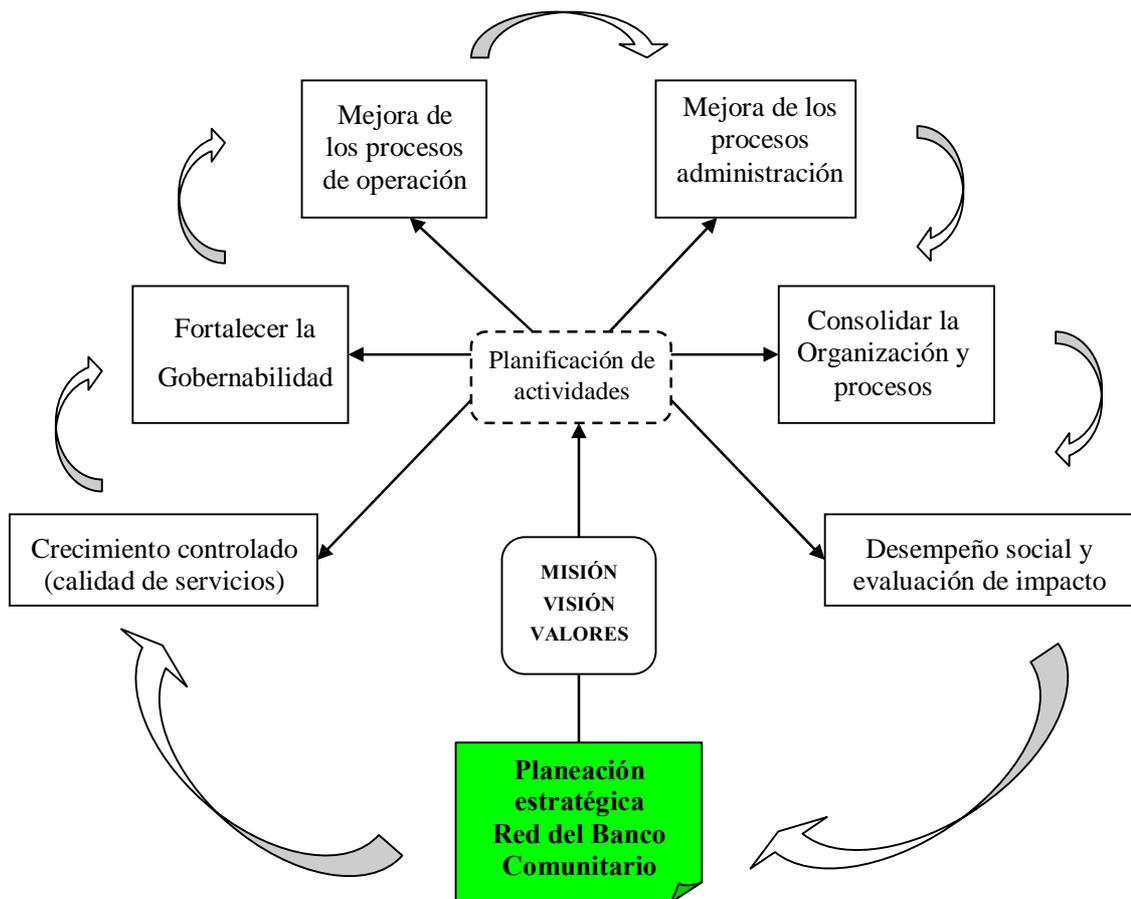
- c. Posterior a este proceso de incorporación de un nuevo SIG, se ha procurado dar seguimiento y mantener la asesoría y capacitación, así eventuales ajustes y otros agregados al SIG-SIB conforme evolucionan los servicios de la Red del Banco Comunitario.

## 5.6 La proyección de la Red del Banco Comunitario 2006-2008

Uno de los objetivos más relevantes de la Red del Banco Comunitario es el avanzar en el proceso de la regulación y supervisión auxiliar, con el propósito de lograr la autorización de la CNBV para operar como una Sociedad Cooperativa conforme a la LACP. Por esta razón, a finales del 2005 organizó un Taller de Planeación Estratégica, además de otras actividades desarrolladas durante el 2006 que contribuyeron a reforzar temas como gobernabilidad y mejores prácticas crediticias, lo que conllevó a elaborar el Plan de Negocios de la organización y la proyección de sus operaciones del 2006-2008, sustentado tanto en los principios rectores que orientan sus servicios microfinancieros y sociales<sup>48</sup> como por los resultados obtenidos en el 2005, como elementos de referencia.

---

<sup>48</sup> Los principios rectores comprenden la conjugación de aspectos como el objeto social, las actividades a desarrollar con los asociados, la misión y visión, las políticas internas de la organización, además de los mandatos emanados de las instancias de representación y los objetivos de los planes y proyecciones. Especialmente se considera que como IMF presenta un perfil social de la organización que la distingue de una empresa de lucro, apoyado en principios como solidaridad, responsabilidad y compromiso.



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Comunitario Microfinanzas. 2005

**Figura 13. Proceso de Planeación Estratégica de la Red del Banco Comunitario (2006)**

Los resultados en cada uno de los campos trabajados en la Planeación Estratégica (figura 13) se describe a continuación, observando que su formulación implicó un proceso de análisis y discusión entre representantes de la Red del Banco Comunitario, personal de la gerencia y operación, asociados, así como asesores externos de la Federación a la cual está inscrita la Red y consultores internacionales.

### 5.6.1 *Los principios de la Red*

- ✓ **MISIÓN.** Proporcionar servicios y productos financieros de calidad a nuestros socios y clientes, para impulsar su desarrollo económico individual y familiar, para que a su vez, este desarrollo impacte en la economía local, en beneficio de las comunidades
- ✓ **VISIÓN.** Ser la institución líder en América Latina en servicios financieros para el sector social.
- ✓ **VALORES.** Solidaridad, disciplina, profesionalismo, honestidad, transparencia, ayuda mutua, responsabilidad, seguridad, y compromiso.

Adicionalmente, se reafirmó que la Red del Banco Comunitario Microfinanzas en una institución financiera que proporciona productos microfinancieros a la población de comunidades rurales con fuerte marginación, con el propósito de promover el desarrollo económico. En consecuencia, el objetivo fundamental fue determinado en los siguientes términos: *Contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias y comunidades rurales a través de servicios financieros rurales.*<sup>49</sup>

### 5.6.2 *Crecimiento controlado y con calidad de los servicios*

La Red asumió que a pesar del crecimiento en cobertura territorial, de la base de asociados, del capital social y el volumen de recursos en cada uno de los servicios financieros, la proyección deberá cimentarse sobre dos estrategias complementarias: primero, mejorar las capacidades institucionales y la calidad de los servicios financieros

---

<sup>49</sup> C fr. Planeación estratégica financiera de la Red del Banco Comunitario (2006). Si bien consiguieron elaborar la planeación estratégica, es un hecho que una parte fundamental se debe a la contribución tanto de la Federación como de la organización de integración rural a la cual pertenece la Red.

proporcionados a los asociados; segundo, densificar la atención a la población en las áreas territoriales donde se encuentran ya ubicadas las sucursales y la población atendida de los asociados. De esta forma, la perspectiva más que extenderse espacialmente es el aumentar la profundización de los servicios y equilibrar el crecimiento operativo, el cual esta relacionado con los otros campos de la planeación.

Por supuesto, el mejoramiento de los servicios y ampliar el alcance exige la consideración de contar con infraestructura y equipamiento para facilitar la consecución de estas metas. Entre los rubros contemplados en una fase inicial de inversión prevé la capacitación, la adquisición de motocicletas para el transporte del personal, equipo de comunicación y de proyección.

### ***5.6.3 Fortalecimiento de la Gobernabilidad***

El diseño de las estructuras de gobierno y operación de cada uno de los Bancos Comunitarios de la Red corresponde a las disposiciones dentro de la LACP, por lo que las funciones y responsabilidades de las instancias como directivos, gerencia, personal de operación están definidas y delimitadas conforme al acta constitutiva y otros documentos legales como de operación. No obstante, el interés es mejorar la operación y coordinación entre las instancias de representación de la Red y las sucursales locales, con un funcionamiento regular y programado.

Específicamente se propone la estrategia de ***fortalecer las capacidades de las instancias directivas de nivel regional y local***, con talleres y otras actividades de refuerzo que permita definir que las funciones de la representación institucional deberá llevar a cabo “reuniones propias de su organismo, levantar actas o minutas, dirigir deliberaciones, analizar la información financiera y económica, tomar acuerdos, presidir

reuniones y asambleas, elaborar informes, representar a la red, contestar correspondencia y en fin, en todos los aspectos de su esfera de acción, respetando la esfera operativa, que corresponde al personal contratado” (Red del Banco Comunitario, 2006: 6) Esto es, precisar el conocimiento sobre el papel, atribuciones y forma de llevar a cabo las acciones con la toma de decisiones descentralizadas y con participación de las demás actores internos de la organización.

La otra estrategia es la capacitación del personal de operación, pues es el recurso efectivamente que está vinculado con los asociados y son los responsables directos de la atención e identificación de las necesidades, expectativas y satisfacción del asociado. Los rubros tomados en cuenta en principio para la capacitación son los temas de: funciones y responsabilidades, organización del territorio, control interno, sistemas de información, procesos crediticios, liderazgo gerencial, venta y caja.

#### ***5.6.4 Mejoramiento de los procesos de operación***

Como se indica en la sección de debilidades del análisis FODA (cuadro 13), la falta de capacitación, la insuficiencia en la evaluación y seguimiento de los procesos, así como los problemas de colocación del crédito, fueron aspectos que se tomaron en cuenta para determinar la importancia de corregir y realizar con mayor eficiencia los procesos de operación. Los pilares de la estrategia de mejora en la operación están orientados en la colocación de los créditos y la captación del ahorro. En el primer caso es necesario reducir los problemas de cartera vencida a niveles aceptables y que alcancen un riesgo significativo ni afecten la liquidez; en el segundo caso se trata de propiciar un mayor nivel de ahorro, pues contribuye a dar más suficiencia para su movilización.

En consecuencia, las estrategias propuestas fueron:

- ✓ ***Establecer un programa de mejores prácticas crediticias.*** Este programa busca proporcionar mejores capacidades a la gerencia de cada Banco Comunitario y a los oficiales de los servicios financieros, dado que son el eslabón inicial donde se analizan las solicitudes de crédito, desde el punto de vista del riesgo y conforme a los criterios de elegibilidad, por lo que deben contar con suficientes elementos para conocer e identificar créditos que impliquen un alto riesgo, los que deben ser evitados o rechazados con oportunidad.

Sin embargo, debido a la gradualidad de los riesgos y las características de cada asociado y sus actividades económicas, será vital que los Comités de Crédito dispongan de una batería de herramientas y criterios, con objeto de estimar con fundamentos la capacidad de endeudamiento y pago de los prestatarios, sea en créditos solidarios o individuales. El caso de la cartera vencida exige contar con un mejor sistema de clasificación y calificación de la cartera, un tratamiento eficiente de seguimiento y cobranza, con la meta de reducir su nivel a un 6% en promedio a futuro.

- ✓ ***Fortalecer la captación del ahorro de los asociados.*** Asumiendo que el ahorro y su movilización es un pilar por las necesidades que tienen los asociados de crear montos suficientes de recursos propios, así como para el desarrollo de la Red, se consideró oportuno la realización de estudios de mercado sobre el potencial del ahorro, la evaluación de la pertinencia en los productos actuales y el grado de satisfacción de la demanda. Esto proporcionará información para pensar tanto en el ajuste o rediseño como el fortalecimiento de la venta de los productos.
- ✓ - Re-Diseño e implantación de productos,
- ✓ - Fortalecimiento de la capacidad de venta.

### ***5.6.5 Mejoramiento de los procesos de administración***

Los campos contemplados en este tema son el sistema de información, el proceso de registro y análisis de la operación, además de los procedimientos de contabilidad. Tales cuestiones son apreciables en la medida de que la Red del Banco Comunitario esta en el proceso de regulación para ser autorizada por la CNBV. Por ende, las estrategias en este caso se enfocan al desarrollo de

- ✓ ***Plan de mejora del proceso contable.*** Paralelo al SIG-SIB, resulta indispensable que el proceso de contabilidad cubra con satisfacción todos los procedimientos y criterios de la LACP, por tal motivo la meta es elaborar materiales que permitan modificar la contabilidad y proyectarla en la consideración de que en un futuro sea autorizada en el nivel I.
- ✓ ***Proseguir las mejoras al SIG-SIB.*** El primer paso para avanzar en el proceso contable fue definir un Sistema de Información que permitiera hacer más eficiente el manejo y análisis de la información, el cual se explicó en el *la infraestructura y el sistema de información* (punto 6.5.3); el punto es que los ajuste o rediseño debe ser congruente con las disposiciones de la LACP, lo que implica inversiones y una etapa de capacitación y ajustes.

### ***5.6.6 Consolidar la organización y procesos***

Con la intención de avanzar en el perfil necesario como entidad regulada del sector de ahorro y crédito popular y postularse para la autorización de la CNBV, la Red del Banco Comunitario, la Federación y la Organización de Integración Rural trabajaron en la elaboración de un paquete de manuales, los cuales deberán ser implementados y

ajustados en los hechos, por lo que se consideró necesario contar con un coordinador operativo que tuviera la facultad de organizar la implementación y darle seguimiento.

De esta manera, las estrategias en este campo son: la implantación de los manuales y sistemas de control interno y la incorporación del coordinador operativo. Ambas acciones deberán ser simultáneas y los primeros pasos podrían ser: Manual de Organización, Manual de Control Interno, Manual de Crédito, junto con la elaboración del Manual de Sistemas y Manual de Contabilidad, Políticas de Captación, Instrumentos de Control Interno (cartas responsivas, reglamento de equipos de transporte, control de arqueo de bóveda, reglamento de caja chica, presupuesto de gastos de comisión, créditos relacionados, control de inventarios, por mencionar algunos de los más importantes)

#### **5.6.7 Desempeño social y evaluación impacto**

Conforme a los principios rectores de la Red del Banco Comunitario, el objetivo de la organización es *atender a la gente con mayor vulnerabilidad económica*, para lo cual emplea los servicios financieros como un medio en la reducción de la pobreza en la Sierra Norte de Puebla. Esto significa que, “es necesario conocer si esto ha ocurrido realmente y en que forma ha influido –si es que lo ha hecho- en la situación económica de sus socios” (Red Banco Comunitario, 2006: 12) Asimismo, bajo el reconocimiento de que la atención y esfuerzos fueron dirigidos a la construcción del andamiaje institucional y la sostenibilidad financiera de la Red como prioridad inicial, de la que han logrado un nivel aceptable de desempeño durante el 2005, también se observó que la madurez alcanzada en el plano financiero precisaba de una contraparte social para balancear los mandatos y los resultados de la acción de la organización. Por añadidura, si en realidad se esperaba equilibrar los propósitos sociales y económicos, entonces, la planeación a

futuro exigiría construir mecanismos y pautas institucionales para facilitar el desempeño social de la Red, una batería de indicadores claros y concretos para el análisis de los resultados e impactos de la acción social.

Las estrategias propuestas en este plano fueron: aplicar la herramienta del SPI (Social Performance Indicators), que se refiere a una metodología de evaluación social reconocida por el grupo de trabajo sobre el desempeño social del CGAP, del que se pretende analizar cuatro dimensiones: enfoque a los más pobres (evitar la exclusión); adaptación de servicios financieros; contribución al capital humano y capital social de las personas; y el nivel de compromiso con los socios, comunidades y personal.

Otra estrategia secuencial será el monitoreo de indicadores producto del análisis del SPI, con lo que podría recabarse información semestralmente de cada uno de los Bancos Comunitarios de la Red, produciendo una nueva generación de pautas que deberán ser incorporadas al SIG-SIB una vez comprobada su utilidad y costo.

La última estrategia de este campo se dirigirá a un estudio de impacto de los servicios financieros, relacionado al desempeño social. Así, se comenzarán los trabajos con la evaluación de un Banco Comunitario (Náhuatl), tomando en cuenta el contexto social y económico del área de influencia del Banco Comunitario, además de aplicar encuestas cualitativas individuales y encuestas tipo Focus Group.

#### ***5.6.8 La proyección de metas de la Red al 2006-2008***

En congruencia con las estrategias del proceso de planeación, se estimó para el período 2006-2008 los principales indicadores de los servicios financieros y campos de análisis de la organización. A continuación se presentan las proyecciones en cuadros y gráficas para mostrar la posible tendencia de darse los resultados previstos, así como un

cuadro de las razones financieras, donde se resume el desempeño financiero esperado a partir de los criterios y rangos establecidos por la regulación de la CNBV.

### Proyección de la membresía de la Red

El primer indicador sobre el cual se estima la evolución prevista en la planeación estratégica es el crecimiento de los asociados. Asimismo, dada la propensión a crear nuevos Bancos en la Red, para el 2006 se contempló uno más en la estructura de la Red, el Popoloca., con lo que sumaron siete. Lo más importante es el aumento en un factor promedio de 2.5 veces, pasando de 5 mil 934 a 14 mil 734 personas; destaca que se estima una población mejor distribuida entre cada Banco Comunitario (figura 14)

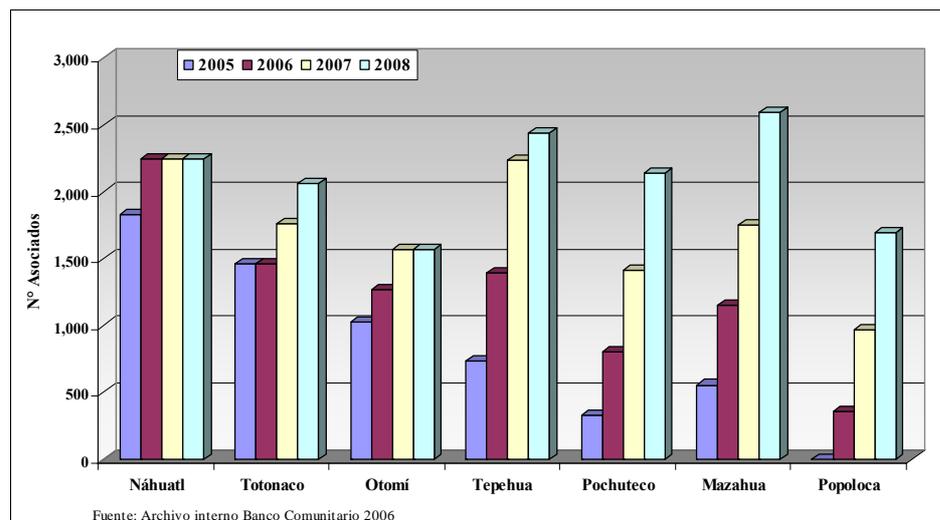
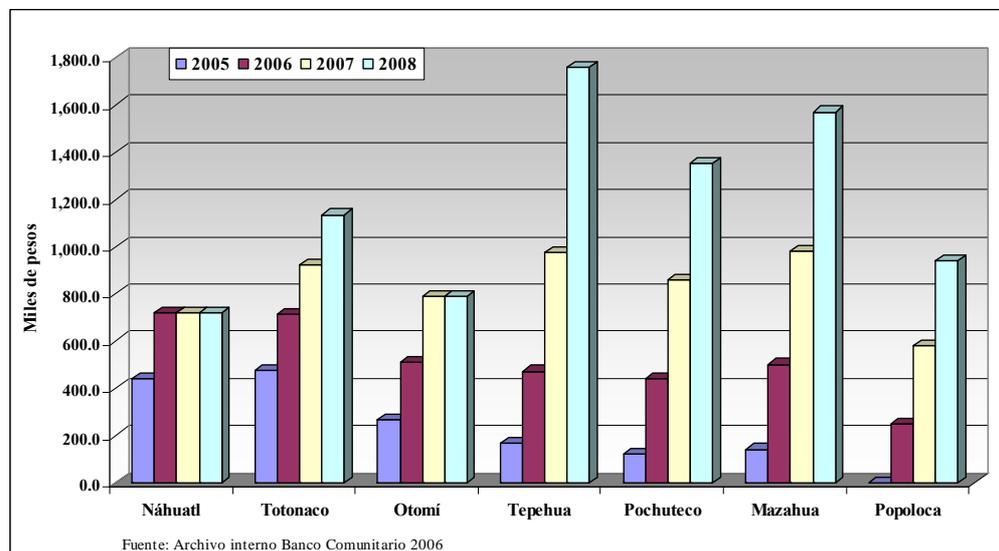


Figura 14. Proyección de socios de la Red del Banco Comunitario 2006-2008

### Proyección del capital social

La estimación de aumento del capital social es de alrededor de un factor de 5.1 veces con base al 2005, en el conjunto de la Red del Banco Comunitario (figura 15). Al respecto destaca el crecimiento esperado del Banco Comunitario Tepehua, Mazahua y Pochuteco hacia el 2008, así como la desaceleración del Náhuatl, Otomí y Totonaco.

Otro aspecto a mencionar es que tal aumento del capital social la Red lograría tener un mejor perfil en su dimensión financiera.



**Figura 15. Proyección de capital social de la Red del Banco Comunitario 2006-2008**

### Proyección de los indicadores financieros de la Red

El desempeño de los indicadores financieros son punto clave y crítico para lograr la autorización de la CNBV y obtener la licencia de operación. Por esta razón, en la proyección de la Red del Banco Comunitario es fundamental establecer el avance para alinear adecuadamente cada indicador. Como se observa en el siguiente cuadro hay la expectativa de lograr resultados positivos en forma gradual en casi todos los indicadores, excepto por la cartera vencida, que sigue siendo el punto más débil en el desempeño de la Red. Al respecto, los directivos y la gerencia están buscando resolver esta cuestión por medio de tres medidas: fortalecer la capacidad técnica del oficial del crédito, buscar incentivos que permitan transmitir la señal de mejorar la recuperación de créditos y, por último, tener un mayor control sobre el proceso de otorgamiento de los créditos. No obstante, se reconoce que la tendencia más real es a aceptar que el control de la cobertura de la cartera será paulatino (cuadro 68)

**Cuadro 68. Proyección de principales indicadores financieros de la Red 2005-2008**

Indicador	CNBV (%)	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Índice de morosidad	Máximo 10	10	8	8	8				
Crédito neto	Entre 70 - 80	66	73	73	75				
Fondeo activos improductivos	Máximo 100	43	45	27	20				
Autosuficiencia operativa	Mínimo 100	71	92	107	119				
ROA	Mayor a 0	-5	3	4	6				
Margen financiero	Mínimo 70	80	86	88	88				
Liquidez	Mínimo 10	27	24	30	31				
Cobertura de cartera vencida	Mínimo 90	46	39	38	33				

Fuente: Red Banco Comunitario 2006. Plan de negocios.

## **VI. Avances y desafíos de la regulación y la LACP**

En el capítulo de avances y desafíos de la regulación y la LACP se analizan aspectos que son considerados dentro de la investigación como relevantes en el proceso de la transformación y regulación de las IMF's rurales, las cuales forman parte del universo de las EACP's. Además, se asume que dados los últimos acontecimientos de ampliación de los tiempos para dar cumplimiento a la LACP y la alta probabilidad de que la mayoría de entidades puedan efectivamente integrarse al sector, de que una porción significativa de las reformas propuestas por las autoridades del sector financiero en el ahorro y crédito popular sean aprobadas e instrumentadas, así como de que pueda establecerse un marco de acuerdo o alternativas a las propuestas del sector de las denominadas Cajas disidentes, el escenario en un futuro próximo mostrará todavía una fuerte dinámica de cambios y ajustes, de mayor participación por parte de las EACP's e incluso de otras instituciones que participan en los servicios microfinancieros, por lo que el mercado de las finanzas populares estará impregnado por un dinamismo acentuado.

En este sentido, los temas aquí abordados serán: las entidades del sector frente a la LACP, las que procuran incorporarse y las que critican el modelo; las estrategias y acciones de las EACP's que están en el proceso de prórroga para su autorización; el papel de las Federaciones como redes institucionales en el fortalecimiento del sector; las reformas propuestas por la autoridades del sector y las expectativas en el futuro inmediato; así como las reglas que podemos considerar como básicas para las entidades del ahorro y crédito popular, incluidas las IMF's rurales.

## 6.1 Las organizaciones del sector de ahorro y crédito popular frente a la LACP

Las organizaciones que constituyen y concurren dentro de las Finanzas Populares<sup>50</sup> y que operan fundamentalmente los servicios financieros del crédito y captación del ahorro, presentan un perfil general de posible adecuación al sector del Ahorro y Crédito Popular. Este hecho implicó que un conjunto amplio de Cooperativas de Ahorro y Préstamo, Sociedades de Ahorro y Préstamos, Cajas Populares, Cajas Solidarias, Instituciones Microfinancieras, Organizaciones No Gubernamentales y otras figuras jurídicas del ámbito urbano y rural estuvieran consideradas en el universo de las EACP's y, por consiguiente, proclives a integrarse en el proceso de ordenamiento y regulación para su autorización ante la CNBV.

Por esta razón, la política pública del Estado decidió construir y dar orden al sector de ACP a través del marco jurídico que se establecería con el decreto de la Ley de Ahorro y Crédito Popular del 2001. Entre los principios básicos argumentados en la exposición de motivos de la LACP (Cámara de Diputados, 2000) fueron definidos varios aspectos que serían incorporados a la Ley, o bien fundamentos que regirían al sector:

- ✓ México requiere de un sistema financiero sano y eficiente, por lo que el ahorro constituye un elemento fundamental para promover la inversión y con ello la generación de empleos;

---

<sup>50</sup> C fr. Conde, Carola. 2005. Instituciones e instrumentos de las microfinanzas en México. Definamos términos. La autora define a las finanzas populares como “mecanismos e instrumentos que los pobres utilizan como modalidades de servicios financieros, así como las instituciones que los ofrecen por no tener acceso a éstos en el sistema financiero formal (SFF) o por ser prácticas tradicionales de su cultura” p.7

- ✓ Importantes sectores de la sociedad no tienen acceso a los servicios del sistema financiero formal, por lo que requieren de intermediarios financieros que apoyen sus actividades económicas y familiares por medio de mecanismos y esquemas de financiamiento acordes con sus necesidades y requerimientos (ASF, 2007: 202);
- ✓ El gobierno federal promovió diversas iniciativas para estructurar a intermediarios financieros del ahorro popular; por ejemplo, durante 1991 con la reforma de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la cual introdujo como nueva figura societaria a la Sociedad de Ahorro y Préstamo, o bien en 1994 con las reformas a la Ley General de Sociedades Cooperativas, donde permitió la constitución de la figura de Cooperativas cuyo objeto fuera la prestación de servicios de ahorro y préstamo, las cuales pudieran crear un sistema de autorregulación;
- ✓ La asimetría en el tratamiento legal<sup>51</sup> de las Sociedades de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Cooperativas propició el abuso de quienes no veían al ahorro y préstamo popular como su principal objetivo. Por lo cual, se observa que la falta de un marco institucional adecuado de regulación a los intermediarios implica la presencia de riesgos a los que podrán estar expuesto los ahorradores y usuarios, sea de fraudes o la pérdida de su patrimonio familiar;
- ✓ La solución radica en hacer más clara y efectiva la prohibición para realizar actividades de intermediación fuera de las figuras reconocidas por la regulación

---

<sup>51</sup> Si bien son discutibles las razones sobre los problemas de defraudación y corrupción en entidades de las finanzas populares, cierto es que las experiencias han generado una actitud oficial de cautela y previsión ante posibles casos de este tipo. Sin embargo, nótese, tales problemas no son exclusivos del sistema financiero mexicano, pues a nivel internacional también existen situaciones similares.

financiera, por una parte, generando en su lugar un espacio propio para servicios de ahorro y crédito popular y alternativas de figuras desreguladas, por otra parte.

- ✓ Un balance sobre la estructuración del sector de ahorro y crédito popular dada la demanda efectiva de la población de bajos ingresos y excluida de los servicios del sistema financiero formal, así como la existencia de intermediarios que operaban al margen de cualquier regulación y supervisión oficial, planteaba la necesidad de tomar la decisión de prohibir la operación de estos intermediarios si estaban por fuera de las figuras reconocidas o , en su caso, el admitir su existencia y aceptar la importancia de sus servicios, con diferentes niveles de organización y operación, pero que contribuyen al desarrollo económico y social en las localidades y familias a las que proporcionan sus servicios financieros y sociales, lo cual conlleva a buscar un esquema de ordenamiento y regulación del sector;

De esta manera, en el pleno de la Cámara de Diputados se propuso y aceptó la necesidad de que *“el Estado tome las acciones necesarias para garantizar la seguridad de los ahorros de los mexicanos con un marco regulatorio adecuado a su naturaleza, que otorgue certidumbre y proteja a los ahorradores, y que permita el acceso al crédito en los plazos y términos requeridos. Existen además, suficientes fundamentos para sujetar a los esquemas de ahorro y crédito popular a requisitos similares a los impuestos a otras instituciones financieras”*. (Cámara de Diputados, 2000)

En consecuencia, los temas centrales y determinantes en torno a la LACP para el conjunto de entidades en los servicios de crédito y ahorro fueron (Bansefi, 2006c: 75-79)

- a. La **creación del sector de las EACP** requería la estructuración para **dar orden y establecer un marco de regulación y supervisión** que promoviera la provisión

de créditos y captación de ahorro y demás servicios financieros demandados por la población excluida del sistema financiero forma y adecuados a sus necesidades;

- b. La **determinación de figuras jurídicas** legales del sector:<sup>52</sup> las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP) y Sociedades Financieras Populares (SOFIPO). La primera una figura legal reconocida previamente y de naturaleza cooperativa y la segunda nueva figura y de carácter privado;
- c. El **reconocimiento e incorporación del modelo de la Supervisión Auxiliar**, como un sistema de autogestión y autocontrol propio de estas entidades, debido a que los *“órganos de supervisión y vigilancia tradicionales se ven a menudo rebasados tanto por el gran número de dichas entidades, como por su amplia dispersión geográfica”* (Cámara de Diputados, 2000)
- d. El modelo de la Supervisión Auxiliar será una **facultad de las Federaciones a través de los Comités de Supervisión**,<sup>53</sup>
- e. Las **Federaciones** estarán constituidas tanto por las Sociedades Cooperativas como Sociedades Financieras Populares, en forma de **organismos de integración**, junto con otras **funciones como la asistencia técnica y capacitación**;
- f. Conforme al proceso de regulación y supervisión auxiliar, las **Federaciones** tendrán la **capacidad técnica para calificar el nivel de operación de cada**

---

<sup>52</sup> En 2006 se estimó la transformación de cerca de 400 entidades mientras para 2007 aumentó a casi 440, además de los organismo de integración y los Comités de Supervisión Auxiliar, como el universo efectivo de los actores en el escenario del sector de ahorro y crédito popular, los cuales cuentan con el apoyo de BANSEFI en los proyectos de la Caja de cajas, la plataforma tecnológica y la asistencia técnica por medio de los asesores internacionales (BANSEFI, 2006c:75)

<sup>53</sup> Sin embargo, en el artículo 59 de la LACP, indica que la CNBV asume la responsabilidad de ejercer la supervisión y vigilancia del sector de ACP en los casos que consideren necesario y justificado, con el objeto de mantener la eficiencia y seguridad del sistema.

- entidad** (que decida transformarse), de acuerdo a las disposiciones emitidas por la CNBV, así como de una mayor supervisión dependiendo del nivel de operación;
- g. Asimismo, las **Federaciones** que en los hechos operaban tiempo antes como las que postularán su creación, **tendrían la cobertura que brindaba la LACP como organismo integrador**, por lo que dispondría de apoyos en la asistencia técnica de los asesores internacionales, la certificación de los Comités de la Supervisión Auxiliar,<sup>54</sup> acceso a capacitación, asesoría legal y fiscal;
- h. Con el objeto de **crear un sistema de protección del sistema**, las EACP's podrán contar con un seguro de depósito una vez que estén afiliadas a una Federación y se formalicen las aportaciones del seguro de protección, con base al pasivo y el nivel de sus operaciones, considerando tener una cobertura parcial;<sup>55</sup>
- i. **Crear un sistema de información**<sup>56</sup> **para el sector**, con objeto de identificar con oportunidad posibles riesgos y anomalías de los servicios y desempeño financiero de las EACP's, procurando contar con mecanismos de prevención sobre posibles problemas que pudieran afectar la solvencia y estabilidad del sector e incluso de afectar los intereses y propiedad de los ahorradores;
- j. Se consideran **mecanismos y tiempos para permitir una salida de las entidades que no cumplan con el perfil y requerimientos del marco legislativo**, o en los

---

<sup>54</sup> De acuerdo a informes de BANSEFI (2206c; 76) Desarrollo Internacional Desjardins fue contratada para la formación y certificación de los Comités de Supervisión Auxiliar, por lo que para 2006 habían sido certificadas 165 personas y operaban 12 Comités en las doce Federaciones del sector.

<sup>55</sup> El principio que se sigue es promover el interés de los ahorradores y clientes para que también estén enterados y den seguimiento a las operaciones de la entidad a la que pertenecen; el Fondo de protección es operado por la Confederación autorizada por la CNBV.

<sup>56</sup> Este se convertiría en el Sistema de Alerta Temprana.

casos que persistan en continuar brindando los servicios financieros tener las opciones de la fusión o escisión;

- k. Para el cumplimiento de las disposiciones y regulaciones en el marco de la LACP, **se contemplan tiempos para que las EACP's tomen una decisión sobre su incorporación al sector, además de modificaciones a otras legislaciones** que están relacionadas a la operación del sector de ahorro y crédito popular;

Sobre lo antes señalado es importante notar que las organizaciones que formaron parte del universo inicial de las entidades del sector, incluso de aquellas que iniciaron sus actividades una vez creado el marco jurídico con la LACP, han tenido que **tomar la decisión de si tienen el interés u obligación de transformarse en entidades legales**, de incorporarse al proceso de la regulación y supervisión. Por supuesto, esto significa una **decisión interna de la organización y sobre su proyección a futuro**.

En otras palabras, esta decisión también representa la necesidad de **definir si van a continuar o no con la captación de ahorros de terceros**, una vez habida la cuenta de que existe un marco legislativo que obliga a quienes van a realizar la oferta y provisión de los servicios financieros para la movilización de ahorros, a constituirse en SOCAP's o SOFIPO's, inclusive de acogerse en el artículo 4 bis en una modalidad especial.

Luego entonces, será esencial precisar que la decisión de la transformación para convertirse en una entidad formal, regulada y supervisada dentro del sector de Ahorro y Crédito Popular, comprende al menos tres aspectos interrelacionados y que deben ser respondidos por cualquier tipo de organización que opere servicios financieros: ¿Es de interés y decisión del intermediario financiero la provisión del servicio financiero para la captación y movilización del ahorro? ¿El servicio financiero del ahorro es un mandato y

objetivo de la organización, por lo que los asociados, directivos, incluso de instituciones que participan en forma alguna, asumen las responsabilidades que derivan de tal decisión? ¿La LACP me obliga a la transformación y regulación para convertirme en una entidad formal si decido captar ahorro? Si las respuestas son afirmativas, la entidad deberá asumir la decisión de ingresar a la prórroga condicionada estipulada en la última reforma de la LACP y llevar a cabo el proceso para la autorización ante la CNBV.<sup>57</sup> El caso de excepción está contemplado en el artículo 4 bis, donde indica que sólo se consideran las entidades que operan la captación del ahorro exclusivamente con sus socios, sus activos no sean mayores a 6.5 millones de UDI's (casi 26 millones de pesos), registrarse ante una Federación y demás señalado en el artículo referido (LACP, 2007:1)

Por lo tanto, la **posición de una entidad** con posibilidades de participar en el sector de ACP es **definir si capta ahorro y qué nivel de operación pretende.**

## 6.2 Las estrategias y pasos hacia la regulación y autorización

En conformidad a las reformas publicas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto del 2007 sobre la Ley de Ahorro y Crédito Popular, las entidades que realizaban operaciones que implicaban la captación de ahorros de sus asociados para su posterior entre los mismos, las que además no hubieran cumplido con el cuarto transitorio del decreto de las reformas de la LACP del 27 de mayo del 2005, deberán de abstenerse de realizar la captación de ahorro. Sin embargo, si optan por ingresar al estatus de la prórroga condicionada tendrán la obligación de cumplir lo establecido en los artículos segundo, tercero y cuarto de la sección de transitorios, con fecha límite del

---

<sup>57</sup> Aquí se asume que la entidad venía desarrollando la captación de ahorro, pero de no ser así la opción es que sólo opere crédito, por lo que podría no transformarse y sujetarse al artículo 4 bis de la LACP.

31 de diciembre del 2007, ó a los 180 días naturales contados una vez entre en vigencia del decreto de reforma del 2007.

De esta manera, las entidades que estuvieran en la posición de la transformación para incorporarse al proceso de regulación y autorización ante la CNBV, sea porque ya estuvieran clasificadas en la prórroga condicionada tiempo antes o porque ingresaban recientemente, conforme al artículo cuarto transitorio de la LACP en su reforma del 31 de agosto del 2007, estarían en la situación de establecer estrategias y una ruta de trabajo para asegurar el cumplimiento del programa de asesoría, capacitación y seguimiento

Como sucede con el caso de la Red del Banco Comunitario Microfinanzas, su plan de negocios proyecta la estrategia para mejorar su desempeño financiero con el apoyo de la Federación<sup>58</sup> donde esta afiliada. Enseguida se describen estos temas:

**Sistema de control interno.** El disponer de un Sistema de Control Interno<sup>59</sup> eficiente permite la identificación y mitigación oportuna de riesgos importantes como: pérdidas de recursos; gastos improductivos; deficiencias en la calidad de la cartera de crédito; probables fraudes; carencia de medidas para la protección y prevención de los recursos, información e infraestructura; necesidad de información y capacidades del personal; entre otros aspectos.

---

<sup>58</sup> Las acciones descritas a continuación son producto de una entrevista abierta al director del Comité de Supervisión Auxiliar in situ, en noviembre del 2007, conforme a su experiencia en la supervisión del sector, con la observación de que el orden y forma específica en que se instrumentan tales acciones es una decisión que corresponde a las instancias de gobierno de la Red del Banco Comunitario, por lo que debe tomarse como una sugerencia válida para cualquier entidad y ajustarse a sus particularidades.

<sup>59</sup> El Sistema de Control Interno implica que la entidad, a través de su Consejo de Administración y Gerencia, establecen un proceso que proporciona una seguridad razonable para que la entidad opere con eficiencia y efectividad en la identificación, evaluación y seguimiento de los riesgos, delimitación de funciones y responsabilidades, lo que en suma permita la confiabilidad de la información para la toma de decisiones oportuna y apegada a la legislación y normatividad aplicable de acuerdo a la LACP.

**Sistemas informáticos.** El contar con un Sistema de Información conveniente, accesible y adecuado a la naturaleza de la organización y sus operaciones, permite establecer el sistema de control interno, proporciona elementos sobre la situación del negocio en un momento específico, además de que provee de información confiable y oportuna tanto a directivos como al personal para la toma de decisiones.

**Conocimientos y capacidades de directivos y personal.** El conocimiento y creación de las capacidades tanto de los directivos, la gerencia y el personal de operación es una base fundamental en las fortalezas institucionales de los intermediarios financieros, además de la gestión y poder de negociación<sup>60</sup> ante otras organizaciones del sector como de las autoridades oficiales, por lo que en procesos donde las etapas iniciales para dar forma y sentido al sistema son cruciales para genera un capital social importante dentro de las organizaciones, específicamente cuando son altamente especializadas como las instituciones financieras de las microfinanzas.

**Capacitación, asistencia técnica e incentivos del desempeño.** A efecto de desarrollar los conocimientos y capital social de las entidades, la capacitación, asistencia técnica e incentivos al desempeño representan una herramienta significativa, pues proporcionan información específica en áreas de operación, como la calidad de la cartera y control de la morosidad, además de que la actualización en temas de interés llega a significar un manejo adecuado en cuestiones como la reforma fiscal. Además, tales incentivos al desempeño también pueden convertirse en herramientas de estímulo a la productividad, aunque debe ser vigilada y monitoreada a efecto de evitar problemas de información

---

<sup>60</sup> Estas capacidades institucionales provienen no sólo de los conocimientos y capacidades del recurso humano interno, se agregan las estrategias y sinergias con otras organizaciones, liderazgo, posiciones dentro del escenario político, a veces en un juego de equilibrio de fuerzas y consentimientos.

incorrecta o la propensión a aumentar los indicadores de colocación de crédito y descuidar la recuperación y cartera vencida, por ejemplo.

**Calidad e incremento de la cartera.** El disponer de una calidad de cartera eficiente en las organizaciones de servicios microfinancieros es un punto clave del desempeño y la sostenibilidad financiera. La clasificación constante de la cartera conforme a categorías de riesgo de recuperación es una fase fundamental del control, seguimiento y mejora de sus indicadores, debido a que por las características de las metodologías y períodos de otorgamiento y recuperación existe un alto riesgo de que se presenten problemas de repago por diferentes causas, algunas por externalidades y otras por falta de capacidad de pago e información asimétrica, por lo cual la clasificación de los créditos por días de morosidad y número de reprogramaciones debe ser lo más objetivo y estricta posible. Esto representa la necesidad de procesos apropiados del crédito, de su análisis, de la formalización, como de su seguimiento y recuperación (Jansson, et.al. 2003: 43-45) Esto comprende diversas cuestiones a considerar: las IMF's deben aplicar en forma correcta constante la metodología crediticia; la morosidad puede convertirse es un problema de recuperación y hasta de insolvencia en casos extremos; la suspensión de nuevos créditos en crédito solidarios crea riesgos de incapacidad de pago del socio.

**Control de la morosidad.** En consideración a los temas antes mencionados, donde el punto de partida es el perfil particular del microcrédito, las metodologías crediticias empleadas por las IMF's o entidades del sector y adecuadas la población atendida, resulta básico la definición de la mora, atraso e incumplimiento del pago en el crédito, por lo que la normativa y sistema de la contabilidad debe disponer del reconocimiento,

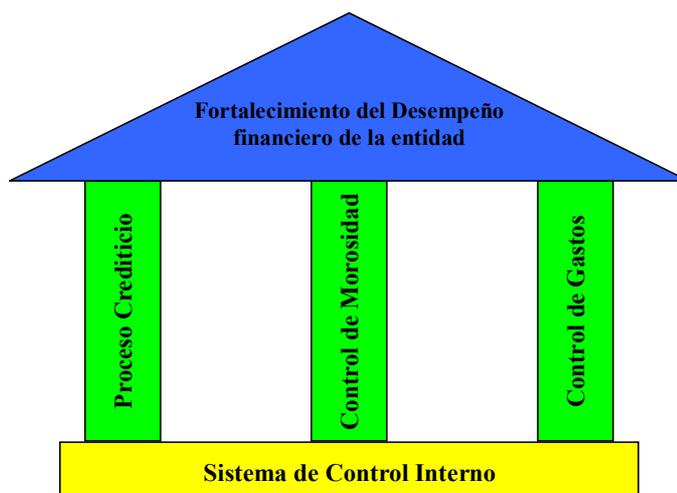
registro y manejo de la mora.<sup>61</sup> El control y manejo de la morosidad permite reconocer con oportunidad los riesgos por la suspensión de ingresos por intereses como ingresos pendientes por cobrar, el castigar el crédito y prever el proceso de recuperación, definir el manejo de recuperación si fuera el caso, entre otras medidas. Por lo tanto, en la medida de que la morosidad tenga un nivel de riesgo controlado y adecuado, mayor será la posibilidad de disponer de recursos para incrementar la cartera de crédito.

La conjugación de estas acciones estratégicas apuntan hacia el fortalecimiento de las entidades que están en el proceso de transformación y regulación, bajo la lógica de que es posible identificar cuatro campos que contribuyen sustancialmente para alcanzar los niveles de sostenibilidad financiera comprendidos en la LACP. El soporte para la estrategia institucional lo representa el Sistema de Control Interno, el cual da piso a los proceso del crédito y calidad de la cartera, el control de la morosidad y control de los gastos.

**El supuesto es que con menor mora y mayor control de gastos hay mejor margen para un adecuado proceso crediticio y, por ende, propicia un contexto interno favorable para lograr un desempeño financiero eficaz y eficiente (figura 16)**

---

<sup>61</sup> Por ejemplo, las recomendaciones generales son que cuando se presenta el incumplimiento del pago de una cuota del crédito, al día siguiente deba registrarse como vencido, suspenderse la generación de ingresos por intereses y dar paso a la previsión de interese por cobrar en un plazo no mayor a 90 días.



Fuente: Elaboración propia

**Figura 16. Pilares o acciones estratégicas para el fortalecimiento del desempeño financiero de las EACP para su regulación y autorización**

### 6.3 El papel de las Federaciones como redes institucionales

La Federación es un organismo integrador de las EACP's,<sup>62</sup> las cuales podrán ser tanto SOCAP's como SOFIPO's y tomar la decisión de incorporarse voluntariamente a la Federación<sup>63</sup> bajo dos modalidades distintas: entidades afiliadas y no afiliadas (prestadoras de servicios) Por su condición y funciones, la LACP les confiere el estatus de instituciones de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que tienen la opción de adoptar la figura jurídica que decidan sus instancias de gobierno, siempre y cuando no persigan fines de lucro. Las principales facultades permitidas a las Federaciones son las siguientes (LACP, 2007: 27):

---

<sup>62</sup> C fr. La LACP en su capítulo I y II del título tercero, comprendiendo los artículos del 47 al 71, en la reforma del 31 de agosto del 2007, donde indica que las Federaciones se constituyen con la agrupación voluntaria de las entidades y autorización de la CNBV para ejercer la supervisión auxiliar.

<sup>63</sup> De acuerdo al artículo 53 de la LACP, las Federaciones deberán contar al menos 8 entidades afiliadas a partir de su fecha de autorización, pero en caso contrario la CNBV tendrá la capacidad de permitir que siga operando, si así lo considera conveniente.

- a. Ser representantes legales de sus afiliadas ante personas, organismos, autoridades e instituciones tanto nacionales como extranjeras;
- b. Proporcionar los servicios de asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación;
- c. Contratar créditos con el objeto de canalizarlos a sus Entidades afiliadas;
- d. Promover la superación y capacidad técnica y operativa de sus entidades afiliadas, así como de sus empleados;
- e. Homologar los reglamentos, trámites y mecanismos operativos, así como sistemas contables e informáticos, conforme proceda y adecuándolo a las entidades;

El objetivo de las Federaciones está centrado en las funciones de Supervisión Auxiliar y en la representación de las EACP's para la gestión y negociación ante las autoridades oficiales y demás instituciones del sector o terceros, con el propósito de la obtención de beneficios comunes, así como del cumplimiento adecuado de todas las disposiciones estipulados en el marco jurídico a través de la aplicación de prácticas sanas en la materia, en conformidad a la vigilancia y supervisión de la CNBV.<sup>64</sup>

Enseguida se resumen las principales funciones de las Federaciones en su calidad de organismos integradores que actúan en forma de Red<sup>65</sup> y los beneficios que generan o impactan positivamente a las EACP's (cuadro 69):

---

<sup>64</sup> C fr. Artículos 47 y 62 de la LACP.

<sup>65</sup> Es posible notar que el modelo de las Federaciones y Confederaciones en México presenta un fuerte influencia de Desjardins (DID, 2005: 1), por lo que la perspectiva es que las Federaciones transiten hacia Redes Federadas, con una integración relevantes para la colaboración y compromiso mutuo en el uso de recursos y servicios entre sus integrantes, fortaleciendo a las unidades básicas de la Red. Así, esto respondería a cuestiones como: la exigencia de la demanda por productos y servicios adecuados a los segmentos del mercado; un mercado con agentes altamente competitivos; y la necesidad de generar economías e innovaciones continuas. Esto a través de métodos de alianzas y cooperación recíproca.

**Cuadro 69. Funciones de las Federaciones e impacto en las EACP's afiliadas**

Funciones	Importancia	Artículos en la LACP
Integración de EACP's	Establece un esquema de red y proporciona cobertura a las EACP's tanto en sus funciones financieras como de gestión y negociación	48, 52, 55, 56, 62, 81, 105 y 106
Realizar la calificación de la Entidad	Suministra información sobre la situación de la Entidad respecto a su desempeño financieros e institucional, ubicando la posibilidad y necesidad de mejoras para buscar la autorización oficial	Transitorio 2, 3, 4, 5 y 6
Emitir el dictamen para que la Entidad opere en el sector y propuesta del nivel de operaciones	Proporciona una opinión técnica legal sobre las capacidades y solidez financiera de la Entidad, a partir de la cual la CNBV valora la calidad de la información, pertinencia de la operación y solidez de la Entidad para dar la autorización	9, 10 y 37
Supervisión auxiliar in situ y extra situ	Verificar el cumplimiento de las Entidades sobre las disposiciones de la LACP, reglas prudenciales emitidas por la CNBV, contratos de afiliación y de supervisión auxiliar, así como cualquier otra disposición aplicable	47, 48, 55, 57, 62, 67, 68, 69, 73, 82, 87 y 88 Guía de Supervisión auxiliar

Fuente: DOF, 2007. Ley de Ahorro y Crédito Popular (reforma del 31 de agosto del 2007)

En cuanto a las funciones de la Supervisión Auxiliar,<sup>66</sup> el Comité de supervisión auxiliar In situ y Extra situ de las Federaciones es la instancia responsable para llevarlo a cabo. Para tal efecto deben cubrirse tres requisitos: obtener la certificación del personal por parte de una institución internacional con experiencia en la materia; cumplir los requisitos de solvencia moral y económica del personal del Comité; y tener la facultad de independencia para el desarrollo de sus actividades de supervisión auxiliar respecto a las EACP's afiliadas y no afiliadas. Las actividades básicas del Comité de Supervisión se resumen en las siguientes (FEDRURAL, 2007):

---

<sup>66</sup> El concepto de supervisión auxiliar de las EACP, a través de federaciones y confederaciones, responde al hecho de que los órganos de supervisión y vigilancia oficiales se ven a menudo rebasados, tanto por el gran número de dichas entidades como por su amplia dispersión geográfica, a pesar de que la CNBV también efectúa la supervisión y vigilancia a todas las entidades del sector (ASF, 2007: 208)

- ✓ Expedir el dictamen sobre el cumplimiento de los requisitos para constituirse como Entidades, conforme a la LACP;
- ✓ Llevar a cabo las tareas de supervisión auxiliar en las Entidades reguladas;
- ✓ Evaluar y vigilar el cumplimiento de la ley y la regulación prudencial, de acuerdo al nivel de operación de cada EACP;
- ✓ Determinar la aplicación del programa de medidas correctivas mínimas, según lo requiera cada EACP, así como supervisar su cumplimiento;
- ✓ Informar al Comité Técnico y a la CNBV respecto de la situación financiera de Entidades sujetas a Intervención de la propia CNBV;

Las actividades del Comité de Supervisión se clasifican en extra situ e in situ. La extra situ comprende el análisis seguimiento e informes, específicamente de la cobertura financiera, calidad de activos, estructura financiera, rentabilidad y crecimiento; mientras que la in situ abarca la planeación y las visitas de inspección a las oficinas y sucursales, en temas como la administración de riesgos, proceso crediticio, aprovisionamiento de cartera, sistemas, prevención de lavado de dinero, entre otros (DOF, 2005)

A continuación se esquematizan las funciones del Comité de Supervisión, la dimensión de la Supervisión Auxiliar Extra situ y la In situ (cuadro 70)

**Cuadro 70. Funciones de las Supervisión Extra situ e In situ**

<b>Supervisión <i>Extra situ</i></b>	<b>Supervisión <i>In situ</i></b>
Análisis financiero mensual y trimestral	Visita por lo menos una vez al año a la Sociedad
Identificación de riesgos “Alerta Temprana”	Evaluación del sistema de Control Interno e identificación de riesgos
Seguimiento de observaciones y recomendaciones	Validación de procesos de negocio
Informes de tendencias y desempeño financieros	Generación de información financiera
Calificación del riesgo de la sociedad con base a la regulación emitida por la CNBV	Cumplimiento de la regulación y normatividad
Verificación de los reportes de regulación	Gobernabilidad y rendición de cuentas
	Informe de la visita al Consejo de la Sociedad y de la Federación

Fuente: FEDRURAL, 2007. México, sistemas de regulación y supervisión.

Un aspecto relacionado a la Supervisión Auxiliar es la expectativa de que con el proyecto de la plataforma tecnológica habría la posibilidad de contar con un sistema homogéneo entre las EACP's, lo que ayudaría a disminuir los tiempos y costos con una razonable seguridad en la confiabilidad de la información, tanto para entidades en áreas de fácil acceso como de aquellas en regiones rurales alejados, pues se esperaría generar informes constantes y cumplimiento de las normas de contabilidad. Tal situación podría contribuir a un manejo más eficiente y de costo relativamente bajo, con la posibilidad de un mejor seguimiento y atención a las EACP's. Sin embargo, arribar a esta situación enfrenta retos como la heterogeneidad en los sistemas actuales de la mayoría de las entidades, la oposición por cuestión de preferencias, los riesgos y costos asociados a la migración de la información, la disponibilidad de equipamiento, la capacitación del personal, así como la eficiencia probada y costo de mantenimiento de la plataforma, sólo por mencionar algunos puntos.

Por otra parte, la función de la supervisión es punto clave y crítico de la regulación del sector de las EACP's. El marco legislativo de la regulación representa el

contexto y las reglas básicas del sistema y las interrelaciones entre los actores sociales que participan, pues define y determina la forma, funciones, obligaciones, criterios y tiempos de las acciones que están comprendidas como legales. Sin embargo, por sí mismo no garantiza la eficacia de los proceso de la regulación y tampoco elimina la necesidad de disponer de recursos para su adecuado funcionamiento. De hecho, las autoridades del sistema financiero o bancario requieren desarrollar y mejorar los sistemas de control de las entidades que operan el microcrédito, sean microfinancieras, organizaciones bancarias o no bancarias, incluso las cooperativas, lo que exige la determinación de un modelo de supervisión que identifique, evalúe, trate y de seguimiento a los riesgos particulares de estas entidades.

Por tanto, la creación y desarrollo de estas estructuras, procesos y prácticas significan la necesidad de constituir el modelo de la supervisión, las inversiones para conformar la infraestructura y capacidades institucionales de las entidades que deberán ejercer la supervisión. Especialistas sobre el tema de la regulación y supervisión del sector de las entidades microfinancieras, en un estudio comparado de la regulación en los principales países de América Latina, indican que cuando el Gobierno crea el marco legislativo que permite la promoción y autorización de nuevas entidades financieras deberá asumir la responsabilidad fiduciaria ante los depositantes; por ende, la entidad oficial de supervisión tendrá la necesidad de asegurarse que existan las herramientas y capacidades para la supervisión y costos asociados a esta función, pues en algún grado es materia de las instituciones e interés público (Jansson, *et.al.* 2003: 85)

La experiencia de México en la regulación y supervisión de los créditos operados por intermediarios financieros no bancarios que atienden a la población de bajos ingreso y excluidas del sistema financiero formal, respecto al tipo de organizaciones y figuras

que adquieren, es la coexistencia de diversas instituciones como las Microfinancieras, Cooperativas de Ahorro y Préstamo, Cajas Solidarias, por mencionar algunas. La mayoría operaba en los hechos como entidades semiformales o informales, operando la captación de ahorros entre sus asociados o población atendida, aunque sus fuentes de formalidad fueron distintas, como en el caso de las Cooperativas que se reconoció su operación de Ahorro y Préstamo hasta 1994 pero se permitió que estuvieran bajo un modelo de autorregulación, o el de las ONG's que en su calidad de instituciones microfinancieras podían tener las figuras de Institución de Asistencia Pública sin fines de Lucro, Asociación Civil, Sociedad de Solidaridad Social, por ejemplo.

Tal condición implicó que las autoridades tomaran en cuenta esta diversidad de los intermediarios financieros, por lo que la legislación del nuevo sector de Ahorro y Crédito Popular retomó la figura de las Cooperativas e incluyó como nueva a la SOFIPO para brindar opciones sobre el enfoque, propiedad y metodologías de los intermediarios.

Además, dado el número amplio de posibles entidades a incorporarse en la operación de captación de ahorro conforme a la LACP y autorización de la CNBV, las autoridades concibieron la necesidad de constituir el modelo de la supervisión auxiliar con la participación de los Comités de Supervisión Auxiliar dentro de las Federaciones de las EACP's, lo cual significó en el transcurso del ordenamiento y licencia de las entidades enfrentaría cuestiones tales como: la evaluación y calificación de las EACP's respecto a los criterios y requerimientos de la regulación prudencial y secundaria; el fortalecimiento y desarrollo de capacidades técnicas e institucionales para calificar en

algunos de los cuatro niveles comprendidos en la LACP,<sup>67</sup> el apoyo en asistencia técnica, plataforma de los sistemas de información, asesoría jurídica y fiscal, promoción y apoyo para participar o desarrollar productos financieros.

Esto con el propósito de que lograran cumplir con los indicadores financieros sobre su sostenibilidad financiera, aunque en los hechos también debieron afrontar cuestiones como la resistencia a un nuevo marco legislativo, las críticas por el limitado conocimiento del campo de las microfinanzas, la flexibilidad respecto a los tiempos marcados en la LACP y el trato condescendiente hacia las Cajas y otras organizaciones que rehusaron incorporarse a la transformación y regulación, así como los costos asociados a todo el proceso, específicamente sobre el precio de las cuotas de la supervisión auxiliar.

El tema del costo de la supervisión auxiliar representa también otro punto crítico del proceso de transformación y regulación del sector. Incluso, en opinión de las propias autoridades del gobierno, el costo de la regulación tiende a ser más elevado para las entidades más pequeñas, como son las microfinancieras rurales, por cuestiones como la dispersión de la población atendida, altos costos de los servicios y el bajo margen de utilidad de las entidades, lo cual significa una restricción para sufragar el costo de la regulación y supervisión de las EACP's (ASF, 2007: 234)

---

<sup>67</sup> En reconocimiento a la diversidad entre los intermediarios financieros del sector de ACP, como por las diferencias en la magnitud de las operaciones, ámbitos o regiones, e incluso grado de complejidad en la medida de su integración a redes u organizaciones de segundo o tercer nivel, el actual marco legislativo estableció cuatro niveles de operación en la LACP y la gradualidad de su evolución.

En este sentido, BANSEFI ha tomado las siguientes medidas (ASF; 2007: 234):

- ✓ Participar en el grupo de trabajo de autoridades financieras para analizar, evaluar y proponer las alternativas y extender el apoyo al proceso de transformación y regulación de las sociedades en el marco de la LACP;
- ✓ Dar continuidad a los proyectos que conforman el Programa de Fortalecimiento al Ahorro y Crédito Popular, al menos hasta el 31 de diciembre de 2008;
- ✓ Gestionar nuevos recursos con el Banco Mundial para proseguir con el Programa de Fortalecimiento al Ahorro y Crédito Popular;
- ✓ Mantener e intensificar la comunicación con las Federaciones y las EACP's con el propósito de conocer la problemática que enfrentan y buscar puntos comunes para la toma de decisiones de manera oportuna

Al respecto un punto de comparación es la forma en que distintos países de América Latina han financiado al sector de las microfinanzas reguladas (cuadro 71)

**Cuadro 71. Financiamiento de las Entidades de Supervisión en América Latina**

Pago por Entidades supervisadas (100%)	Pago combinado: recursos públicos y entidades supervisadas	Pago por medio de los recursos públicos (100%)
Chile (SBIF)	Bolivia (Banco Central-SBEF)	Paraguay (SIB)
Jamaica (JCCUL)	Colombia (Presupuesto-SIB)	Uruguay (SIB)
Panamá (SIB)	Colombia (Presupuesto-SES) 50%	
Perú (SIB) (FENACREP)	Costa Rica (Banco Central 80%-SGEF)	
	El Salvador (Banco Central 50%-SSF)	
Rep. Dominicana (SIB) (AIRAC)	Guatemala (Banco Central 50%-SIB)	
	Honduras (Banco Central 50%-CNBS)	
	<b>México (SHCP-EACP)</b>	
	Nicaragua (Banco Central 25%-SBOEF)	
	Venezuela (Presupuesto 56%-SBOIF)	

Fuente: Jansson, *et.al.* 2003. Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas. BID, Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, p.89

Finalmente, en la reforma de la LACP del 31 de agosto del 2007, se estableció la obligatoriedad en el artículo 56 de la LACP para que las Federaciones deban organizar los costos de los servicios que proporcionan a las entidades afiliadas y no afiliadas en: cuotas de afiliación o contratación de los servicios; cuotas de la supervisión auxiliar; cuotas de la asistencia técnica; y cuotas por servicios complementarios (LACP, 2007) Por consiguiente, las Federaciones tienen la responsabilidad de informar estas cuotas y notificarlo a la CNBV, por medios públicos como las páginas de internet.

#### **6.4 Las reformas y expectativas en torno a las políticas públicas del sector**

Un punto polémico sobre la construcción del sector de Ahorro y Crédito Popular, sin ser el único pero sin lugar a dudas un tema que atraviesa a la mayoría de los demás problemas del sector, es la forma particular que ha adquirido la intervención del Estado en el amplio espectro de servicios financieros de las IMF's, las Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Cajas Solidarias, principalmente. Esto conllevó a diferentes actores sociales a reflexionar si el modelo de las EACP's en México, sus mecanismos y criterios de regulación y supervisión auxiliar, de los tiempos y apoyos contemplados en la LACP y de los proyectos de Fortalecimiento del sector de las entidades de ahorro y crédito popular, son los adecuados y pertinentes para el desarrollo efectivo del sector de ACP.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Por ejemplo, Gustavo del Ángel (CIDE) indicó que con la ampliación de los tiempos de la LACP hasta el 2012 se mandó una señal de que puede haber más prórrogas, sobre todo por que quedó en la época de elecciones donde hay riesgo político, además con el aumento a 6.5 millones de UDI's un 60% de Cajas quedaron fuera de la regulación, representando a cerca de 300 mil socio (Financiero, 6 de junio del 2007). Por su parte, Isabel Cruz (AMUCSS) cuestiona que mientras el medio rural este fragmentado, con barreras estructurales de información, falta de cumplimiento de derechos de propiedad, aislamiento y dispersión de la población, falta de enfoques financieros integrales y no sólo soluciones tecnológicas, o el enfocar los servicios en base al crédito, con importantes incentivos segmentos particulares de la

Por lo tanto, el cuestionamiento es el siguiente ¿Con la actual política pública<sup>69</sup> sobre la transformación y fortalecimiento del sector de las EACP's se están alcanzando cumpliendo los mandatos? A saber, ¿En qué medida se está logrando la provisión y acceso de servicios financieros confiables a la población tradicionalmente excluida del sistema financiero formal, reflejado en un mejor nivel de profundización de servicios financieros adecuados y pertinentes a las características de esta demanda? ¿De qué forma el acceso a los servicios financieros está permitiendo a la población incorporarse a la economía formal a través de actividades que permitan la generación de empleos e ingresos, como son las microempresas? Para tal efecto, ¿El Sector de Ahorro y Crédito Popular está consiguiendo la solidez financiera e institucional de las EACP's, base elemental para proporcionar tanto la seguridad y confianza sobre el patrimonio de los ahorradores como la estabilidad y competitividad del sistema financiero en su conjunto?

Debe tomarse en cuenta que la estrategia fue crear la banca social al ordenar el sector de ahorro y crédito popular, con un marco de regulación seguro, basado en un modelo de supervisión auxiliar adecuado a las EACP's, con criterios contables similares a otros intermediarios financieros. Se propuso un seguro de depósito para garantizar los ahorros de los depositarios.

---

agricultura, o la participación a corto plazo por parte de la banca de desarrollo, ¿Qué instituciones están efectivamente comprometidas con el desarrollo rural? Por otra parte, afirma que, paradójicamente, a mayor pobreza el ahorro monetario es una cuestión de mayor prioridad mientras que las oportunidades de invertir vía el crédito son más reducidas ( El Financiero, 19 de junio del 2007)

<sup>69</sup> En un informe oficial se afirma que la meta fundamental del BANSEFI es el promover los servicios financieros confiables y seguros a la población normalmente excluida y sin acceso, con el propósito de contribuir a la profundización del sistema financiero mexicano (BANSEFI, 2006c: 75)

Para el 2003 el BANSEFI<sup>70</sup> asumió la responsabilidad de ejecutar el Proyecto de Fortalecimiento de Sector de Ahorro y Crédito Popular (PFSACP), donde se estableció que como objetivo general el **promover la prestación de servicios financieros confiables y seguros en el medio rural y urbano**, orientado hacia la población que normalmente excluida de los servicios financieros tradicionales y, entre sus objetivos particulares, el de **fortalecer la estabilidad financiera y la capacidad de cobertura de las EACP en todo el país**. (ASF, 2007: 214)

Por lo cual, una observación pertinente sobre este proceso en los países de la región de América Latina planteó que la transformación de las microfinanzas podría convertirse en una estrategia de doble sentido o filo. Por una parte, la concepción, diseño y mecanismos de las políticas públicas sobre el marco de regulación y modelo de la supervisión tendía a buscar la estabilidad del sistema por la vía del fortalecimiento y sostenibilidad financiera, estructuras preventivas, asistencia técnica, así como apoyos de carácter temporal, con objeto de dar solidez a las instituciones microfinancieras o entidades del sector y lograr la protección de los ahorradores y estabilidad del sistema. Y por otra parte, existía también el riesgo inminente de que los sistemas no fuesen los más apropiados, dado que no se adecuaban efectivamente a las condiciones y necesidades locales de la población objetivo y las IMF's, pues a través del tiempo no se lograba el desarrollo de los servicios ni los beneficios esperados (Trigo, *et.al.*, 2004; 11)

---

<sup>70</sup> Se reconocía que la regulación de las EACP's en la LACP no era suficiente, sino que con la experiencia de otros países que habían logrado conformar sistemas competitivos y profundos de finanzas populares, hacía falta la presencia de la banca de desarrollo que permitiera **establecer políticas consistentes y canalizar apoyos para abrir espacios financieros y brindar servicios complementarios** que facilitaran la institucionalización del sector y detonaran su desarrollo y crecimiento (ASF, 2007: 209)

Sobre este marco, la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores realizaron también una serie de propuestas para buscar algunas alternativas a los problemas y propuestas formuladas por las EACP's y los organismos integradores. Estos planteamientos ha sido expuestos desde el período previó a las reformas de la LACP, donde se discutieron cuestiones como la prórroga para dar cabida a las entidades que todavía estaban fuera del proceso de la transformación y regulación, así como la extensión de fechas para quedar autorizadas por la CNBV, además de los recientes Foros sobre las Cajas Solidarias y los Regionales para la discusión de las reformas de la LACP en octubre del 2007. Estas propuestas se concentran en (CNBV, 2007):

- a. La dinámica y competitividad de los actores institucionales en el mercado de los servicios microfinancieros de las finanzas populares y del sector de ACP, impone la necesidad de revisar y adecuar la normatividad, criterios y mecanismos para que su pueda encontrar niveles de eficacia y eficiencia del sistema;
- b. Es prioridad reducir el costo de cumplimiento al proceso de transformación y regulación, manteniendo el nivel de prudencia adecuado
- c. La créditos en la regulación actual contempla los rubros comercial, consumo y vivienda, en tanto que con las reformas se buscaría una mayor diversificación agregando los créditos sobre microcrédito y microcrédito rural, en reconocimiento a su importancia;
- d. Se propone que las estimaciones preventivas de los créditos de los microcréditos sean menores que los de consumo, dado su menor riesgo;
- e. Los plazos para constituir las reservas de la cartera en las reglas vigentes tienen un plazo de 18 meses, mientras que con las reformas se tendrían fecha definidas de mayor plazo;

- f. Se plantea un esquema escalonado y creciente en las aportaciones al Fondo de protección, donde mientras más rápido sean autorizadas las entidades mayor es el incentivo económico y, por ende, estarán asegurado sus ahorradores;
- g. En la iniciativa de la SHCP se pretende una reducción sobre los actuales reportes respecto a la cartera de crédito, captación y requerimientos de capital, con lo que las EACP's tendrían una gestión simplificada de la información requerida por la regulación y supervisión auxiliar a futuro (cuadro 72);

**Cuadro 72. Propuesta de la SCHP y CNBV para reducir los reportes de la regulación**

Nivel prudencial	Actuales	Propuestos	Reducción	Entregables	
				Vigente	2010
I	12	4	8 (67%)	4	0
II	12	10	2 (17%)	7	3
III	12	10	2 (17%)	7	3
IV	13	11	2 (15%)	8	3

Fuente: CNBV, 2007. Aspectos más relevantes de la regulación prudencial. México.

- h. Entre los retos más destacados para el sector está la necesidad de coordinar las políticas públicas enfocándolo hacia la formalización de la Cajas a través de incentivos efectivos y la promoción para la bancarización (Bansefi, 2007);
- i. La necesidad de una mejor coordinación interinstitucional para reducir la brecha en el acceso a servicios financieros por medio de: incrementar la presencia de los intermediarios financieros regulados en las regiones donde la población tiene menor acceso, profundizar la oferta de productos, servicios y medios para su entrega aprovechando los programas de gobierno para bancarizar a la población, así como ampliar los productos de la banca de desarrollo;

## 6.5 Las reglas básicas de las EACP's para operar en el marco de la LACP

Por último, tomando en cuenta los puntos anteriores, es posible establecer ciertas observaciones sobre la situación actual y perspectivas de las EACP's, lo cual podría traducirse en reglas básicas y generales para operar como intermediario financiero bajo un rango aceptable de equilibrio y eficiencia. Estas reglas apuntan hacia el alineamiento de los mandatos y objetivos institucionales, sean estrictamente financieros o en combinación entre financieros y sociales —aunque esto último implica mayor grado de complejidad y densidad de trabajo—, con el marco jurídico y de regulación de la LACP. Por supuesto, se trata de una primera versión de reglas perfectibles, sujetas al examen de los resultados y a los cambios del contexto y los propios actores institucionales.

A continuación se presenta un resumen de las reglas básicas que conforman parte de las experiencias de las entidades, federaciones y demás organizaciones que participan en forma directa e indirecta en los servicios financieros, especialmente de las microfinanzas en el medio rural (cuadro 73)

**Cuadro 73. Enunciados de reglas básicas en servicios financieros de las EACP's**

<b>Reglas</b>	<b>Enunciados básicos</b>	<b>Impacto de su aplicación</b>
Sobre los Fundamentos	Definir los principios rectores y las actividades financieras y sociales que se comprometen a desarrollar Alcanzar la sostenibilidad financiera como un medio para la perennidad y no como un fin en sí mismo Utilizar los recursos de captación de los socios o clientes exclusivamente para su colocación en créditos	Precisar los objetivos para establecer con la mayor claridad posible la forma de lograr su cumplimiento, con la alineación de su forma de operar y con ajuste a los resultados Alcanzar niveles aceptables de sostenibilidad financiera como elemento normal de la naturaleza institucional de un intermediario Aplicar adecuadamente los recursos como buena práctica fortalece la institucionalidad
Sobre la Operación	Los pilares de la operación de una institución financiera radican en el control y eficacia del crédito, la morosidad y los gastos de operación La aplicación correcta y estricta de las metodologías crediticias es punto crítico del desempeño institucional	Lograr el control de la morosidad y los gastos tiende a incrementar la disponibilidad de recursos, lo que permite mejores márgenes para la eficiencia de la cartera crediticia Operar correctamente la metodología crediticia permite obtener resultados esperados o, en su caso, detectar necesidades de innovación

	El punto de apoyo y mejora en el desempeño institucional se da por la capacitación y el desarrollo de las capacidades internas	Generar el desarrollo de capacidades del persona, junto con incentivos pertinentes, son elementos básicos para el correcto desempeño de una institución de servicios
Sobre las Sinergias	El desempeño y desarrollo proviene de las capacidades institucionales internas y el poder de las alianzas y la cooperación externa La coincidencia de intereses y formas entre los intermediarios financieros y las instituciones oficiales permite un avance y mejora del contexto en la solución de los problemas del sector	Combinar principios como los de cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad, permiten crear sinergias institucionales, como sucede en las redes que están integradas, donde apoyos e información fluyen en ambos sentidos Avanzar en la mejora de políticas públicas exige un aprendizaje mutuo de las entidades participantes; este proceso requiere tiempo para su formación y maduración

Fuente: Elaboración propia en base a opiniones de representantes de intermediarios financieros

Finalmente, una propuesta específica respecto a las políticas públicas del sector de Ahorro y Crédito Popular sería:

- a. Incorporar el elemento de GRADUALIDAD y FORTALECIMIENTO, donde se combinen las dimensiones de sostenibilidad financiera e institucional a partir de las experiencias de Supervisión Auxiliar de las Federaciones, por lo que la aplicación del marco de la legislación de la LACP en las EACP's que participan esencialmente en las regiones de alta y muy alta marginación del país, como son las microfinancieras rurales y cajas solidarias, podrían estar dentro de alguna Red o Caja Rural de segundo nivel.<sup>71</sup> Asimismo, es preciso que entidades con un perfil específico,<sup>72</sup> como las IMF's rurales, cuenten con apoyos específicos como apoyos temporales en la asistencia técnica, capacitación y supervisión, en tanto las entidades van aportando una fracción del costo de estas acciones en forma gradual y las Federaciones apoyan el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

<sup>71</sup> Opinión del presidente del Comité de Supervisión de una Federación

<sup>72</sup> González-Vega (1998) comenta que la equidad no se garantiza con tratar a los distintos en forma igual; la importancia de una regulación flexible es permitir la diversidad de organizaciones compatibles respecto a las necesidades diversas del mercado, donde para avanzar es fundamental determinar principios prácticos que proporcionen eficiencia al marco de regulación.

## VII. Conclusiones

Las conclusiones producto de la investigación y relativas al proceso de transformación y regulación de las IMF's en México están agrupadas en tres apartados, relacionadas a lo definido en los objetivos particulares: sobre las Instituciones Microfinancieras en el actual contexto del sistema financiero y programas de apoyo del sector rural; sobre la actual política pública del sector de las EACP's y las perspectivas para su ordenamiento y fortalecimiento; y, por último, sobre las implicaciones de la transformación y regulación de la Red Banco Comunitario. En este sentido, en general, es posible observar que la información y análisis obtenido permiten manifestar que se alcanzaron los objetivos de la investigación, aunque es preciso admitir que sería pertinente y necesario profundizar en los diferentes campos de las Instituciones Microfinancieras Rurales en México, pues la regulación y supervisión está íntimamente vinculados a cuestiones como la sostenibilidad financiera e institucional, el desempeño social, el impacto de los servicios financieros y no financieros en la población de bajos ingresos, por ejemplo.

A continuación se presentan las conclusiones por apartados:

### **Sobre las Instituciones Microfinancieras en el actual contexto del sistema financiero y programas de apoyo del sector rural.**

- ✓ Las Instituciones Microfinancieras Rurales representan un grupo relativamente pequeño dentro del sector, pues la mayoría de las entidades son de origen de tipo cooperativo (Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Cajas Solidarias), aunque

por su trabajo con las comunidades rurales tienen un papel relevante para permitir el acceso de servicios financieros a la población de bajos ingresos.

- ✓ El perfil de las Instituciones Microfinancieras, la población objetivo a la que está orientado, las tecnologías financieras empleadas y la diversidad de los servicios financieros que hoy cuentan en los países en desarrollo, muestra la posibilidad y capacidades de un sector dinámico.
- ✓ En México, las Instituciones Microfinancieras han adoptado diversas figuras jurídicas para operar como entidades semiformales, como son las Instituciones de Asistencia Privada (IAP), las Sociedades de Solidaridad Social (SSS), las Asociaciones Civiles (AC), las cuales se incorporaron a las finanzas populares en forma masiva durante la década de los noventas, como organismos no lucrativos.
- ✓ Las experiencias de las IMF's están reconocidas dentro tanto del sistema nacional de financiamiento rural como del sector de ahorro y crédito popular, pues en ambos casos se reconoce la importancia de proporcionar servicios financieros a la población que históricamente había sido excluida del sistema financiero formal.
- ✓ El campo de trabajo de las IMF's rurales en México puede considerarse como amplio, en la medida de que la población rural es un segmento amplio con 31.5 millones de personas y casi un tercio de los habitantes del país.
- ✓ Las IMF's rurales son consideradas en una amplia variedad de programas del gobierno para atender cuestiones como: población sin acceso a los servicios del sistema financiero formal; organizaciones de sectores considerados prioritarios por la participación de mujeres; regiones caracterizadas por población en las comunidades rurales con marginación; el apoyo a proyectos que generen empleo y mejoras en el ingreso familiar; por ejemplo.

**Sobre la actual política pública del sector de las EACP's y las perspectivas para su ordenamiento y fortalecimiento.**

- ✓ El propósito práctico de la política pública del sector de Ahorro y Crédito Popular fue el ordenamiento, creación y fortalecimiento de las Entidades y Organismos de Integración (Federaciones y Confederaciones), a partir de la identificación de un universo estimado en 630 organizaciones, entre las que destacaban las Sociedades Cooperativas, Cajas Solidarias, Cajas Populares, Uniones de Crédito, Sociedades de Ahorro y Préstamo, básicamente. Asimismo, con los resultados del censo del 2002, el BANSEFI identificó con mayor precisión necesidades elementales de las organizaciones que estarían en la perspectiva de incorporarse al marco de regulación y supervisión de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, esto el permitió diseñar los principales instrumentos de los apoyos: el desarrollo de la Plataforma Tecnológica, por parte del BANSEFI, así como la Asistencia Técnica y Capacitación, por medio de los contratos con los organismos de expertos internacionales, en el contexto del proyecto del Fortalecimiento del sector de las entidades de ahorro y crédito popular.
- ✓ Las expectativas sobre los resultados estaban encaminadas a la transformación y autorización de las EACP's, de acuerdo al proceso de regulación y supervisión auxiliar de las Federaciones, en un plazo inicial de dos años, del 2001 al 2003; sin embargo, considerando los tiempos empleados por los organismos de expertos internacionales y del BANSEFI para concretar la creación de las Federaciones y Comités de Supervisión Auxiliar, los cuales después iniciaron el proceso para la calificación y apoyo a las entidades interesadas en la transformación, debió de ser prorrogado el período del 2003 en tres ocasiones, lo cual podría sugerir:

- a. El proceso de aprendizaje y desarrollo de capacidades de las EACP's implicó al mismo tiempo un período de instrucción, que no fue considerado al inicio, por parte de las instituciones participantes en el diseño y operación del sector de ACP: la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el BANSEFI, como las autoridades oficiales responsables del sector; así como de los organismos de expertos internacionales, integrado por DID, DGRV, WOCCU, Sparkassen y Planet Finance.
- b. Existe una importante expectativa de diversas organizaciones que componen el sector de las EACP's porque con esta política se fortalezcan los intermediarios financieros no bancarios, reflejada por el número creciente de entidades que se han ido incorporando a la transformación y regulación, aunque en un principio no era muy claro cómo y con qué instrumentos iban a convertirse en entidades autorizadas.
- c. La diversidad de figuras entre las organizaciones, las formas de operar los servicios financieros, los sistemas de control interno, contabilidad y manejo de riesgos también eran muy heterogéneos, lo que pudo influir en la perspectiva de las autoridades para que el perfil de desempeño y sostenibilidad financiera fuera asumido como de amplia prioridad; de esta forma, el establecimiento rigurosos de criterios, normas y procedimiento de la regulación y supervisión han requerido tiempos relativamente largos, con ajustes continuos, con objeto de proporcionar una base técnica homogénea al proceso. En este sentido, tanto los cambios por las reformas y prórrogas parecerían indicar que esto es muy probable, por lo que después de instituir prácticas de sostenibilidad financiera y eficiencia para disciplinar y ordenar al sector, con la conformación de un

grupos representativo de las EACP's, también sería posible que las autoridades mostraran a futuro una mayor flexibilidad en aspectos donde el aprendizaje les demuestra que con criterios y procedimientos clave de la operación se podrían reducir los reportes de la supervisión auxiliar.

- d. Por último, la ampliación de los períodos de la LACP también tendría entre sus causales la consideración de las entidades disidentes, lo que representaría tal vez una actitud de cierta conciliación y tolerancia para incluirlos en la prórroga.
- ✓ Dadas estas condiciones de avances y expectativas, el sector de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular se encuentra todavía en pleno proceso de construcción, por lo que el marco de legislación continuará con ajustes y reformas para buscar adecuarlo a las condiciones particulares de la mayoría de las entidades que se integren a la regulación y supervisión, muestra de tal hecho son las reformas propuestas por la CNBV y la SCHP para flexibilizar a futuro parte de la disciplina impuesta en la supervisión auxiliar.
  - ✓ Conforme a las expectativas de ordenamiento e integración de las organizaciones identificadas en el censo de entidades de las finanzas populares, se observa la participación de una mayoría de las entidades en el proceso de regulación y supervisión (73.1%), aunque hasta el 2007 únicamente 6.2% de las entidades han sido autorizadas por la CNBV para operar formalmente. Sin embargo, como esto es parte de un proceso, es conveniente valorar momentos críticos como es el cierre de la etapa de solicitudes de prórroga a diciembre del 2007, así como el cumplimiento de los tiempos para las entidades que procuren su autorización del 2008 hasta el 2012.

- ✓ La perspectiva al corto y mediano plazo sobre el sector de las EACP's es que las 140 entidades de las 330 en prórroga condicionada a octubre del 2007 adquieran el estatus de entidades con licencia, debido a que tienen una calificación de B+, pues estarían en la posibilidad de iniciar el proceso revisión por la CNBV para que sean autorizadas formalmente y operen conforme a la LACP
- ✓ Con el incremento sustancial de las EACP's autorizadas por la CNBV para operar conforme a la LACP, en la perspectiva de que antes del 2012 estén incorporadas la mayoría de las entidades con calificación B+ y B, significaría que habría casi 200 EACP's autorizadas entre las 12 Federaciones actuales, lo que generaría una presión importante para que aumente la capacidad de los Comités de la Supervisión Auxiliar y, probablemente, con impactos en el costo del servicio de la supervisión.
- ✓ Considerando que a la fecha el sector de las EACP's cuenta con diferentes apoyos, incluidos una parte del costo de la supervisión auxiliar, así como el hecho de que fue autorizada la extensión de las fechas para la transformación de las entidades para que sean autorizadas, sería conveniente que los apoyos continúen al menos hasta el 2012. Esto implicaría que la Asistencia Técnica y Capacitación de los organismos de expertos internacionales prosigan sus actividades, aunque podría tomarse la modalidad de que paulatinamente permitan a las Federaciones asumir las funciones directas de asistencia técnica y capacitación con las EACP's
- ✓ El costo de la asistencia técnica por parte de los organismos internacionales es de 212.2 millones de pesos, lo que exige una evaluación particular para conocer los resultados e impactos de dicha inversión, así como de las necesidades actuales de los organismos de integración (Federaciones y Confederación) y de las EACP's

para optimizar los futuros recursos en este rubro. Este tipo de recursos podría utilizarse para que las Federaciones fortalezcan al mediano plazo su capacidad institucional y de recursos humanos para atender la posible demanda masiva de las EACP's que puedan ser autorizadas.

- ✓ Casi el 27% de las entidades están fuera del proceso de regulación y supervisión, lo cual representa un importante segmento del sector y requiere un tratamiento directo entre las autoridades gubernamentales del sistema financiero con las entidades irregulares para acordar formas de solución, o de lo contrario existe la posibilidad de desembocar en un escenario de evidente tensión y conflicto
- ✓ Ante la falta de estadísticas confiables sobre la operación de las entidades del sector, es necesario y relevante que tanto las autoridades como las EACP's asuman el compromiso de crear una base de datos agregada para realizar análisis estadísticos sobre sus tendencias futuras.
- ✓ Las Entidades autorizadas por la CNBV están concentradas básicamente entre los estados del centro del país, lo que parece sugerir que la población atendida sea de ingresos medios y bajos, sobre todo de las áreas urbanas, lo cual reflejaría una baja eficacia respecto al mandato de enfocar el sector de ahorro y crédito popular hacia la población de bajos ingresos en áreas de alta y muy alta marginación
- ✓ De acuerdo a las principales reformas de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, el interés y esfuerzos de las autoridades ha sido el establecer un marco regulatorio que garantice la solidez financiera de las EACP's, lo cual es importante y necesario para la sostenibilidad a través del tiempo, sin embargo no hay evidencias sobre esfuerzos similares para fortalecer la parte institucional de las entidades, especialmente de las que operan en el medio rural, quienes requieren

de una atención específica dadas las condiciones que prevalecen en el entorno rural y que inciden en los costos de operación, como es el caso de la Red del Banco Comunitario en Puebla.

### **Sobre las implicaciones de la transformación y regulación de la Red Banco Comunitario**

- ✓ El caso de la Red del Banco Comunitario Microfinanzas demuestra que las IMF's rurales tienen la capacidad de proveer los servicios financieros, con la posibilidad de alcanzar una certificación del Comité de Supervisión Auxiliar en los niveles B ó B+ dentro de los tiempos marcados por la LACP
- ✓ La Red del Banco Comunitario muestra que cualquier Institución Microfinanciera rural enfrentará los requerimientos de la regulación prudencial para lograr los niveles de sostenibilidad financiera establecidos por el marco de regulación, lo que significaría que las estrategias asumidas son válidas en lo general para cualquier otra entidad. Las especificaciones y variaciones dependerían sobre todo de las metodologías financieras que tuviera, de las características de la población y la demanda particular de los servicios financieros, así como de los costos y apoyos que pudiera conseguir para avanzar en el proceso.
- ✓ Por la importancia de conocer un mayor número de experiencias de IMF's rurales, de sus impactos en la población de bajos ingresos en las comunidades de alta y muy alta marginación, resulta importante que las autoridades realicen estudios en diferentes regiones de México, lo cual permitiría tener evidencias generalizables para mejorar las políticas públicas del sector.

## VIII. Literatura consultada

ACCION Internacional. 2004. Experiencias de ACCION en las finanzas rurales en América Latina y África. InSight N° 11. 12 pp.

Alpizar, C. y González-Vega, C. 2006. El sector de las Microfinanzas en México. Documento V del Proyecto Acceso a las Finanzas Rurales para la Microempresas (AFIRMA), financiado por USAID. Programa Finanzas Rurales. The Ohio State University. México, 87 pp.

Anaya, Miguel. 2007. La banca de desarrollo en México. CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, No 190. Santiago de Chile, 66 pp.

Arzbach, M. y Durán, Á. *et. al.* (2002) Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y crédito en América Latina y el Caribe. 14va. Edición. Serie Documentos N° 3. DGRV (Confederación Alemana de Cooperativas) San José, Costa Rica. 93 pp.

ASF 2005 Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2005. Auditoría Superior de la Federación, Tomo III Vol. 2, México, 571 pp.

Ayala, José. 1999. Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico. Fondo de Cultura Económica. México, 397 pp.

\_\_\_\_\_ 2000. Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado. Segunda edición. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa - Facultad de Economía (UNAM). México, 519 pp.

BANSEFI. 2002. Censo de las sociedades con actividades de ahorro y crédito popular (ACP). Resumen ejecutivo. The World Bank – BANSEFI. México, 7 pp.

\_\_\_\_\_ (2006a) Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006. Etapa 1. Informe que comprende del 01-Diciembre-2000 al 31-Diciembre-2006. Secretaría de la Función Pública. México, 382 pp.

\_\_\_\_\_ (2006b) Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006. Etapa 2: Informe que comprende del 01-Diciembre-2006 al 30-Junio-2006. Secretaría de la Función Pública. México, 132 pp.

\_\_\_\_\_ (2006c) Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006. Etapa 3: Actualización de resultados al 30-Noviembre-2006. Secretaría de la Función Pública. México, 87 pp.

\_\_\_\_\_ (2006d) La banca social en México. Ponencia a la Asociación de ex-alumnos, Instituto Tecnológico Autónomo de México. México, 22 pp.

\_\_\_\_\_ (2007) La conformación de la Banca Social en México. Ponencia presentada en el 1er Foro Nacional de Cajas Solidarias. México, 27 pp.

- Beckerman, M y Ctaife, G. 2004. Las microfinanzas en Argentina. Teorías y experiencias. *Revisa Problemas del Desarrollo*. Vol 35 Núm 136 I-III. 114-136 pp.
- BID (2005) Participación del sector de ahorro y crédito popular en el capital social del BANSEFI. Fondo Multilateral de Inversiones del BID. 15 pp.
- Berger, Marguerite. 2000. Las microfinanzas: Un mercado emergente dentro de los mercados emergentes. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., 26 pp.
- Bouquet, E. y Cruz, I. (2002) Construir un sistema financiero al servicio del desarrollo rural. Comisión de Desarrollo Rural – AMUCSS. México, 118 pp.
- Castañeda, G. y Ruiz, C. (2006) Los avances y los asunto pendientes para la profundización de los servicios financieros en México. Secretaría General Iberoamericana. Coordinadores Paulina Beato y Pablo Adrián *La extensión del crédito y los servicios financieros*. Ediciones El Viso. España, páginas 99-130
- CEPAL. 2007. Temas prioritarios de la política agroalimentaria y de desarrollo rural en México. Grupo interagencial de Desarrollo Rural – México. LC/MEX/L.783 60 pp.
- CGAP-BID. 2001. Guía de recursos para evaluaciones de microfinanzas. Revista Enfoques, Número 22. Washington, D.C., USA, 11 pp.
- CGAP. 2001. Comercialización y desvío de la misión. La transformación de las microfinanzas en América Latina. Estudios especiales N° 5 Washington, D.C., USA, 24 pp
- CIDE. 2006. Evaluación de Resultados del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (*FOMMUR*) Ejercicio fiscal 2006. México, 375 pp.
- CNBV. 2007 Aspectos más relevantes de la regulación prudencial. Ponencia presentada en el 1er Foro de Cajas Solidarias. México.
- Conde, Carola. 2005. Instituciones e instrumentos de las microfinanzas en México. Definamos términos. Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector. El Colegio Mexiquense. México, 29 pp.
- CONDUSEF (2007) Comentarios sobre la banca, su infraestructura y las operaciones más recurrentes en 2006. México, 14 pp.
- \_\_\_\_\_ (2007) Comportamiento de la infraestructura y de las transacciones a través de diversos medios de pago con usuarios de la banca a diciembre de 2006. México, 18 pp.
- Cruz, Carlos et.al. (Comp.) 2006. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio. CIESAS – INSP. México, 88 pp.
- Cruz, Isabel (2007) Hacia un nuevo sistema financiero rural en México: acceso universal a servicios financieros en el campo. FAO – IFAD. Internacional conference on rural finance research: moving results into policies and practice. Italia, 37 pp.
- Cuevas, Othón (2007) La situación actual del ahorro y crédito ante la economía solidaria de México. Ponencia presentada en el Foro de economía social y solidaria. Oaxaca, México.

- Christen, R. y Lyman, T. *et. al.* (2002) Directrices de consenso en el campo de las microfinanzas. Principios directores para la regulación y supervisión de las microfinanzas. CGAP. Versión en español, páginas 35-74
- Churchill, Craig. 1997 Managing growth: The organizational architecture of microfinance institutions. USAID Microenterprise Best Practices Project Paper, Development Alternatives, Inc., Bethesda, Maryland, USA, 98 pp.
- Delfiner, Miguel *et. al.* 2006. Microfinanzas: un análisis de experiencias y alternativas de regulación. MPRA. 44 pp.
- Deugd, Michelle *et. al.* 2006. Políticas públicas y servicios financieros rurales en México. FIDA – RUTA – SERFIRURAL – CDR. 38 pp.
- Díaz, Erasto 2006. El seguro agropecuario en México: experiencias recientes. CEPAL, Serie de estudios y perspectivas 63. México, 73 pp.
- Dichter, T. 1999. Case studies in microfinance. Non Governmental in microfinance: past, present and future, an essay. The World Bank, Washington, USA, 53 pp.
- DID (2005) Supervisión: ¿Una responsabilidad para compartir? Posicionamiento de DID en materia de supervisión. Développement Interntional Desjardins. Documento consultado en Internet
- \_\_\_\_\_ (2007) El marco jurídico para la protección de los ahorros y la constitución de instituciones cooperativas sostenibles. Posicionamiento de DID en materia de marco jurídico. Développement Interntional Desjardins. Documento consultado en Internet
- Financiera Rural 2007a. Seminario Internacional de Economías Campesinas y Servicios Financieros Rurales. Ponencia presentada en La Paz, Bolivia, 55 pp.
- \_\_\_\_\_ 2007b. Detonantes para un mayor financiamiento al sector rural. Congreso Agrario Permanente. México, 35 pp.
- \_\_\_\_\_ 2007c. Primer Foro Nacional de Cajas Solidarias. Ponencia presentada en la Cd de México, México, 33 pp.
- \_\_\_\_\_ 2007d. La Banca de desarrollo y las políticas de apoyo a la organización financiera e intermediarios financieros. México, 46 pp
- Fisher, K. y Blanco, J. 2002. Organizarse para el éxito: Supervisión y agrupamiento de cooperativas de ahorro y crédito y de instituciones de microfinanzas. Développement Interntional Desjardins. Cuaderno 15. Québec, Canadá, 102 pp. Documento consultado en Internet
- Fleisig, H. y De la Peña, Nuria. 2003. Legal and Regulatory Requirements for Effective Rural Financial Markets. Center for the Economic Analysis of Law. USAID – BASIS\_CRSP – WOCCU. Washington, D.C. USA. 40 pp.
- Gavito, Javier. 2002. “Ahorro y Crédito Popular”. En: Nacional Financiera. Mujeres Empresarias II. México: El mercado de valores, Febrero 2002
- GEA (2006) Evaluación integral de los programas FIRA que canalizan subsidio 2005. Grupo de Economistas y Asociados. México, 93 pp.

\_\_\_\_\_ (2007a) Evaluación del Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario en 2006. Grupo de Economistas y Asociados. México, 116 pp.

\_\_\_\_\_ (2007b) Evaluación de resultados del Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario, para el ejercicio fiscal 2006. Grupo de Economistas y Asociados. México, 32 pp.

Gobierno de la República (2007a) Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Publicada en el Diario Oficial de la Federación 02.02.2007. Cámara de Diputados. México, 57 pp.

\_\_\_\_\_ (2007b) Ley de Ahorro y Crédito Popular. Publicada en el Diario Oficial de la Federación 31.08.2007. Cámara de Diputados. México, 96 pp.

\_\_\_\_\_ (2007c) Plan nacional de desarrollo 2007-2012. Capítulo 2.7 El Sector Rural. México, páginas 113-120.

Gómez, F. y González-Vega, C. 2006. Formas de Asociación Cooperativa y su participación en la provisión de servicios financieros en las áreas rurales de México. Documento IV del Proyecto Acceso a las Finanzas Rurales para la Microempresas (AFIRMA), financiado por USAID. Programa Finanzas Rurales. The Ohio State University. México, 85 pp.

González-Vega, Claudio. 1998. El papel del Estado en la promoción de servicios financieros rurales. Department of Agricultural, Environmental and Development Economics. Rural Finance Program. The Ohio State University. . Occasional Paper No. 2529. Columbus, Ohio, USA, 16 pp.

\_\_\_\_\_ 1999. Pobreza y microfinanzas. Lecciones y perspectivas. Economics and Sociology, Occasional paper number 2392. The Ohio State University. Columbus, Ohio, 25 pp.

\_\_\_\_\_ 2001. Estrategia para la profundización de los mercados financieros rurales en los países andinos y del caribe. BID, 57 pp.

\_\_\_\_\_ 2003. Deepening rural financial markets: Macroeconomic, policy and political dimensions. USAID – BASIS\_CRSP – WOCCU. Washington, DC 66 pp

Gulli, Hege. 1999. Microfinanzas y pobreza ¿Son válidas las ideas preconcebidas? Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible – Unidad de Microempresa. Washington, D.C. USA, 111 pp.

Gutiérrez, Alejandro. 2004. Microfinanzas rurales: experiencias y lecciones para América Latina. Unidad de Estudios Especiales. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 149. CEPAL, Santiago de Chile. Chile, 76 pp.

Hulme, D. 1999. Impact assessment methodologies for microfinance: theory, experience and better practice. Working paper series, paper 1. Institute for Development Policy and Management. University of Manchester, 37 pp.

INEGI. (2002) Las Mujeres en el México Rural. INEGI - SAGARPA – Procuraduría Agraria. México, 208 pp.

\_\_\_\_\_ (2003) Resultados del VIII Censo Ejidal, 2001. México, 170 pp.

\_\_\_\_\_ (2005) Población rural y rural ampliada en México 2000. México, 170 pp.

- Jansson, Tor *et. al.* 2003. Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas. Departamento de Desarrollo Sostenible, BID. Washington, D.C. 10 pp.
- Johnson, S. y Rogaly, B. 1997. Microfinanciamiento y reducción de pobreza. Alternativas de ahorro y crédito para los sectores populares. UEDEC – ACTIONAID – OXFAM – AMSAP, A.C. – Foro de Apoyo Mutuo. México, 141 pp.
- Klasehn, J. *et. al.* 2006. México. Evaluación del ahorro a nivel nacional. Tercera edición. CGAP. USA, 32 pp.
- Lapenu, C. 2000. El rol del Estado en la promoción de las instituciones de microfinanciamiento. Documento para discusión, número 89. FCND-IFPRI. Washington, D.C. USA, 43 pp.
- Larivière, S. y Martin, F. 1998. Innovations in rural microfinance: The change of sustainability and outreach. Université Laval, Centre de recherche en économie agroalimentaire. Research Series 0298. France, 26 pp.
- Ledgerwood, Joanna. 1999. Manual de las microfinanzas. Una perspectiva institucional y financiera. Banco Mundial. Washington, D.C. USA, 299 pp.
- Mansell, Catherine. 2000. Las finanzas populares en México. El redescubrimiento de un sistema financiero olvidado. Editorial Milenio. Instituto Tecnológico Autónomo de México – Centro de Estudios Latinoamericanos. México, 306 pp.
- Marulanda, B. y Otero, M. 2005. Perfil de las Microfinanzas en Latinoamérica en 10 años: Visión y Características. ACCION Internacional. Boston, USA, 50 pp.
- Mendoza, Mario (2006) El debate legislativo en torno a la Ley de ahorro y crédito popular Artículo de la revista Socioscopio. Nueva Época, Número 10. Indicadores, estudios e investigaciones sociales. Cámara de Diputados. Centro de estudios sociales y de opinión pública. LIX legislatura. México, 118 pp.
- Muñoz, Manrribio *et. al.* 2002. Mercados e instituciones financieras rurales. Una nueva arquitectura financiera rural en México. Universidad Autónoma Chapingo – CIESTAMM. México, 306 pp.
- Nagarajan, Geetha y Meyer, Richard. 2005 Finanzas Rurales: Avances recientes y lecciones emergentes, debates y oportunidades. Departamento de agricultura, medio ambiente y economía del desarrollo. The Ohio State University. USA, 77 pp.
- Navajas, S. y Tejarina, L. 2007. Las Microfinanzas en América Latina y el Caribe ¿Cuál es la magnitud del mercado? BID – Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington CD, USA, 48 pp.
- North, Douglass. 2001. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México, 190 pp.
- Otero, M. 1998. La evolución de organizaciones no gubernamentales hacia la intermediación financiera. En el nuevo mundo de las microfinanzas populares de María Otero y Elizabeth Rhyne. Plaza y Valdés. México.
- Otero, M. y Rhyne, E. 1998. El nuevo mundo de las microfinanzas populares. Plaza y Valdés Editores. México, 399 pp.

- Peck, R y Rosemberg, R. 1999. The rush to regulate: legal frameworks for Microfinance CGAP, Washington, D.C. USA, 45 pp.
- Peck, R. *et. al.* 2003. Microfinance consensus guidelines. Guiding principles on regulation and supervision of microfinance. CGAP. Washington, D.C. USA. 34 pp.
- Peck, R. *et.al.* 2004. instituciones financieras con doble propósito. Repercusiones para el futuro de las microfinanzas. CGAP Estudios Especiales, Washington, D.C. USA. 20 pp
- Robinson, Marguerite. 2001. The microfinance revolution: sustainable finance for the poor. The World Bank. Washington, D.C. USA. 304 pp.
- Ruíz, Clemente. 2002. Microfinanzas: mejores prácticas a nivel nacional e internacional. UNAM – Gobierno del Distrito Federal. México, 297 pp.
- Rutherford, Stuart. 2002. Los pobres y su dinero. La Colmena Milenaria – Universidad Iberoamericana. México, 153 pp.
- SAGARPA, 2001. Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación - Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México, 135 pp.
- \_\_\_\_\_ 2006. Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural. Subsecretaría de Desarrollo Rural. México, 18 pp.
- SFP 2006. Informe de rendición de cuentas 2000-2006. Etapa 1 2000-2005. México, 316 pp.
- SHCP 2007. Informe sobre la situación económica de las finanzas públicas y la deuda pública. Tercer trimestre del 2007. México, 54 pp.
- SE 2007. Informe de evaluación correspondiente al primer trimestre del ejercicio fiscal 2007 sobre el presupuesto ejercido. México, 78 pp.
- Santoyo, Horacio *et. al.* 2002. Manual para la Evaluación de Programas de Desarrollo rural. INCA RURAL – Michigan State University ANRECS. – Universidad Autónoma Chapingo CIESTAAM. México, 245 pp.
- Silva, Aarón. 2006. Situación actual del sector de ahorro y crédito popular frente a la ley de ahorro y crédito popular. Artículo del documento Fomento cooperativo: alternativas para una economía solidaria. Cámara de Diputados. Centro de estudios sociales y de opinión pública. LIX legislatura. México, 176 pp.
- Staschen, Stefan. 2000. Regulación y supervisión de instituciones microfinancieras. División 41 Sección Desarrollo de Sistemas Financieros y Servicios Bancarios. GTZ, Eschborn, Alemania. 60 pp.
- Trigo, Jacques *et. al.* 2004. Supervisión y regulación de las microfinanzas en el contexto de la liberalización del sector financiero. Las experiencias de Bolivia, Colombia y México. Informe a la Fundación Tinker. ACCION Internacional. New York 50 pp.
- United Nations. 2006. Building Inclusive Financial Sectors for Development (Blue Book). United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA) - United Nations Capital Development Fund (UNCDF). New York, USA. 182 pp.

USAID. 2007. Financing rural finance institutions in Mexico. MicroREPORT #74, Accelerated Microenterprise Advancement Project (AMAP) Financial Services. USAID. Washington, D.C. USA. 14 pp.

Villalobos, Iris. 2004. mapeo de iniciativas estratégicas para el Programa SERFIRURAL. Identificación en cuatro países de Centroamérica: Guatemala, Honduras, El Salvador y en México. Informe final. Documento elaborado pro SERFIRURAL al FIDA. Guatemala, 90 pp.

World Bank. 2003. Rural Financial Services. Implementing The Bank's Strategy To Reach The Rural Poor. Agriculture & Rural Development Department. Washington, D.C. USA. 14 pp

World Bank. 2004. México Savings & Rural Finance (BANSEFI) Project – Phase II. Report 28929-ME Latin America and Caribbean Region. Documento consultado en internet

Yaron, Jacob *et. al.* 1999. Financiamiento rural. Problemas, diseño y prácticas óptimas. Banco Mundial. Serie de monografías y estudios sobre el desarrollo social y ecológicamente sostenible, número 14. Washington, D.C. USA. 164 pp.

Zapata, G. 2007. Políticas que favorecen el desarrollo de servicios financieros integrales para el sector rural marginado de México: Lecciones del Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR). FAO, Roma, 25 pp.

## IX. Anexos

