

Lista de siglas y abreviaturas

AFORE	Administradora de Fondos para el Retiro
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
COFIREM	Confederación de Cooperativas Financieras de la República Mexicana
COMACREP	Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Protección y la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
DAI	Development Alternatives, Inc.
DGRV	Confederación Alemana de Cooperativas
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad
IM	Institución microfinanciera
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INB	Ingreso nacional bruto
IPAB	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
LACP	Ley de Ahorro y Crédito Popular
PATMIR	Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural
PIB	Producto interno bruto
PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento de Micro Empresarios
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SOFOL	Sociedad Financiera de Objeto Limitado
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WOCCU	Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito

Índice

Resumen	1
Introducción	3
El sistema financiero mexicano	3
Clientes: demanda de servicios de pequeños depósitos	4
Un gran mercado de clientes de bajos ingresos	4
Preferencias de los clientes	5
Patrones de ahorro en las zonas rurales	7
Patrones de ahorro en la Ciudad de México	7
Demostración de la existencia de una demanda latente	8
Obstáculos fundamentales con que tropiezan los clientes	8
Nivel micro: instituciones de primer piso	9
Reseña sobre las instituciones captadoras de depósitos en México	9
La escasa penetración de las sucursales y la lejanía física impiden el acceso a los servicios	12
Los clientes no conocen con claridad las ventajas de los instrumentos existentes	13
Otras limitaciones fundamentales en el nivel micro	15
Nivel meso: infraestructura financiera y servicios de segundo piso	15
Instituciones clave de nivel meso	15
El BANSEFI cumple una doble función	16
La proliferación de las federaciones en el sector financiero popular	17
La prevalencia de créditos estatales distorsiona el mercado	18
Nivel macro: el papel del Estado y el entorno de políticas	18
Una política pública fragmentada	19
Marco jurídico y normativo: oportunidades y retos	19
Estrategias para mejorar la movilización de pequeños depósitos en México	21
Anexos	24
Anexo 1: Cuadro resumen de oportunidades, obstáculos y sugerencias	24
Anexo 2: Recursos bibliográfico sobre la movilización de depósitos en México	25
Anexo 3: Informantes entrevistados	27
Anexo 4: Principales indicadores del sistema financiero mexicano.....	29
Anexo 5: Mapas de población por sucursal de instituciones financieras en la Ciudad de México y Chiapas	30

Resumen

En el presente informe se resumen los resultados de la primera prueba de la herramienta para la evaluación del ahorro a nivel nacional que se está preparando como parte de la iniciativa de ahorro del CGAP. Esta herramienta tiene por objeto ayudar a los organismos públicos, los donantes y otros agentes a identificar oportunidades para aumentar el acceso de la población pobre a servicios de depósito de buena calidad en diversos países, así como las limitaciones a dicho acceso. Con esta metodología se examina la demanda de servicios de pequeños depósitos y la capacidad del sistema financiero para satisfacer dicha demanda en tres niveles: instituciones financieras (nivel micro), infraestructura de apoyo (nivel meso) y políticas (nivel macro). El informe concluye con la presentación de sugerencias de posibles estrategias para mejorar la calidad y cantidad de los servicios de depósito a disposición de los hogares pobres y de bajos ingresos.

El sistema financiero de México es sorprendentemente limitado. El ahorro en bancos representa tan sólo el 9,7% del producto interno bruto (PIB). Entre el 15% y el 25% de la población urbana y apenas el 6% de la población rural tiene acceso a cuentas en instituciones financieras. Durante la evaluación se determinó que en el país existe una fuerte demanda latente de servicios de pequeños depósitos y un alto grado de consenso sobre la necesidad de contar con un sistema financiero más integrador. Se observó un interés sin precedentes en la movilización del ahorro, aunque todavía falta mucho por hacer para masificar servicios de ahorro de buena calidad. En todos los niveles se detectaron obstáculos que impiden a las instituciones formales del sector financiero satisfacer esta gran demanda.

Los mexicanos de todos los niveles socioeconómicos ahorran, pero muchos utilizan instrumentos informales debido a la falta de acceso a instrumentos de ahorro formales en el mercado. Las innovaciones introducidas recientemente demuestran que, cuando se les ofrecen servicios de depósito formales adecuados, los clientes de escasos recursos responden en gran escala. Sin embargo, los clientes de bajos ingresos no tienden a confiar en el sistema financiero y la falta de conocimientos financieros es un obstáculo al ahorro en instituciones financieras formales.

En el nivel micro, a pesar de que existen diversos instrumentos y proveedores de servicios financieros, la movilización de pequeños depósitos tropieza con grandes obstáculos: la lejanía física, la preponderancia de instrumentos inadecuados y de alto costo, y la ineficacia del mercadeo y de la prestación de los servicios. En el nivel meso, la falta de servicios competitivos de segundo piso para el sector financiero popular y la distorsión del mercado debido a la fuerte intervención estatal con crédito subvencionado impiden el suministro de servicios de ahorro a los clientes de bajos ingresos. Se observó que la función de que desempeña el BANSEFI en lo que respecta a la prestación de servicios de infraestructura financiera causa preocupación entre algunas instituciones en el sector financiero popular. En el nivel macro, aunque los programas actuales de asistencia técnica en el sector financiero popular apoyan a la movilización del ahorro, por lo general, la existencia de una política pública fragmentada ha frenado la capacidad del gobierno para crear condiciones propicias para la movilización de pequeños depósitos. En gran medida, los recientes avances positivos de la política pública en el lado del ahorro se han visto opacados por una diversidad de programas de crédito subvencionado a menudo mal aplicados.

Como resultado de la evaluación, se sugieren ocho estrategias para mejorar la movilización de pequeños depósitos en México que merecen mayor investigación y estudio:

1. **Poner información confiable sobre la mesa**, generando y disseminando datos más exactos y actualizados sobre el acceso a los servicios financieros, a fin de promover un diálogo basado en los hechos y no en la política.
2. **Reforzar las iniciativas de educación de los consumidores a fin de mejorar sus conocimientos financieros** y lograr que la gente pobre comprenda las ventajas de los instrumentos financieros formales y se informe sobre las opciones que tienen a su disposición.
3. **Fortalecer la capacidad institucional y humana** en los diferentes tipos de instituciones financieras, para que éstas puedan funcionar en entornos difíciles.
4. **Innovar más en el diseño y el mercadeo de los instrumentos, y en la prestación de los servicios**, de manera que las instituciones puedan abandonar sus modelos tradicionales impulsados por la oferta y reducir los costos que significa llegar a zonas marginadas.
5. **Apoyar servicios de infraestructura financiera viables destinados al sector financiero popular**, tales como acceso al sistema de pagos, ya sea a través del BANSEFI u otras instituciones (privadas) de segundo piso.

6. **Fomentar la consolidación del sector financiero popular** en los niveles micro e meso a fin de lograr mayores eficiencias de escala y cobertura.
7. **Explorar incentivos innovadores** para alentar a las instituciones financieras formales a extender sus sucursales y puntos de venta a las comunidades rurales y de bajos ingresos.
8. **Aprovechar la coyuntura política para exigir coherencia en las políticas**, y comenzar ahora a discutir la política pública relativa a un sistema financiero integrador, con el propósito de definir claramente las funciones apropiadas y las ventajas comparativas de los agentes públicos y privados.

Introducción

En el presente informe se resumen los resultados de la primera prueba de la herramienta para la evaluación del ahorro a nivel nacional que se está preparando como parte de la iniciativa de ahorro del CGAP.¹ Su finalidad es ayudar a los organismos públicos, los donantes, las redes internacionales y los proveedores de servicios técnicos a definir estrategias orientadas a aumentar el acceso de los clientes de bajos ingresos a servicios de depósito de buena calidad.

La herramienta permite determinar el nivel y las características de la demanda de servicios de ahorro financiero entre los clientes de bajos ingresos, e identificar las oportunidades y limitaciones para satisfacer esa demanda. Con ellas se examinan tres niveles del sistema financiero: 1) la capacidad de los proveedores de servicios financieros para movilizar pequeños depósitos (nivel "micro"); 2) la estructura financiera y apoyo de segundo piso para que las instituciones del nivel micro puedan aumentar la escala de sus operaciones (nivel "meso"), y 3) las políticas públicas y entidades estatales que ofrecen (o no) condiciones propicias para la movilización de ahorros (nivel "macro"). El informe concluye con la presentación de sugerencias concretas de posibles estrategias para mejorar la calidad y cantidad de los servicios de depósito a disposición de los hogares pobres y de bajos ingresos.

La evaluación se basa en análisis de los estudios existentes e información sobre los niveles de demanda, la capacidad institucional y las condiciones macro imperantes en México (véase el Anexo 2, donde se indican las fuentes compiladas sobre el ahorro en México); entrevistas con más de 60 informantes familiarizados con la movilización de pequeños depósitos en México durante la evaluación realizada entre el 7 y el 18 de marzo de 2005 (véase el Anexo 3, que contiene la lista de

Definición de "ahorro"

La gente de bajos ingresos ahorra de diversas maneras: ahorro financiero y no financiero, formal e informal. Esta evaluación se concentra en el ahorro financiero formal, definido como pasivos no obligatorios procedentes de clientes.

¹ Para obtener más información sobre la iniciativa de ahorro del CGAP y sobre la movilización de ahorros, visite el Savings Information Resource Center (SIRC) del CGAP en www.microfinancegateway.org/savings.

informantes), y visitas a sucursales de instituciones financieras en Irapuato, Guanajuato, en abril de 2005.²

El sistema financiero mexicano³

México se ha recuperado hasta alcanzar un nivel de relativa estabilidad macroeconómica en la década que ha transcurrido desde la crisis financiera que afectó a la economía a mediados de los años noventa. (Véase el Recuadro 1, donde se presenta un panorama general de la situación macroeconómica del país.) No obstante, el legado del derrumbe del sistema financiero puede palpase en los regímenes reguladores restrictivos que se aplican a los dos tipos de proveedores de servicios financieros del sector privado que pueden ofrecer servicios de depósito a los clientes pobres: los bancos comerciales y las instituciones financieras populares (instituciones financieras no bancarias que prestan servicios a clientes de bajos ingresos).

El sistema financiero de México es sorprendentemente limitado. El ahorro en bancos representa tan sólo el 9,7% del producto interno bruto (PIB) y los préstamos bancarios al sector privado representan el 11,8% del PIB.⁴ El sector bancario es conservador y se encuentra muy concentrado, en tanto que el sector financiero popular aún es pequeño en relación con el tamaño de la población. En estudios recientes se estima que entre el 15% y el 25% de la población urbana y apenas el 6% de la población rural tienen acceso a cuentas en instituciones financieras.⁵ No se sabe exactamente

² El equipo a cargo de la evaluación estuvo integrado por Janette Klaehn, consultora independiente; Brigit Helms, especialista principal en microfinanzas del CGAP, y Rani Deshpande, analista de microfinanzas del CGAP.

³ Esta sección con información macroeconómica se ha preparado con datos del Banco de México, disponibles en <http://www.banxico.org.mx/eInfoFinanciera/FSinfoFinanciera.html>, y del informe de Mary Stanier y Online Smulder, compiladores, titulado "México Country Profile 2004", Economist Intelligence Unit (Londres: The Economist, 2004).

⁴ El total del ahorro en bancos era de US\$71.239.354.683 y el PIB alcanzaba los US\$733.889.384.478 en diciembre de 2004. Los préstamos bancarios al sector privado totalizaban US\$86.357.078.449 en febrero de 2005. *Banco de México*, <http://www.bancomexico.gob.mx/eInfoFinanciera/FSinfoFinanciera.html>.

⁵ Banco Mundial, borrador confidencial de "Broadening Access to Financial Services Among the Urban Population: Mexico City's Unbanked", Vol. I, Dirección Sectorial de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, octubre de 2003, y Banco Mundial, "Mexico Rural Finance: Savings Mobilization Potential and Deposit Instruments in Marginal Areas", Informe No. 21286-ME (Washington, D.C.: Banco Mundial, 4 de junio de 2001).

Recuadro 1 La situación macroeconómica de México

El Banco de México (Banxico) y el gobierno adhieren en gran medida a políticas monetarias sólidas y a políticas fiscales relativamente estables. El ritmo de aumento de la inflación ha sido lento pero uniforme, alcanzando el 5,2% a fines de 2004. Las tasas de interés han aumentado, y la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE) a 28 días fue de 8,95% al cierre de 2004, en parte debido a la activa política de Banxico de aumentar el "corto" durante el transcurso del año*. El peso, que tiene libre flotación desde 2001, también se ha mantenido relativamente estable, a una tasa de 11,21 pesos por dólar estadounidense a fines de 2004.⁶ El déficit fiscal se sitúa en torno al 1% del PIB (US\$638.400 millones en septiembre de 2004). El crecimiento económico ha sido lento, y se proyecta que el crecimiento real del PIB llegue al 3,2% en 2005.

* El "corto" es el monto que Banxico deja de suministrar al sistema bancario para satisfacer su demanda diaria de dinero. Un aumento del "corto" le resta liquidez al mercado de dinero, aplicando presión al alza sobre las tasas de interés.

cuántas personas u hogares tienen cuentas bancarias en México, ya que muchos tienen cuentas múltiples, y algunas pueden estar inactivas o utilizarse para propósitos limitados (por ejemplo, para el depósito de sueldos). Aproximadamente 20 millones de personas tienen cuentas en bancos, 2,9 millones en instituciones financieras populares, y 2,65 millones en el BANSEFI (el banco de ahorros del Estado), lo que suma aproximadamente 25 millones de personas que mantienen cuentas en instituciones financieras formales.⁷ Las cuentas activas de alta calidad que satisfacen las necesidades de los ahorradores pobres y de bajos ingresos probablemente sean una pequeña fracción de este total.

Los representantes de las instituciones financieras consideran que una regulación restrictiva impide la ampliación de los servicios financieros a los clientes de bajos ingresos, en particular los que viven en zonas rurales. Por ejemplo, representantes de bancos comerciales y de instituciones financieras populares señalaron que la rigidez de la reglamentación relativa a la aprobación de créditos y a las provisiones para préstamos incobrables hacen que los costos relativos del servicio de los préstamos de pequeño monto sean mucho más altos que los correspondientes a los préstamos de mayor cuantía.

El equipo a cargo de la evaluación comprobó que había consenso acerca de la necesidad de un

⁶ Todas las cifras se expresan en dólares de los Estados Unidos al tipo de cambio de 11,21 pesos por dólar, salvo indicación en contrario.

⁷ Las estimaciones se basan en la información más completa de que se dispone. Los bancos comerciales sólo publican información sobre el número de cuentas. Las estimaciones sobre el sector financiero popular y el BANSEFI se basan en información sobre el número de personas atendidas proporcionada por COMACREP, ProDesarrollo, algunas instituciones microfinancieras y el BANSEFI. En un artículo reciente sobre microfinanzas en México, el autor mencionaba que el 20% de la población tenía acceso a cuentas bancarias. Véase Authers, John. "Major Victories for Microfinance" en *Financial Times*, 18 de mayo de 2005, www.ft.com.

sistema financiero profesionalizado, regulado e integrador, capaz de atender a los millones de ahorradores pobres y de bajos ingresos que no tienen acceso a servicios bancarios. Sin embargo, hay grandes diferencias de opinión sobre la manera de alcanzar ese objetivo, qué instituciones tienen mayores posibilidades de ampliar la escala de sus servicios para llegar a los pobres, y el papel que le corresponde al Estado. A la hora de evaluar las medidas, a pesar de observar un interés sin precedentes en el ahorro en México, al mismo tiempo, parecía haber una falta de voluntad política o una estrategia rector para promover una masiva movilización de ahorros en pequeña escala en los tres niveles analizados durante la evaluación.

Cientes: demanda de servicios de pequeños depósitos

Conclusión principal La fuerte demanda latente de servicios de pequeños depósitos supera con creces la oferta de instrumentos al alcance de los clientes de zonas tanto urbanas como rurales.

Un gran mercado de clientes de bajos ingresos

México tiene 106 millones de habitantes, de los cuales 43,4 millones se consideran económicamente activos.⁸ Gran parte de la población económicamente activa está empleada en el sector informal. El ingreso nacional bruto (INB) per cápita es de US\$6.230, pero se estima que la mitad de la población vive en la pobreza y la quinta parte, en condiciones de extrema pobreza.⁹ Al igual que en otros países, es probable que en México haya muchos más ahorradores netos que prestatarios

⁸ Consejo Nacional de Población (CONAPO), www.conapo.org.mx, e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), STPS, Encuesta Nacional de Empleo 2004, www.inegi.gob.mx.

⁹ Banco Mundial. Base de datos sobre indicadores del desarrollo mundial (World Development Indicators Database), septiembre de 2004. Disponible en www.worldbank.org.

netos. En la evaluación, la atención se centra en las necesidades de instrumentos de ahorro que tienen los clientes.

Un análisis de los niveles de ingreso en México demuestra que la mayor parte de la demanda relacionada con los ahorros corresponde a servicios en pequeña escala. Los niveles de ingreso se calculan como un múltiplo del salario mínimo en el país. Como se aprecia en el Cuadro 1, la mayor parte de la población económicamente activa (62%) gana entre una y cinco veces el salario mínimo, y el 70% gana entre una y 10 veces esa cantidad. En 2000, el salario mínimo era de 35,12 pesos (US\$3,65) al día y la canasta básica de consumo tenía un costo de 1.083 pesos (US\$113) al año.¹⁰ Suponiendo que un año tiene 260 días hábiles, la mayoría de los trabajadores ganaba entre US\$949 y US\$9.490 para comprar una canasta básica de US\$113. En México hay capacidad de ahorro en pequeña escala.

Las remesas son una fuente importante de ingresos e influyen significativamente en la capacidad de ahorro en México. En 2004, los mexicanos recibieron US\$16.600 millones en concepto de remesas internacionales, y las estimaciones para 2005 llegan a US\$20.000 millones.¹¹ No se sabe claramente la medida en que las remesas se depositan en cuentas de ahorro en forma masiva. Una institución financiera popular estima que alrededor del 2,1% del total de las remesas que reciben sus clientes se depositan en cuentas de ahorro. El reducido nivel de depósito de remesas en cuentas de ahorro indica que las instituciones financieras podrían hacer más para promover los servicios de ahorro entre los receptores de remesas.

Preferencias de los clientes

Los resultados preliminares de una encuesta de panel a nivel nacional realizada por el BANSEFI en 2004 ponen de relieve los dos motivos principales para ahorrar que tienen los diversos grupos de ingresos: la salud/enfermedades y la educación de los hijos. Otras razones importantes son poder sufragar gastos previstos e imprevistos del hogar, construir o ampliar la vivienda, y ahorrar para la

jubilación.¹² En el análisis de otra encuesta nacional realizada en 1997 se concluye que los mexicanos ahorran independientemente de su situación socioeconómica, valiéndose de mecanismos formales e informales. La mayoría ahorra pequeñas cantidades para financiar necesidades a corto plazo en casos de urgencia o para el consumo. Solamente un tercio de los ahorradores señaló que ahorran para el futuro.¹³

En este último estudio se exploran los instrumentos de ahorro que utilizan los mexicanos. De los 11 tipos de instrumentos mencionados, sólo dos eran formales y el resto, informales. Muchos encuestados usaban distintos instrumentos, por ejemplo, ahorro en bancos para comprar tierras en el futuro o para alguna otra finalidad a largo plazo, y ahorro en tandas (asociaciones de ahorro y crédito rotativo) para pagar préstamos a corto plazo relacionados con gastos para el hogar. Se analizaron en profundidad tres categorías de ahorro: ahorro financiero formal, ahorro financiero informal en tandas y ahorro en activos físicos.

Como se observa en el Cuadro 2, el uso de instrumentos de ahorro variaba según las características demográficas. Los encuestados más pobres, los que vivían en zonas rurales (incluidos los campesinos) y los residentes de la Región Sur tendían a ahorrar en activos físicos. El ahorro en tandas era el instrumento preferido por la clase media, las dueñas de casa y los trabajadores asalariados, así como por los habitantes de ciudades de tamaño mediano y de la Región Bajío. El ahorro en bancos se concentraba entre los profesionales y las personas acomodadas de las zonas urbanas y los habitantes de la Región Norte. No causó sorpresa que los patrones de utilización del ahorro en bancos guardara relación con la densidad de sucursales bancarias: en 1997, dicha densidad era de una

¹⁰ En 2005, el salario mínimo aumentó a 45,24 pesos (US\$4,04) al día. El costo de la canasta básica de consumo era de 1.340 pesos (US\$120) en 2004.

¹¹ La cifra correspondiente a 2004 proviene del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/mif/v2/files/map2004eng.pdf>, y la correspondiente a 2005, del periódico *Dallas Morning Post*, del 15 de abril de 2005. "Payments to Mexico Skyrocket". www.dallasnews.com.

¹² Presentación de Pilar Campos Bolaño titulada "Primeros resultados de la encuesta panel a hogares usuarios y testigos de las SACP", realizada el 18 de marzo de 2005 durante el ForoLAC en Oaxaca (México). La encuesta comprendió 5.767 hogares, de los cuales el 52% eran usuarios de una institución financiera popular; el resto de los hogares constituyó una muestra testigo.

¹³ Pilar Campos Bolaño, *El Ahorro Popular en México: Acumulando Activos para Superar la Pobreza* (México: CIDAC y Miguel Ángel Porrúa, enero de 2005). El análisis se basa en datos recopilados en una encuesta nacional realizada en 1997. La encuesta incluyó a 1.200 personas con viviendas en 68 municipios en los 32 estados mexicanos. El 24% de los encuestados vivía en comunidades rurales de menos de 2.500 habitantes; el 51% eran mujeres y todos eran mayores de 18 años. El país se dividió en tres regiones: Región Norte (más desarrollada), Región Bajío (nivel intermedio) y Región Sur (menos desarrollada).

Cuadro 1 Distribución del ingreso de la población económicamente activa (EA) en 2000, medido en salarios mínimos (SM)

Salario mínimo en 2000 = 35,12 pesos (US\$3,65) al día

	Total de la población EA*	Empleados y trabajadores asalariados	Jornaleros y trabajadores agrícolas	Gerentes/empleadores	Trabajadores por cuenta propia	Ayudas familiares	Otros, sin especificar
Porcentaje del total de la población EA	100,00%	60,55%	7,87%	2,53%	21,85%	4,06%	3,14%
MÁRGENES							
1 SM o menos	20,67%	9,25%	34,42%	7,19%	34,38%	100,00%	19,69%
Entre 1 y 5 SM	62,03%	73,45%	60,37%	33,98%	49,36%	0,00%	36,82%
Entre 5 y 10 SM	8,01%	9,74%	0,64%	18,16%	6,75%	0,00%	3,99%
Más de 10 SM	3,85%	3,79%	0,39%	24,04%	3,90%	0,00%	1,98%
Sin especificar	5,44%	3,78%	4,17%	16,62%	5,61%	0,00%	37,52%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

* En 2000, el total de la población económicamente activa en México llegaba a 33,7 millones.

Fuente: INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*.**Cuadro 2 Utilización de instrumentos de ahorro según las características demográficas***

	Ahorro financiero formal (representado por los bancos)	Ahorro financiero informal (representado por las tandas)	Ahorro en activos físicos (granos, animales, materiales de construcción)
TOTAL	27	20	29
Nivel de ingresos			
Muy bajo	10	11	42
Bajo	22	19	32
Mediano	29	30	23
Mediano alto	53	23	24
Alto	67	22	17
Ocupación			
Sector privado	37	23	26
Sector público	44	33	15
Jornalero	29	25	27
Campesino	12	5	65
Profesional	60	11	22
Trabajador por cuenta propia	32	20	26
Dueña de casa	19	21	30
Tamaño de la comunidad (número de habitantes)			
Menos de 2.500	12	7	48
2.500 a 100.000	25	19	31
100.000 a 500.000	27	31	23
Más de 500.000	41	24	16
Región del país			
Norte	36	14	13
Bajío	22	33	18
Sur	14	12	39

Porcentaje de encuestados que utilizan cada tipo de instrumento de ahorro.

* Datos extraídos del análisis más detallado de los patrones de ahorro realizado por Pilar Campos Bolaño, *El Ahorro Popular en México: Acumulando Activos para Superar la Pobreza*.

sucursal por cada 9.500 habitantes en la Región Norte, 10.500 habitantes en la Región Bajío y 18.800 en la Región Sur.

Hay razones para creer que los patrones detectados en 1997 son pertinentes para el análisis actual de los patrones de ahorro en México. La estructura demográfica y socioeconómica general no ha variado mucho, y las tasas de penetración de las instituciones financieras no han aumentado de manera significativa desde la realización de la encuesta.

Patrones de ahorro en las zonas rurales

En junio de 2001, en un estudio sobre Oaxaca y Huasteca realizado por el Banco Mundial se determinó que el ahorro representaba aproximadamente el 16% del ingreso medio de los hogares, desglosado en 12,5% en activos físicos líquidos (principalmente ganado e inventarios), 21% en activos financieros formales y 1,6% en depósitos formales.¹⁴ La proporción del ahorro no financiero informal en relación con el ahorro financiero formal se incrementaba a medida que aumentaba el grado de marginalidad, lo cual reflejaba una preferencia por el ahorro en activos físicos y un menor acceso a mecanismos de ahorro financiero formales y confiables.

Casi el 50% de los hogares encuestados guardaba dinero en el hogar y el 14% de los encuestados indicó que utilizaba por lo menos un tipo de instrumento financiero informal. Menos del 6% de los hogares usaba instrumentos de ahorro formales. Dentro de ese 6%, los bancos atraían más depositantes que las instituciones financieras populares, a pesar de la proximidad relativa de estas últimas para los clientes de las zonas rurales. Ello puede ser reflejo de la falta de confianza en las instituciones financieras populares, la existencia de instrumentos inadecuados o de mecanismos poco sostenibles para llegar a las comunidades aisladas. Del estudio se desprende que las tres características principales que deben tener los instrumentos necesarios en las zonas rurales son: seguridad, una amplia gama de vencimientos, y procedimientos sencillos y económicos.

¹⁴ Banco Mundial, "Mexico Rural Finance: Savings Mobilization Potential and Deposit Instruments in Marginal Areas". El estudio se realizó mediante una encuesta de hogares de 2.499 jefes de hogar, más 1.629 entrevistas separadas con sus cónyuges, y entrevistas con proveedores formales e informales de servicios financieros en las áreas designadas. Además, se realizó un examen de la movilización de ahorros por intermediarios financieros no bancarios.

Patrones de ahorro en la Ciudad de México

En otro estudio reciente del Banco Mundial se determinó que tres cuartas partes de la población adulta de la Ciudad de México no tenían cuenta bancaria ni realizaba operaciones con instituciones financieras.¹⁵ Estas personas tienden a tener un menor nivel de instrucción y menor seguridad económica, aunque entre ellas también se incluye una gran parte de la clase media. El estudio reveló que el 72% de las personas carentes de servicios bancarios nunca había intentado abrir una cuenta bancaria, principalmente porque consideraban que no tenían suficiente dinero o porque objetaban la exigencia de mantener un saldo mínimo elevado. Sin embargo, los encuestados carentes de servicios bancarios afirmaron casi unánimemente que querían tener cuentas de ahorro con intereses.

El 28% de las personas sin cuenta bancaria incluidas en el estudio tenían algún tipo de ahorro financiero fuera de las instituciones financieras, al igual que el 40% de las personas que sí tenían servicios bancarios. Las tandas (más del 20%), clubes y cajas de ahorro se contaban entre los mecanismos de ahorro financiero informales predominantes en la Ciudad de México. Un número significativo de encuestados (alrededor del 16%) tenía ahorros en efectivo guardados en el hogar.

Recuadro 2 Revitalización del sistema de pensiones para impulsar el ahorro interno

En 1997, el gobierno mexicano emprendió una transformación radical del sistema de pensiones que reemplazó el sistema de reparto, en que todos los fondos eran administrados colectivamente por el Instituto Mexicano de Seguridad de Social (IMSS), por uno en que los trabajadores efectúan contribuciones en cuentas individuales administradas por el sector privado. Esta transformación ha tenido un impacto positivo en el ahorro interno. A diciembre de 2004, las AFORE administraban pensiones por un valor de US\$41.700 millones pertenecientes a 33,3 millones de personas. Los titulares de las cuentas pueden acceder a los fondos cuando cumplen los 65 años de edad, o si son despedidos o quedan incapacitados y no pueden volver a trabajar*.

* CONSAR, *Estadísticas Históricas y Preguntas Frecuentes*, www.consar.gob.mx

¹⁵ Banco Mundial, "Broadening Access to Financial Services Among the Urban Population: Mexico City's Unbanked". El informe se basa en gran medida en datos recopilados por el INEGI sobre 1.500 hogares como parte de una encuesta sobre población activa y empleo. El análisis se llevó a cabo conjuntamente con un equipo de la Universidad Autónoma de México (UNAM) en 2002. En el mismo estudio se menciona una encuesta realizada por BIMSA de 45.000 hogares en la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, que reveló que menos del 15% de la población adulta de las ciudades más grandes de México tenía algún tipo de cuenta.

Con respecto al uso de instrumentos financieros formales, el estudio reveló que el nivel de acceso disminuía a medida que aumentaba la complejidad de los instrumentos: las cuentas de ahorro y de tarjetas de débito eran las más utilizadas, luego venían las cuentas corrientes, en tanto que los depósitos a plazo ocupaban el último lugar. El estudio también reveló que el uso de instrumentos financieros formales aumentaba con los niveles de ingreso y de instrucción de los clientes. Las tarjetas de débito (debido en gran parte al uso creciente de cuentas nómina; véase el Recuadro 4) y las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE; véase el Recuadro 2) eran los instrumentos formales de uso más generalizado. Numerosos informantes que participaron en la evaluación señalaron que las cuentas de tarjetas de débito y en AFORE están aumentando rápidamente.

Demostración de la existencia de una demanda latente

Cuando se les ha dado la oportunidad de ahorrar en instituciones financieras, los mexicanos han utilizado los servicios, demostrando una gran demanda de servicios de depósito. Las tres instituciones que figuran en el Cuadro 3 representan planteamientos totalmente diferentes para atender a los clientes de bajos ingresos:

1. El *Banco Azteca* es un nuevo banco comercial “nicho” que aprovecha la infraestructura y base de clientes de la cadena de tiendas de departamentos Elektra.
2. *FinComún* es una unión de crédito que hasta hace poco tiempo se concentraba en operaciones de crédito, captando ahorros principalmente “por inercia”, pero que ahora ha emprendido un programa de movilización de ahorros. (El ahorro

voluntario en esta institución aumentó 70% en el transcurso del año pasado).

3. *SERFIR* es una nueva institución financiera cooperativa que emplea sucursales móviles para llegar a los mercados aislados. Fue fundada por Développement International Desjardins en el marco del Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (PATMIR/SAGARPA).

A pesar de sus diferencias, las tres instituciones han demostrado que cuando los instrumentos están bien diseñados y se suministran en buena forma, se puede captar una gran demanda de servicios de depósito entre los mexicanos de bajos ingresos. La experiencia del Banco Azteca ha sido especialmente instructiva: un funcionario de gobierno señaló que su éxito le había “abierto los ojos” frente a la demanda de servicios de depósito entre las personas de bajos ingresos, así como a la factibilidad de prestar esos servicios en gran escala.

Obstáculos fundamentales con que tropiezan los clientes

Por el lado de la demanda, hay dos factores principales que impiden a los clientes ahorrar en instituciones financieras:

- Falta de confianza de los consumidores en el sistema financiero en general. Los clientes pobres desconfían de los bancos comerciales debido a la percepción generalizada de que recibirán un mal trato, y a la vez a las instituciones financieras populares debido a algunos casos de mala administración y fraude en el pasado en que los depositantes perdieron sus ahorros.

Cuadro 3 Servicios de pequeños depósitos en tres instituciones prometedoras

Institución	Ámbito de operación	Fecha de creación de la institución	Volumen actual de los depósitos	Número de cuentas	Tamaño medio de los depósitos
Banco Azteca	Todo el país	Ene. de 2003	\$1.692.864.865	4.699.255	\$360
FinComún	Zonas urbanas	Sep. de 1994	\$14.253.514	44.543	\$320
SERFIR Chiapas	Zonas rurales	Abr. de 2003	\$3.605.773	14.170	\$254

Datos correspondientes a diciembre de 2004 y enero de 2005; las cifras están expresadas en dólares estadounidenses.

* No se sabe el número exacto de nuevas cuentas de ahorro voluntario que el Banco Azteca ha captado desde el inicio de sus operaciones en enero de 2003, ya que compró aproximadamente 400.000 cuentas de ahorro activas al Banco Serfin (que antes tenía sucursales en algunas tiendas Elektra) y abrió automáticamente cuentas de ahorro para todos los clientes de Elektra que tenían cuentas de crédito.

- Carencia de conocimientos financieros de los clientes actuales y potenciales. Si bien la Comisión Nacional para la Protección y la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) y algunas cajas populares ofrecen programas de educación financiera, se reconoce ampliamente que los mexicanos de ingreso bajo desconocen los beneficios de usar servicios financieros formales o las opciones financieras que tienen a su disposición.

Nivel micro: instituciones de primer piso

Conclusión principal A pesar de la gama de instrumentos y proveedores de servicios financieros que existe en el mercado, la lejanía física, la preponderancia de instrumentos inadecuados y de alto costo, así como la falta de innovación en la prestación de los servicios, constituyen limitaciones importantes para la movilización de pequeños depósitos.

La fuerte demanda latente que se detectó durante el análisis de los clientes es en gran medida el resultado de las deficiencias por el lado de la oferta en las instituciones financieras mexicanas. En teoría, una variedad de instituciones financieras podría ofrecer servicios de pequeños depósitos, desde los grandes bancos comerciales hasta las pequeñas cooperativas de ahorro y crédito rurales, y toda la gama intermedia. Sin embargo, debido al limitado alcance geográfico de estas instituciones, la población de bajos ingresos no puede acceder a esos servicios. Además, las personas de escasos recursos no pueden costear o no comprenden la relevancia de la mayoría de los instrumentos de ahorro disponibles. Los reducidos niveles de penetración y la falta de innovación son reflejo de la escasa prioridad que estas instituciones de primer piso han asignado a la movilización de ahorros en pequeña escala.

Reseña sobre las instituciones captadoras de depósitos en México

El panorama institucional del sector financiero popular en México está evolucionando. Una vez que se ponga en práctica la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), las cooperativas financieras (principalmente las cajas populares, cajas solidarias y algunas uniones de crédito) y las sociedades financieras populares (y también algunas uniones de crédito, además de otras instituciones financieras populares no cooperativas) se unirán a los bancos

comerciales y los bancos de desarrollo del Estado para constituir las instituciones captadoras de depósitos de carácter formal que potencialmente prestarán servicios a clientes de bajos ingresos.¹⁶ Los diferentes tipos de instituciones tienen características distintivas; cada una ofrece y presenta oportunidades y desafíos singulares para la movilización de pequeños depósitos.

Bancos comerciales. Veintinueve de los 32 bancos comerciales que existen en México ofrecen algún tipo de servicio de ahorro. En conjunto, los bancos tienen más de 36 millones de cuentas por un valor superior a los US\$126.600 millones, con un tamaño medio de US\$3.465, equivalente al 56% del INB per cápita.¹⁷ Ocho bancos mantienen el 98,6% de las cuentas de ahorro, que representan el 91% del volumen captado por el sector.

El número de sucursales bancarias es más de tres y medio veces mayor que el de puntos de servicio de todo el sector de los servicios financieros populares (incluyendo tanto al sector privado como el banco de desarrollo del estado). Las 7.793 sucursales bancarias están situadas principalmente en zonas urbanas. Según un estudio reciente de la CONDUSEF, existen 129 sucursales bancarias, 173 cajeros automáticos y 1.356 puntos de venta por millón de habitantes.¹⁸ Hay en circulación aproximadamente 34 millones de tarjetas de débito, muchas de ellas emitidas para ser usadas con cuentas nómina (véase el Recuadro 4).

En un futuro próximo, es poco probable que los bancos comerciales tradicionales lleguen en gran escala a los clientes de bajos ingresos. Sencillamente existe demasiado mercado entre los clientes bancarios actuales y los segmentos de bajos ingresos para esperar que esos bancos inviertan en tecnologías que les permitan llegar a los sectores de menores recursos de una manera significativa. Además, las estructuras de costos y la cultura institucional de los bancos tampoco están orientadas a atender a clientes de bajos ingresos en zonas aisladas. Por el contrario, los responsables de las políticas y representantes del sector prevén la

¹⁶ Las dos figuras jurídicas de la LACP son las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito Popular (sociedad cooperativa) y las Sociedades Financieras Populares (sociedad financiera).

¹⁷ No se disponía de información confiable sobre el número de clientes que atienden los bancos comerciales, pero las estimaciones fluctúan entre 20 y 25 millones de personas.

¹⁸ CONDUSEF. Septiembre 2004 (datos hasta marzo y junio de 2004). Presentación titulada "Comisiones Bancarias: Para hacer valer la fuerza de los usuarios", en http://www.condusef.gob.mx/comisiones/comisiones_bancarias.pdf.

aparición de más bancos nicho que aprovecharán la infraestructura existente (por ejemplo, puntos de atención a particulares) y utilizarán modelos de operación innovadores así como instrumentos adecuados para satisfacer la demanda de los clientes de bajos ingresos.

Cajas populares y cajas solidarias. Las cajas (cooperativas financieras) son los principales actores del sector financiero popular. Atienden a más de 2,5 millones de miembros (de los cuales aproximadamente 340.000 pertenecen a cajas solidarias y el resto a cajas populares) y han movilizad o ahorros por valor de más de US\$2.000 millones, con un promedio de US\$782 por miembro.¹⁹ Las cajas tienen aproximadamente 1.600 sucursales en todo el país. El mayor desafío que enfrentan, sobre todo las cajas solidarias, es la falta de confianza del público y su gran dependencia de los modelos de operación tradicionales, que se concentran en el crédito. Muchas cajas tendrán que resolver problemas persistentes de gobernabilidad y deficiencias de gestión para establecer cimientos sólidos y así poder aumentar la cobertura de sus servicios de ahorro. Si bien muchas cajas conseguirán aumentar la escala de sus operaciones de manera eficiente, es probable que otras no sean suficientemente grandes o sólidas para ampliar sus servicios y atender con eficiencia a numerosos clientes de bajos ingresos.

Recuadro 3 Institución financiera popular inicia servicios de tarjetas de débito

Los bancos eran las únicas instituciones que emitían tarjetas de crédito hasta octubre de 2004, cuando Caja Libertad puso en marcha la primera red de cajeros automáticos no bancarios en México. Hasta febrero de 2005, Caja Libertad había emitido 66.981 tarjetas de débito, con un promedio de US\$93 por cada retiro. En el momento en que se preparaba el presente informe, Caja Libertad realizaba negociaciones con una red nacional para permitir que sus tarjetas de débito funcionen en cajeros automáticos de otras instituciones financieras.

¹⁹ En el caso de las cajas populares y las cajas solidarias, el tamaño medio de los depósitos se calcula por miembro, ya que no se dispone de información sobre el número de cuentas. Las cajas populares y las cajas solidarias son cooperativas financieras. Las cajas populares funcionan como uniones de crédito, que es el término con que se conocen en el resto del mundo, o cooperativas de ahorro y crédito, como se denominan en América Latina. Las cajas solidarias son creadas por el Estado para encauzar el crédito hacia las zonas rurales; luego forman su base de capital con la recuperación de los créditos subvencionados o "créditos a la palabra".

Las aproximadamente 300 cajas populares varían desde pequeñas instituciones comunitarias situadas en zonas rurales aisladas hasta grandes instituciones financieras complejas con cobertura nacional (o, más corrientemente, regional). Suelen estar ubicadas en zonas urbanas y centros de población rural, y tienen una sólida presencia entre clientes de bajos y medianos ingresos. Los representantes de las cajas populares entrevistados señalaron que, en general, están dispuestos a abrir sucursales en comunidades con un mínimo de 3.500 a 7.000 habitantes. Se estima que alrededor de 100 de las pequeñas cajas populares existentes seguirán fuera del marco regulador o tendrán que discontinuar los servicios de captación de ahorros. Se prevé que las cajas de mayor tamaño y más avanzadas pasarán a ponerse en red y ofrecerán servicios más avanzados a partir del próximo año (véase un ejemplo en el Recuadro 3).

Las más de 300 cajas solidarias tienen la mayor llegada a las zonas rurales, marginadas y desatendidas, y 217 de ellas movilizan ahorros. Sin embargo, con excepciones importantes, dado su origen como instituciones creadas por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para encauzar créditos subsidiados a esas zonas, estas cajas tienen sobre sí el legado de una mala administración financiera. En los últimos años, las autoridades de gobierno han modificado el enfoque respecto de las cajas solidarias, que ahora reciben respaldo a través del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES) con un modelo financiero más sostenible. El FONAES estima que en el marco de la LACP se pueden transformar aproximadamente 170 cajas solidarias; no se sabe a ciencia cierta qué ocurrirá con el resto. Las cajas solidarias que se sometan a regulación estarán bien situadas geográficamente para movilizar pequeños depósitos en zonas rurales, pero antes muchas de ellas deberán mejorar su gestión financiera e imagen pública.

Uniones de crédito. Las uniones de crédito también constituyen un grupo diverso, con 137 instituciones y más de US\$1.000 millones en ahorros hasta septiembre de 2004.²⁰ La distribución geográfica de las uniones de crédito es diversa: algunas están situadas en la Ciudad de México y otras, en ciudades aisladas. Con importantes excepciones, muchas uniones de crédito fueron creadas para encauzar líneas de crédito subvencionado del Estado, lo cual

²⁰ No se disponía de información sobre el tamaño medio de las cuentas de ahorro, puesto que la CNBV no declara cifras consolidadas sobre número de miembros o de cuentas.

frenó los incentivos para movilizar ahorros y fomentó una débil gestión financiera. Las uniones de crédito han experimentado un fuerte deterioro, particularmente desde la crisis financiera. Sin embargo, algunas de las instituciones más sólidas tienen posibilidades interesantes en cuanto a la movilización de pequeños depósitos. Al igual que las cajas, deberán abandonar los modelos de operación tradicionales y reforzar su capacidad de gestión financiera para movilizar pequeños depósitos en gran escala.

Bancos de desarrollo del Estado. Con la LACP se transformó el banco de ahorro del estado conocido como el Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) al BANSEFI. Hoy en día, el BANSEFI es un banco de ahorro de propiedad del Estado que se limita a captar depósitos del público y a invertirlos en instrumentos públicos.²¹ BANSEFI ha aumentado de manera significativa su alcance desde la transformación. Atiende a 2,65 millones de clientes a través de 560 sucursales, cuyas cuentas de ahorro suman en total US\$330 millones y tienen un tamaño medio de US\$111, equivalente en febrero de 2005 al 1,8% del INB per cápita. El tamaño medio de las cuentas presenta un sesgo a la baja debido a que el BANSEFI tiene muchas cuentas correspondientes al programa Oportunidades de asistencia social del gobierno. El BANSEFI es la principal entidad encargada de pagar dichos subsidios de asistencia social. Unos 2,2 millones de personas reciben este beneficio, que ofrece una excelente oportunidad para promover los servicios de ahorro. El BANSEFI ofrece cobertura a nivel urbano, semiurbano y rural; aproximadamente 70 sucursales están ubicadas en la Ciudad de México y 190 se consideran rurales. Si bien el BANSEFI promueve una plataforma de tecnología de la información en la función que cumple a nivel meso, sus operaciones de ahorro para particulares no están organizadas en red, lo que significa que los ahorradores deben efectuar sus depósitos y retiros en la misma sucursal. El BANSEFI espera poder funcionar en red y ofrecer tarjetas de débito a partir del próximo año.

Instituciones microfinancieras (IM). En la presente evaluación, la atención no se ha centrado en las IM porque no están legalmente autorizadas a captar depósitos del público. En su mayoría son ONG y algunas son sociedades financieras de objeto limitado (SOFOL). Una de estas sociedades, muy destacada por su escala de operaciones, es

Compartamos, que atiende a más de 300.000 clientes. En conjunto, las IM prestan servicios financieros a más de 375.000 clientes pobres y de bajos ingresos, y algunas captan volúmenes importantes de pequeños depósitos a través de mecanismos informales, sobre todo cuentas internas en los bancos comunales. A grandes rasgos, se estima que unos 70.000 clientes tienen ahorros financieros voluntarios afiliados a IM. Algunas IM tienen la intención de convertirse en instituciones formales reguladas (ya sea como banco o institución financiera popular). Otras IM quieren mantener los ahorros a nivel comunal de manera que los clientes continúen teniendo acceso a servicios de depósito, y también hay otras que por el momento han decidido mantenerse exclusivamente como instituciones crediticias. Los primeros dos grupos ofrecen oportunidades interesantes para la movilización de pequeños depósitos provenientes de los segmentos más pobres. A menudo, estas instituciones funcionan en comunidades muy pobres, conocen el mercado y han desarrollado tecnologías para llegar a esos segmentos. Sin embargo, el primer grupo enfrenta importantes desafíos para convertirse en instituciones reguladas, ya que ahora deben concentrarse en el desempeño financiero y la sostenibilidad.

De cara al futuro. Dado el tamaño del mercado, hay y seguirá habiendo espacio para una diversidad de instituciones en distintos nichos del mercado de la movilización de pequeños depósitos. Al mismo tiempo, las escasas instituciones de gran tamaño y financieramente sólidas dispuestas a atender a los pequeños ahorradores parecen tener el mayor potencial para proporcionar servicios de pequeños depósitos en gran escala debido a su mayor alcance geográfico y a las economías de escala y cobertura que pueden lograr. Este nuevo modelo de banco nicho que aprovecha la infraestructura existente para reducir los costos también representa un modelo de operación prometedor. Sin embargo, todavía queda la duda de si este último modelo realmente puede llegar a los sectores de menores ingresos y tener un impacto en el desarrollo en el largo plazo.

Aunque se sabe que su llegada es mucho menor, algunas IM que aplican modelos de operación alternativos demuestran que es posible suministrar servicios de depósito a personas demasiado pobres o en localidades demasiado aisladas para que puedan ser atendidas por los bancos nicho o las cajas. En esos casos, una alianza estratégica entre IM e instituciones financieras formales (tanto bancarias como populares) podría beneficiar tanto a las instituciones como a los clientes.

²¹ Banejército es otro banco de desarrollo que capta ahorros del público, pero su base de clientes se limita a los miembros y familias de las Fuerzas Armadas.

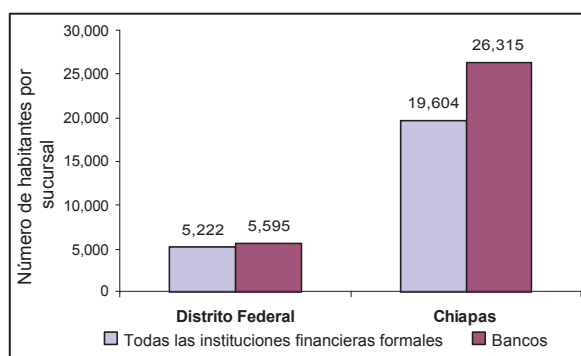
Recuadro 4 Cuentas nómina: una oportunidad con algunos obstáculos

Las cuentas nómina electrónicas reducen los costos de operación tanto de los empleadores como de los bancos. Gran parte del aumento del número de cuentas bancarias y en el uso de tarjetas de débito se atribuye a estas cuentas electrónicas, mediante las cuales los empleados reciben sus sueldos a través de depósitos directos y pueden efectuar un determinado número de retiros sin costo. Dependiendo del banco y de las condiciones negociadas por el empleador, los empleados pueden efectuar depósitos o no en esta cuenta. En el caso de los trabajadores de bajos ingresos, las cuentas nómina pueden plantear algunas dificultades puesto que: 1) los sueldos son bajos y el billete de 50 pesos es el de menor denominación que distribuyen los cajeros automáticos de los bancos; 2) muchas personas con escasos conocimientos financieros, o sin conocimientos sobre la materia, no se sienten cómodas realizando transacciones en cajeros automáticos o puntos de venta, y 3) no existen muchos cajeros automáticos y puntos de venta, particularmente en los barrios y ciudades pobres, por lo que la gente no tiene muchas opciones para usar sus tarjetas de débito. Las preguntas más importantes son si se puede facilitar el uso de estas cuentas a los trabajadores de bajos ingresos y si a la larga las instituciones las ofrecerán a los trabajadores de bajos ingresos como parte de un paquete de servicios financieros formales, incluido el ahorro.

La escasa penetración de las sucursales y la lejanía física impiden el acceso a los servicios

Las tasas de penetración de las sucursales de instituciones financieras siguen siendo bajas, y no se instalan sucursales en zonas rurales aisladas ni en zonas urbanas pobres. En el Cuadro 4 se muestra el nivel de penetración de las instituciones financieras formales por estado.²² Dicha penetración varía considerablemente: el promedio nacional es de 9.799 habitantes por sucursal, pero el nivel de penetración por estado fluctúa entre 5.222 en la Ciudad de México y 19.604 en Chiapas.

Sin embargo, cuando se hace el mismo cálculo para los bancos comerciales, la tasa de penetración a nivel nacional disminuye a 12.509 habitantes por sucursal. Como se aprecia en el Gráfico 1, la penetración de los bancos a nivel estatal es aproximadamente igual a la de Ciudad de México, con 5.595 habitantes por sucursal (una diferencia de tan sólo el 7%). Pero en Chiapas, la situación empeora en un tercio, con 26.315 habitantes por sucursal.

Gráfico 1 Habitantes por sucursal en el Distrito Federal y Chiapas

²² En esta definición se incluyen las instituciones actualmente reguladas por la CNBV o que están en proceso de ser aprobadas en el marco de la LACP o la regulación bancaria. La mejor información disponible fue tomada de CNBV, BANSEFI, Caja Popular Mexicana, Caja Libertad, Compartamos y FinComún. No se disponía de información sobre muchas uniones de crédito.

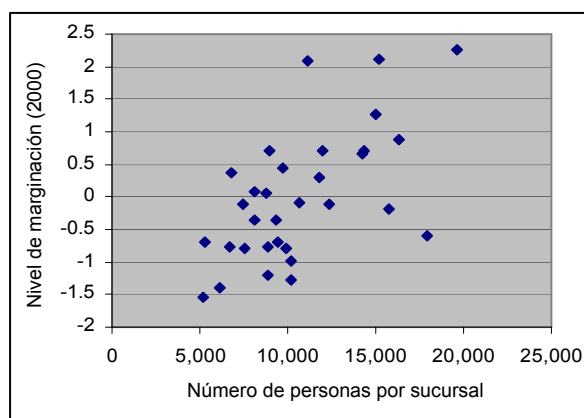
Cuadro 4 Número de personas por sucursal de instituciones financieras (por estado)

Estado	Personas por sucursal
Distrito Federal	5.222
Colima	5.268
Nuevo León	6.086
Jalisco	6.697
Yucatán	6.824
Querétaro	7.430
Baja California Sur	7.572
Quintana Roo	8.102
Guanajuato	8.152
Nayarit	8.764
Sonora	8.868
Coahuila	8.873
Campeche	8.970
Morelos	9.369
Tamaulipas	9.461
Michoacán	9.745
Chihuahua	9.880
Baja California Norte	10.153
Aguascalientes	10.154
Sinaloa	10.614
Oaxaca	11.165
Zacatecas	11.771
San Luis Potosí	11.976
Durango	12.382
Tabasco	14.224
Puebla	14.301
Veracruz	14.954
Guerrero	15.171
Tlaxcala	15.781
Hidalgo	16.318
Estado de México	17.965
Chiapas	19.604

Fuente: BANSEFI, CNBV, Caja Libertad, Caja Popular Mexicana, Compartamos y FinComún.

En el Gráfico 2 se puede ver la fuerte correlación positiva (0,62) entre el nivel de marginación (un indicador compuesto definido por el gobierno mexicano) y el número de habitantes por sucursal de institución financiera, también por estado. Con algunas excepciones, en los estados con mayores niveles de marginación, la penetración de sucursales de instituciones financieras tiende a ser menor.

Gráfico 2: Correlación entre el nivel de marginación y el número de personas por sucursal de instituciones financieras (por estado)



Por último, los mapas que se presentan en el Anexo 5 muestran la penetración de las sucursales de instituciones financieras a nivel municipal en la Ciudad de México y Chiapas. En los mapas se aprecia que las sucursales de instituciones financieras se concentran en más zonas urbanas. Incluso en la Ciudad de México, éstas se sitúan mayoritariamente en zonas con considerable actividad comercial o donde los habitantes tienen niveles de ingreso más altos.

Los clientes no conocen con claridad las ventajas de los instrumentos existentes

Las instituciones financieras mexicanas ofrecen diversos instrumentos de ahorro. Entre los instrumentos de ahorro financiero formales cabe mencionar cuentas a la vista totalmente líquidas, cuentas corrientes, ahorro programado, depósitos a plazo fijo, cuentas nómina (véase el Recuadro 4), inversiones ofrecidas por corredores de valores, cuentas de AFORE y cuentas de ahorro auspiciadas por el Estado para tener acceso a instrumentos hipotecarios. Muchos de estos instrumentos plantean problemas en cuanto al acceso y el costo para los clientes de bajos ingresos. Además, las instituciones no presentan los instrumentos existentes de manera que los posibles clientes puedan comprender claramente sus ventajas.

En los bancos tradicionales predominan instrumentos inapropiados. Como se demuestra en la comparación de instrumentos que se presenta en el Cuadro 5, los bancos tradicionales no ofrecen instrumentos para los ahorradores de bajos ingresos. De hecho, en los dos bancos tradicionales visitados, los ahorradores perderían bastante en un depósito de 1.000 pesos mantenido durante un año sin realizar transacciones. El banco nicho ofrece condiciones mucho más favorables y los depósitos mantienen su valor nominal. En dos de los tres bancos no se ofrecen tarjetas de débito para una cuenta de ahorros básica con un depósito de 1.000 pesos, pero sí están disponibles para ser usadas con los servicios de ahorro de mayor saldo.

Los pequeños ahorradores tienen mejores alternativas en las instituciones financieras populares y en el banco de desarrollo del Estado, donde se ofrecen instrumentos que están más al alcance de todos y mantienen su valor nominal. En un solo caso, FinComún, los pequeños ahorradores mantienen el valor real de sus depósitos de 1.000 pesos durante el año (aunque se debería estudiar la viabilidad de este instrumento de ahorro en el largo plazo). Los requisitos para abrir cuentas son más flexibles en las instituciones financieras populares y en el banco de desarrollo del Estado; no obstante, en las cajas los requisitos relativos a las acciones constituyen obstáculos significativos para el acceso de los ahorradores de bajos ingresos.²³

En los bancos y las instituciones financieras populares se observa una falta de innovación en el desarrollo y mercadeo de los instrumentos tanto de ahorro como de crédito. Ambos tipos de entidad siguen orientándose por la oferta, lo que significa que atienden a bases de clientes tradicionales con instrumentos con los que se sienten cómodas. De manera particular en el sector de las instituciones financieras populares, éstas siguen concentrándose en el crédito, por considerarlo su actividad principal, con la movilización de ahorros como actividad secundaria.

El alto costo y la falta de innovación significan que los clientes de bajos ingresos no consideran que ahorrar en una institución financiera formal satisfará sus necesidades de mejor manera que los instrumentos informales que usan en la actualidad. Los pocos casos muy satisfactorios relacionados con la movilización de pequeños depósitos han sido el resultado de la utilización de

²³ Las acciones son totalmente ilíquidas mientras una persona sea miembro de la caja, y no dan intereses en ninguna de las cajas estudiadas durante la evaluación.

Cuadro 5 Características de los instrumentos básicos de ahorro* ofrecidos por distintos tipos de instituciones financieras formales

Costo/Cargo	HSBC	Banamex	Banco Azteca	Caja Popular Mexicana	Caja Libertad	Caja Solidaria Guachinango	FinComún	BANSEFI
Nombre del instrumento	<i>Tu Cuenta</i>	<i>Tarjeta de Ahorro</i>	<i>Guardadito</i>	<i>Cuenta Mexicana</i>	<i>Ahorro a la Vista</i>	<i>Ahorro Corriente</i>	<i>Ahorro a la Vista</i>	<i>Cuentahorro</i>
Requisitos**	Credencial del elector (del Instituto Federal Electoral, IFE) y comprobante de domicilio	Credencial del elector (del IFE) y comprobante de domicilio	Credencial del elector (del IFE)	Credencial del elector (del IFE), certificado de nacimiento, comprobante de domicilio, dos fotografías, compra de una acción de 500 pesos	Credencial del elector (del IFE) copia del certificado de nacimiento, compra de una acción de 300 pesos	Identificación oficial vigente y comprobante de domicilio, más la compra de capital permanente (10 pesos) y de capital social (100 pesos)	Identificación oficial vigente y comprobante de domicilio	Credencial del elector (del IFE) o licencia de conducir con comprobante de domicilio
Depósito mínimo de apertura	1.000 pesos (al investigador le exigieron 5.000 pesos y sólo se le dio la opción de 1.000 pesos después de insistir)	1.000 pesos	50 pesos y el cliente tiene un mes para completar 100 pesos	20 pesos	50 pesos	50 pesos	10 pesos	50 pesos
Saldo mínimo exigido	No	1.000 pesos	100 pesos	No	No	1 peso	10 pesos	50 pesos
Tasa de interés	No	No	0,95% anual, compuesto mensualmente	3% anual, compuesto trimestralmente	0,50% anual, compuesto mensualmente	2,5% anual, compuesto mensualmente	8,5% anual, compuesto mensualmente	0,16% anual, compuesto mensualmente
La tasa de interés se aplica a los saldos superiores a	NA	NA	100 pesos	500 pesos	300 pesos	Cualquier monto	Cualquier monto	Cualquier monto
Comisiones	Comisión mensual de adhesión de 50 pesos + 15% de impuesto; la comisión se cobra después del décimo retiro mensual	30 pesos al mes por no mantener saldo mínimo y retiros ilimitados; el cliente puede optar por no pagar el cargo por manutención y mantener un saldo de 1.000 pesos: 5 pesos por cada retiro y 75 pesos al mes si el saldo es de menos de 1.000 pesos	Se cobra el 10% del cargo por manutención si el saldo baja de 50 pesos	No	No	No	No	No
Saldo previsto de un depósito de 1.000 pesos al cabo de un año	310 pesos	640 pesos ó 1.000 pesos si el cliente elige la segunda opción	1.007 pesos	1.005 pesos	1.003 pesos	1.023 pesos	1.080 pesos	1.001 pesos
Tarjeta de débito	Es ofrecida por la institución pero no está disponible para la cuenta básica	Sí	Es ofrecida por la institución pero no está disponible para la cuenta básica	NA	Sí	NA	NA	NA

* El análisis de la accesibilidad financiera se ha adaptado del análisis de instrumentos bancarios de Tova Solo en el documento titulado "Broadening Access", del Banco Mundial. En la presente evaluación, las instituciones fueron seleccionadas sobre la base de: 1) el tamaño y la capacidad de llegada a los clientes, 2) la promoción de servicios a clientes de todos los niveles de ingreso, y 3) su condición de institución regulada o en proceso de someterse a la regulación de la CNBV. Las instituciones incluidas en este cuadro no son necesariamente representativas de todas las instituciones del mismo tipo; representan una muestra de los instrumentos de ahorro disponibles para los clientes de bajos ingresos en abril de 2005. Las cuentas corresponden a las cuentas básicas de depósito a la vista totalmente líquidas que ofrece cada institución.

** En todos los casos, el comprobante de domicilio (por ejemplo, un recibo de servicios públicos) puede estar a nombre de otro familiar, siempre y cuando la dirección indicada en dicho comprobante coincida con la dirección de la identificación oficial de la persona.

Fuente: Visitas de incógnito a seis sucursales de instituciones financieras, llamada telefónica a FinComún y datos recopilados por el FONAES para la Caja Solidaria.

métodos innovadores en la prestación de servicios, tales como las sucursales móviles, la formación de alianzas estratégicas y el aprovechamiento de la infraestructura existente.

Otras limitaciones fundamentales en el nivel micro

Los recursos humanos para llenar los cargos de gestión y de personal en las cajas (y otros tipos de instituciones financieras populares) situadas en zonas rurales marginales no son suficientes. Los niveles de instrucción tienden a ser más bajos en las zonas rurales y los habitantes urbanos con la preparación necesaria no están dispuestos a trasladarse a zonas rurales para administrar instituciones financieras en esas zonas.

Con respecto al crédito, las prácticas crediticias conservadoras y la falta de instrumentos de préstamo adecuados hacen que el exceso de liquidez represente un desafío serio para muchas instituciones captadoras de depósitos. Entre la falta de innovación en el lado de crédito y el desafío de tener exceso de liquidez, las instituciones tienen pocos incentivos para invertir los recursos necesarios para movilizar pequeños ahorros pues no necesitan los fondos para financiar sus carteras de préstamos. (De hecho, representantes de instituciones micro comentaron que se sentían presionados por el regulador a bajar sus niveles de liquidez.)

Nivel meso: infraestructura financiera y servicios de segundo piso

Conclusión principal La falta de servicios de infraestructura financiera competitivos en el sector financiero popular y la distorsión del mercado por una fuerte intervención estatal con líneas de crédito subvencionadas obstaculizan la prestación de servicios de ahorro a los clientes de bajos ingresos.

Las instituciones de nivel meso cumplen una función fundamental en la movilización de ahorros en gran escala. Los servicios que prestan permiten a las instituciones de primer piso reducir costos, aumentar la eficiencia y ofrecer una gama más amplia de servicios financieros a sus clientes. En los casos más favorables, ofrecen eficientes servicios de apoyo de gran utilidad, como gestión de liquidez, seguro de depósitos, tecnología de la información y auditoría. En los casos menos favorables, las voluminosas líneas de crédito subvencionado del Estado distorsionan el mercado, fomentan una cultura de no pago a nivel del cliente y frenan los

incentivos y la capacidad de las instituciones para movilizar depósitos. En México, los bancos tienen instituciones intermedias relativamente bien desarrolladas, pero en el sector financiero popular éstas se encuentran en las primeras etapas de desarrollo. Como consecuencia de ello, las entidades financieras populares dependen en medida apreciable de los bancos comerciales y pagan un alto costo por los servicios a los que tienen acceso.

La falta de servicios de segundo piso impide a las instituciones financieras populares aumentar la escala de sus actividades mediante el suministro de servicios de transacción tales como tarjetas de débito, cajeros automáticos, remesas internacionales o pago de subsidios de asistencia social del gobierno. Estos servicios son fundamentales para atraer a clientes de bajos ingresos y ofrecer oportunidades cruciales para promover los instrumentos de ahorro.

Al mismo tiempo, el hecho de que las instituciones financieras populares dependan de los bancos para invertir su liquidez constituye un desincentivo para que los propios bancos ofrezcan servicios de pequeños depósitos a clientes de bajos ingresos. Las instituciones financieras populares cumplen esa función, de modo que los bancos captan ahorros como fuente de fondos sin tener que invertir en los sistemas y procesos necesarios para movilizar esos recursos directamente de esos clientes.

Instituciones clave de nivel meso

Además del BANSEFI, de las federaciones de instituciones financieras populares y de los proveedores de subvenciones estatales (que más abajo se describen con mayores detalles), en el sistema financiero mexicano operan diversas instituciones de nivel meso:

- **El Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular (COMACREP)** es una asociación profesional y gremial a nivel nacional que agrupa a ocho federaciones de instituciones financieras populares. Diversos representantes del sector señalaron la dificultad de presentar una sola voz ante las autoridades de gobierno. El COMACREP es un primer paso en esa dirección.
- **La Confederación de Cooperativas Financieras de la República Mexicana (COFIREM)** es la confederación de federaciones que se está creando para proporcionar servicios —sobre todo protección de depósitos— a las cooperativas financieras en el marco de la LACP. No fue apreciable el nivel de desarrollo en que se encuentra esta confederación.

- **ProDesarrollo** es una asociación profesional y gremial de ONG, cajas populares y uniones de crédito dedicadas a prestar servicios microfinancieros.
- **La Asociación de Bancos Mexicanos (ABM)** es la asociación profesional y gremial de bancos comerciales. Actualmente, está prestando más atención a la gran cantidad de mexicanos carentes de servicios bancarios.
- **El Instituto para la Protección de Ahorro Bancario (IPAB)** ofrece protección contra el riesgo sistémico en el sector bancario y proporciona seguro de depósitos limitado exclusivamente a entidades bancarias; también administra la extraordinaria deuda bancaria que ha quedado de la crisis financiera de mediados de los años noventa.
- Consultores internacionales proporcionan asistencia técnica financiada por el programa del BANSEFI y el del PATMIR/SAGARPA. (Véanse detalles de estos programas en el Recuadro 5). Estos consultores son Développement International Desjardins, Sparkassen, la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), PlaNetFinance, y el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU). Development Alternatives, Inc. (DAI), que se ha integrado recientemente, es financiada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

El BANSEFI cumple una doble función

El BANSEFI ha sido señalado por el gobierno como la institución líder del sector financiero popular. Su visión en el sentido de promover el sector y convertirse en la “caja de cajas” (es decir, en el

banco de las instituciones financieras populares) que finalmente venderá al sector es progresista y los servicios de segundo piso que proporciona son técnicamente sólidos. Sus principales deficiencias han sido no haber logrado el pleno apoyo de las instituciones financieras populares a su enfoque del desarrollo del sector y los conflictos de intereses que plantea su doble función en los niveles meso y micro.

El BANSEFI ofrece diversos servicios a las instituciones financieras populares:

1. Instrumentos de inversión de liquidez, cuya rentabilidad es bastante más alta que la de las inversiones en bancos comerciales (aunque las instituciones más pequeñas señalaron que la gestión de la liquidez sólo funciona en una dirección, ya que el BANSEFI no les otorga préstamos para cubrir los déficit de liquidez de corto plazo)
2. *L@ Red de la Gente*, un punto de acceso al sistema de pagos para que las instituciones financieras puedan distribuir remesas y pagos de asistencia social del Estado, y los clientes puedan acceder a los programas públicos de vivienda, y
3. Una plataforma uniforme de tecnología de la información para las entidades financieras populares.

Los representantes de entidades financieras populares consideran que estos servicios son técnicamente buenos, pero muchos de ellos expresaron su preocupación por la intervención del Estado en estos servicios de nivel meso, especialmente dado que el BANSEFI es un competidor directo en el nivel micro. Por ejemplo, una inquietud específica se refiere a la exigencia de

Recuadro 5 El gobierno invierte en asistencia técnica para el sector de instituciones financieras populares

El gobierno mexicano tomó dos préstamos del Banco Mundial por un total de US\$140 millones y recibió más de US\$5 millones en donaciones del Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de Alemania para respaldar el sector financiero popular. La asistencia técnica a las instituciones financieras populares es un componente importante de los préstamos del Banco Mundial. El BANSEFI financia US\$45 millones en seis programas de asistencia técnica que trabajan con 14 federaciones y 391 cajas populares y cajas solidarias para ayudarlas a cumplir los requisitos que establece la LACP. Las instituciones participando en los programas de asistencia técnica de BANSEFI representan más de 90% de los activos y clientes totales de todas las instituciones que deben operar bajo de la nueva ley. El BANSEFI también está realizando una encuesta de panel a nivel nacional para determinar el impacto de la transformación del sector*. El programa PATMIR/SAGARPA tiene un presupuesto de US\$22 millones para fortalecer 28 instituciones financieras populares y abrir 87 sucursales en zonas rurales, a fin de mejorar el acceso de más de 80.000 clientes de poblaciones marginadas a los servicios financieros; para ello se probarán mecanismos innovadores de prestación de servicios, tales como sucursales móviles y agrupaciones de ahorro. Las evaluaciones del sector fueron variadas: algunas instituciones elogiaron la alta calidad de la asistencia técnica que reciben, pero otras se quejan de que la calidad de dicha asistencia es muy despareja y de que los consultores internacionales no están logrando crear la capacidad local necesaria para producir un impacto perdurable.

* BANSEFI, “BANSEFI: coordinación de los apoyos del Gobierno Federal al sector de ahorro y crédito popular”, 2005.

presentar al BANSEFI bases de datos completas de los clientes para poder utilizar la plataforma de tecnología. Algunas cajas de mayor tamaño han optado por no usar los servicios del BANSEFI debido a estas inquietudes.

Existe consenso general entre los representantes del sector financiero popular en que el BANSEFI se debería concentrar en prestar servicios de infraestructura y dejarles a ellos los servicios de ahorro a particulares. La doble función del BANSEFI crea tensiones con las mismas instituciones que necesita para asegurar la viabilidad de sus servicios de nivel meso. Si bien las cajas perciben al BANSEFI como competencia directa en el nivel de los servicios a particulares, el banco no cree que compita directamente con el sector financiero popular porque no proporciona servicios crediticios y muchas de sus sucursales están situadas en lugares donde no hay otras instituciones presentes.

El gobierno ha manifestado su intención de vender una parte del BANSEFI al sector financiero popular. Hasta el momento en que se preparaba el presente informe, las condiciones de venta no eran claras y todavía había ciertas dudas acerca del nivel de intervención estatal futura en un BANSEFI privatizado. Con todo, muchos representantes del sector señalaron que les interesaría participar en la semi-privatización del BANSEFI.

La proliferación de las federaciones en el sector financiero popular

Las federaciones representan a grupos de instituciones financieras populares organizadas a menudo (pero no siempre) por regiones geográficas.

Las 16 federaciones de instituciones financieras populares que existen en México tienen diversas finalidades relacionadas con el nivel meso. El grado de su participación con las instituciones miembros suele variar; en términos generales, prestan determinados servicios:

- Funciones de supervisión establecidas por la LACP. La *Développement International Dejardins* ha certificado los comités de supervisión de 11 federaciones. Hasta el momento de la preparación del presente informe, ninguna había recibido la autorización CNBV para funcionar dentro del marco de la LACP (se trata de un proceso de dos etapas: certificación y autorización).²⁴ Las federaciones autorizadas también proporcionarán servicios de supervisión y de seguro de depósitos a instituciones que no sean miembros, sobre la base del cobro de comisiones.
- Asistencia técnica sobre asuntos jurídicos y gestión financiera, desarrollo de nuevos productos y cumplimiento de la normativa.
- Funciones gremiales y de representación, como celebración de foros y cabildo a nivel de los gobiernos locales y nacional.
- Próximamente, algunas federaciones introducirán seguros de depósitos, hasta que la COFIREM —una confederación de tercer piso— establezca el fondo de protección de depósitos a nivel de todo el sector.
- Legalmente no están autorizadas a gestionar liquidez ni inversiones de sus miembros.

El sistema de supervisión auxiliar establecido por la LACP crea un posible conflicto de intereses para las federaciones, a pesar de los

Recuadro 6 Los costos de la supervisión en el marco de la LACP

Aunque no se disponía de datos concretos, la percepción general es que los costos de la supervisión son muy altos tanto en el sector de la banca comercial como en el de las instituciones financieras populares. Con respecto a estas últimas, además del costo (por única vez) de convertirse en institución regulada (que en el caso de los miembros incluye el aporte a la capitalización de la federación), existen costos de supervisión continuos. Se estima que éstos fluctúan entre US\$320 (los más altamente subvencionados) y US\$1.900 al mes para las entidades afiliadas. Cubren el mantenimiento de un comité de supervisión independiente en la federación, las comisiones que la federación paga a la CNBV y a la confederación, así como todos los gastos de viaje para los exámenes sobre el terreno. No incluyen los costos de la declaración de información (ni el costo del ajuste de los sistemas para poder hacer las declaraciones en la forma apropiada). La carga relativa que recae sobre las instituciones varía considerablemente: una federación estimaba que los costos de supervisión equivalen al 5% de los ingresos del miembro más pequeño y tan sólo al 0,005% de los del miembro más grande. Hoy en día, los programas de asistencia técnica del BANSEFI y de la Fundación Ford subvencionan el costo de la supervisión en las federaciones. El verdadero impacto de los costos de la supervisión se apreciará una vez que finalicen esos subsidios. En el caso de las instituciones actualmente reguladas por la CNBV (sociedades de ahorro y préstamo, y uniones de crédito), el costo de pasar a ser reguladas conforme a la LACP es temporalmente mayor porque tienen que pagar los costos de supervisión correspondientes a su condición jurídica actual y, al mismo tiempo, empezar a pagar conforme al nuevo sistema de supervisión.

²⁴ A octubre 2005, se habían autorizado ocho federaciones y dos instituciones a nivel micro bajo de la LACP.

notables avances en crear comités de supervisión independientes. Las instituciones de primer piso compran acciones para ingresar como miembros de una federación y contribuir a su capitalización. También pagan comisiones de supervisión directamente a la federación, la que también les vende otros productos y servicios, a veces sobre la base de comisiones. (Véase el Recuadro 6, donde se explican los costos de la supervisión en el marco de la LACP). El sistema se basa en los modelos exitosos de supervisión de cooperativas financieras en Alemania y Québec, Canadá. Sin embargo, este modelo de consultoría/auditoría ha resultado deficiente en otros lugares. Habría que ver si las federaciones mexicanas podrán emitir calificaciones deficientes a riesgo de perder capital de adhesión y/o negocios con instituciones no afiliadas. Esta situación es especialmente riesgosa en las condiciones actuales, en que tantas federaciones compiten por un mercado relativamente pequeño de instituciones de primer piso.

La prevalencia de créditos estatales distorsiona el mercado

El Estado administra diversos programas financieros que benefician a la población de bajos ingresos a través de varias entidades. Cada programa tiene su propia motivación y muchos incluyen fondos subvencionados para fines de represtamo (a veces denominados “fondos de segundo piso”).²⁵ El fácil acceso a créditos subvencionados de segundo piso no sólo elimina los incentivos para captar ahorros, sino que también distorsiona la gestión financiera de las instituciones. Tal como señaló recientemente un experto, el legado más importante de todas estas intervenciones (refiriéndose a las grandes líneas de crédito subvencionado) ha sido la ausencia absurda de toda preocupación verdadera por el riesgo en estos segmentos del sistema financiero mexicano.²⁶ En el contexto de la movilización de ahorros, la ausencia de gestión del riesgo significa que las instituciones de nivel micro son incapaces de asegurar que los

depósitos se administren de manera segura. Además, recientemente el Congreso mexicano restringió el acceso a los fondos de mayor tamaño a las instituciones más sólidas, lo que elimina los incentivos que tienen las instituciones más capaces para movilizar ahorros. Escapa al alcance de esta evaluación determinar el éxito, o fracaso, de los diversos programas de crédito y subsidios del Estado. Sin embargo, no hay duda de que éstos distorsionan los mercados financieros para los clientes de bajos ingresos, en particular los de las zonas rurales.

Nivel macro: el papel del Estado y el entorno de políticas

Conclusión principal Aunque han logrado avances importantes en los últimos años, la existencia de una política pública fragmentada ha inhibido la capacidad del gobierno de crear un entorno propicio para la movilización de pequeños depósitos. Una excesiva intervención directa e indirecta del Estado en los servicios financieros a los clientes de bajos ingresos ha producido, en el mejor de los casos, resultados variados.

Los informantes en todos los niveles coinciden en que la provisión de servicios financieros a los pobres sigue politizada en México. Hay gran divergencia de opiniones sobre la función que le corresponde al Estado en la creación de servicios de pequeños depósitos. Mientras algunos sostienen que el Estado debería limitar su papel a la política reguladora, otros opinan que éste debería continuar subvencionando al sector financiero popular e incluso flexibilizar la regulación de las pequeñas instituciones que funcionan en zonas difíciles de atender. El debate es muy intenso, pero en la presente evaluación se concluyó que existen escasos datos sistemáticos para apoyar los distintos argumentos.

El Estado ha logrado avances importantes en aumentar el acceso a los servicios financieros. Al mismo tiempo, la fragmentación de la política pública, la diversidad de programas de subvenciones a menudo mal ejecutados, así como la prestación directa e indirecta de servicios han inhibido sus esfuerzos en su función fundamental de asegurar un entorno propicio para la movilización de depósitos. La LACP adopta medidas prometedoras en esa dirección para el sector financiero popular, y la reglamentación bancaria que fue revisada después de la crisis en la década de 1990 ha creado un entorno relativamente estable, pero inflexible, para los bancos comerciales.

²⁵ Los informantes estiman que existen por lo menos 30 programas. Algunos de los más grandes que se destacan son los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), que administran fondos en zonas rurales en apoyo de la producción agrícola; Financiera Rural, la institución pública de crédito a particulares, y Nacional Financiera, que otorga préstamos a pequeñas empresas y microempresas que inician actividades.

²⁶ González-Vega, Claudio, "Mexico Rural Economy Strategy. Rural Financial Markets in Mexico: Issues and Options". Informe preparado por Chemonics Internacional Inc. Para USAID, para "LAC Bureau Poverty Reduction: A Task Order Under the RAISE IQC", Washington, D.C., abril de 2004, www.dec.org/pdf_docs/PNACX472.pdf.

Una política pública fragmentada

Aunque el gobierno actual parece coordinar la política pública con mas eficaz que gobiernos anteriores, los representantes de las instituciones de nivel micro e meso informan que a menudo han recibido mensajes variados y contradictorios del gobierno. Esta percepción puede deberse al hecho de que diversos organismos públicos, cada uno con sus propias motivaciones, mandatos y electorado, participan de alguna manera en la provisión de servicios financieros a los pobres. Además del BANSEFI y de los grandes programas de crédito de segundo piso, existen otras importantes entidades rectoras de las políticas (que además son responsables de su aplicación):

- La **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** (SHCP) supervisa la política fiscal, establece las políticas generales del sistema financiero y aprueba las licencias de nuevos bancos. Ejerce bastante influencia tanto en el sector bancario como en el sector financiero popular.
- La **Comisión Nacional Bancaria y de Valores** (CNBV) tiene por mandato supervisar directamente los bancos comerciales y de desarrollo, y de velar por la supervisión delegada de las entidades financieras populares.
- El **Banco de México** es el banco central. Se encarga de la gestión del riesgo sistémico y del sistema de pagos. Recientemente criticó a los bancos comerciales por su incapacidad de llegar a los clientes de ingreso más bajo.
- La **CONDUSEF** protege los derechos de los usuarios de servicios financieros, principalmente mediante la recepción de reclamos, la publicación de información sobre instrumentos y campañas de educación de los consumidores. Si bien se ha concentrado principalmente en el sector de la banca comercial, ha iniciado una campaña de educación de los consumidores acerca de la LACP.
- La **SEDESOL** supervisa los programas de superación de la pobreza y, específicamente, los pagos directos de las subvenciones de asistencia social del Estado. También tiene una línea de crédito subvencionado para ofrecer préstamos a la población pobre.
- El programa del PATMIR de la **SAGARPA** se concentra en aumentar la prestación de servicios financieros en zonas rurales marginadas.

- La **Secretaría de Economía** supervisa el Programa Nacional de Financiamiento de Microempresarios (PRONAFIM) y el FONAES, que brinda apoyo a las cajas solidarias mediante el financiamiento de capital inicial y de los costos de iniciación de actividades y el suministro de asistencia técnica en forma permanente.

La fragmentación de los planteamientos del gobierno significa que no existe ningún órgano rector que formula, articula y coordina los otros organismos públicos en torno a una política principal. El importante volumen de recursos que ya se han invertido podría producir un impacto más positivo si éstos se reorientaran de una manera estratégica e integral. Los informantes mencionaron algunos comités de coordinación y una comisión presidencial. Sin embargo, poco se sabía sobre sus resultados y había cierto escepticismo acerca de su posible eficacia, dado el clima político imperante. Otros sugirieron un pacto nacional, donde representantes del sector dialoguen con el gobierno para formular un planteamiento a nivel nacional destinado a promover un sector financiero integrador.

Marco jurídico y normativo: oportunidades y retos

La Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) organiza el sector financiero popular. LACP ofrece grandes oportunidades, ya que organiza el sector financiero popular, ayuda a impulsar la confianza del público, exige el acceso a seguros de depósitos, reconoce a las instituciones no bancarias como parte del sistema financiero formal y adopta medidas para crear un sistema financiero más integrador en México (véase la descripción en el Recuadro 7).

La LACP fue promulgada junio de 2001 y originalmente daba a las instituciones hasta junio de 2003 para cumplir los requisitos exigidos. Este plazo fue ampliado hasta junio de 2005, cuando se hizo evidente que ninguna institución estaba en condiciones de cumplir con las exigencias establecidas. En abril de 2005, el Congreso aprobó una enmienda para prorrogar una vez más el plazo hasta diciembre de 2005, y hasta diciembre 2008 en el caso de las instituciones que tienen una calificación mínima y demuestran de buena fe que están inteniendo cumplir con la ley.

Tras años de un vacío normativo en la mayor parte del sector financiero popular, esta ley tal vez haya errado en ser demasiado restrictiva y compleja. A cuatro años de su promulgación ninguna institución funciona dentro del marco de la ley y acaba de autorizarse otra prórroga. Nadie

Recuadro 7 Principales componentes de la LACP

La LACP estipula dos tipos de entidades reguladas: las Sociedades de Cooperativas de Ahorro y Crédito Popular (sociedad cooperativa) y las Sociedades Financieras Populares (sociedad financiera). La principal diferencia entre ambas es que las primeras son entidades sin fines de lucro de propiedad de sus miembros, y las segundas son instituciones parcialmente de lucro, de propiedad de accionistas (y, como resultado, soportan una mayor carga tributaria). La supervisión financiera de estas entidades es responsabilidad de un sistema de supervisión auxiliar, por el cual la CNBV autoriza legalmente a las federaciones a realizar esa supervisión. Teniendo en cuenta los diferentes tipos, tamaños y capacidades de las instituciones que existían antes de la promulgación de esta ley, existen cuatro niveles de operación, según el tamaño de los activos, el número de clientes, el número de sucursales, la ubicación geográfica, y la capacidad técnica y operacional. El nivel de seguro de depósitos exigido y los servicios que puede prestar una institución varían según el nivel operacional. Las SOFOL y las uniones de crédito seguirán existiendo, pero no están autorizadas a captar ahorros del público*. Pequeñas asociaciones civiles y sociedades civiles, al amparo de un límite legal mínimo de 250 clientes o 350.000 unidades de inversión (UDI) en activos, seguirán prestando servicios de ahorro y crédito a un número limitado de clientes pobres. Sin embargo, su crecimiento y potencial de llegada a esos grupos de población se verá limitado si no pueden cumplir los requisitos para convertirse en instituciones reguladas.

* Véase un excelente resumen de la LACP en Pilar Campos Bolaño, *El Ahorro Popular en México: Acumulando Activos para Superar la Pobreza* (México: CIDAC y Miguel Ángel Porrúa, enero de 2005).

parece tener respuestas claras sobre por qué esto está llevando tanto tiempo. Las instituciones financieras sostienen que los costos elevados, la rigidez de las exigencias y la incertidumbre les impiden obtener autorización, pero las autoridades de gobierno señalan que nunca se les han presentado datos que respalden esas reclamaciones. Los últimos resaltan también que muchas instituciones han hecho avances importantes en el camino hacia la regulación durante este tiempo.

La LACP ha agotado la atención y los recursos de las instituciones y de sus dirigentes, dejando poca energía para resolver otros problemas que obstaculizan la movilización de ahorros (y la prestación de servicios financieros en general). Además, podrían aparecer algunos efectos no deseados y es necesario dar respuesta a algunas interrogantes fundamentales:

- ¿La gente, entre ellos funcionarios de gobierno y políticos, está perdiendo la confianza al ver que el proceso de transformación se sigue prolongando?
- ¿Los costos que entraña la regulación harán cambiar el mercado de las instituciones, con la consiguiente reducción del acceso de los clientes de bajos ingresos?
- ¿Qué impacto podrían producir algunas de las regulaciones específicas (por ejemplo, con respecto a las exigencias de capital mínimo y al capital social sin costo en las cajas) en las instituciones financieras más pequeñas y en los clientes pobres?
- ¿Qué sucede con las pequeñas instituciones alternativas (y lo que es más importante, con sus ahorradores pobres) que no pueden cumplir con la normativa?

No está claro si el proceso de formalización que se ha iniciado con la LACP conducirá a la integración de un solo sistema financiero o al constante desarrollo de un sistema doble. Un sistema de este último tipo podría beneficiar a todos si se permite crear la infraestructura financiera que falta, para reducir la dependencia del sector financiero popular de los bancos. Dos sistemas separados pero iguales pueden dar resultado para establecer un sector financiero integrador, pero dos sistemas separados y desiguales podrían seguir marginando al sector financiero popular, estancar el crecimiento y traspasar costos elevados a los clientes de bajos ingresos.

Las leyes bancarias están diseñadas para atender al 15% de la población. La legislación bancaria no da flexibilidad a los bancos comerciales para intentar llegar a los clientes de bajos ingresos. Algunas exigencias específicas en materia normativa elevan los costos relativos que entraña suministrar servicios para pequeñas transacciones. Los informantes destacaron algunos ejemplos:

- Las exigencias en materia de seguridad física que se imponen a los bancos (cámaras de vídeo “en vivo” y entradas exclusivas, por ejemplo) elevan los costos de las sucursales a niveles excesivos.
- El microcrédito no se reconoce como una categoría de crédito en el marco de la normativa. Para los micropréstamos, los bancos deben seguir los mismos procedimientos de aprobación que para los préstamos de gran cuantía, por ejemplo la exigencia de consultar a una central de riesgo autorizada antes de aprobar un microcrédito (aun cuando los clientes de bajos ingresos no aparezcan en las centrales de riesgo existentes).

- Los requisitos en materia de presentación de informes también están estandarizados, lo cual eleva los costos relativos de la declaración de información financiera respecto de transacciones de pequeña cuantía.

Si bien estos tipos de impedimentos normativos tienen solución, aumentan los desincentivos de los bancos para emprender programas serios orientados a ofrecer instrumentos de ahorro y préstamo a clientes de bajos ingresos. Los banqueros reconocen que la CNBV ha hecho excepciones a ciertas regulaciones específicas que han demostrado obstaculizar los esfuerzos tendientes a aumentar la inclusión. Sin embargo, para solicitar y otorgar excepciones se suelen requerir considerables recursos legales.

Las leyes contra el lavado de dinero pueden discriminar a los pequeños ahorradores. Las normas contra el lavado de dinero se aplican tanto a la banca comercial como al sector financiero popular. La mayoría de las reglas se aplican a las transacciones desde US\$10.000 hacia arriba. Sin embargo, las exigencias de “conocer a los clientes” obligan a las instituciones financieras a exigir una tarjeta de identificación oficial así como un comprobante de domicilio al momento de abrir una cuenta. Estos requisitos aparentemente sencillos aumentan los costos asociados con el ofrecimiento incluso de cuentas básicas y pueden constituir grandes obstáculos para muchos clientes potenciales de escasos recursos.

Estrategias para mejorar la movilización de pequeños depósitos en México

En esta sección se proponen algunas estrategias para ampliar la movilización de depósitos en gran escala en México. Más que ofrecer recomendaciones o prescripciones definitivas, estas sugerencias plantean algunos aspectos fundamentales que merecen una investigación y estudio más profundos.

1. **Poner más datos sobre la mesa.** No se disponía fácilmente de datos sobre indicadores, tales como número de clientes atendidos, niveles de ahorro, tamaño de las instituciones y ubicación de todos los tipos de puntos de servicio (sucursales en instalaciones fijas, sucursales móviles, cajeros automáticos y puntos de venta) por municipio. Tampoco se podía acceder fácilmente a datos sobre los costos de la supervisión o el número y tipo de líneas de crédito de segundo piso. Invertir a fin de

generar este tipo de datos completos permitiría determinar el grado de carencia de servicios bancarios para así establecer la accesibilidad y calidad de los servicios de depósito en el mercado, y promover un diálogo basado en los hechos más que en la política. Todo conocimiento que se genere a partir de proyectos de asistencia técnica financiados con fondos públicos se debería poner a disposición para que otros puedan aplicar las lecciones aprendidas.

2. **Reforzar las iniciativas de educación financiera a fin de mejorar los conocimientos en esa materia.** Como ejemplo cabe mencionar las instituciones financieras que realizan este tipo de programas, y las actividades educativas de la CONDUSEF orientadas a promover los conocimientos generales sobre finanzas y las ventajas del ahorro financiero. Otro aspecto fundamental es promover la transparencia en el acceso a información sobre precios y desempeño de todos los tipos de instituciones financieras que atienden a clientes de bajos ingresos. Investigar un posible vínculo con la Secretaría de Educación para incorporar temas financieros básicos en el programa de estudios de la enseñanza primaria y secundaria. Los fondos públicos con los que actualmente se financian líneas de crédito subvencionado o programas ineficaces se podrían reasignar para financiar la educación financiera en escala masiva.
3. **Desarrollar la capacidad institucional y humana.** Seguir invirtiendo en el fortalecimiento de las instituciones a nivel tanto micro como meso. Se ha establecido una gran dependencia de la LACP para crear instituciones sólidas, pero la regulación por sí sola no robustece a las instituciones. El fortalecimiento de aquellas instituciones financieras populares con mayores posibilidades de llegar a los clientes en gran escala y de atender zonas aisladas permitirá aumentar la accesibilidad física y económica a servicios de pequeños depósitos. Para desarrollar la capacidad de los recursos humanos a nivel local se puede trabajar con las asociaciones profesionales y gremiales a fin de crear institutos regionales de capacitación que se dediquen a la formación práctica de directores, gerentes y personal de instituciones financieras populares (y posiblemente de bancos). Además, se puede estudiar la posibilidad de formar alianzas con

escuelas técnicas y comerciales a fin de preparar grados de bachillerato en gestión financiera básica. Por último, se puede seguir fortaleciendo la capacidad de las instituciones de nivel meso, especialmente en los comités de supervisión de las federaciones.

4. Innovar más en el diseño y el mercadeo de los instrumentos, y en la prestación de los servicios. Investigar y documentar metodologías que abandonan los modelos tradicionales impulsados por la oferta y reducen el costo de la prestación de servicios en zonas marginadas. Las actividades podrían incluir:

- Apoyo al diseño, prueba experimental, documentación de las metodologías, y difusión de instrumentos de ahorro y préstamo innovadores para clientes de bajos ingresos;
- Inversión en el mejoramiento de la tecnología de la información y en la formación de redes entre instituciones más pequeñas en las zonas rurales, y
- Prueba de mecanismos de prestación de servicio alternativos mediante la utilización de nuevas tecnologías móviles, la aplicación de estrategias creativas en materia de sucursales y la promoción de alianzas estratégicas para aprovechar la infraestructura física existente.

Se debería dar prioridad a las innovaciones que se centran en la creación y promoción de paquetes de servicios financieros, con inclusión del ahorro. Específicamente, en los esfuerzos por desarrollar nuevos productos, se deberían buscar maneras de aprovechar los grandes volúmenes de remesas internacionales para facilitar el acceso al ahorro y el crédito a los millones de receptores de esos recursos. Si bien algo de esto ya está sucediendo, los informantes señalaron en forma prácticamente unánime que no todos recibían la documentación sobre nuevos productos, mecanismos de prestación de servicios y resultados de los experimentos realizados.

5. Apoyar servicios de infraestructura financiera viables destinados al sector financiero popular. Respaldar regulaciones que permitan crear un banco privado de segundo piso con acceso al sistema de pagos para el sector financiero popular. Ello

ocurriría naturalmente si el BANSEFI se vendiera a las instituciones financieras populares. Sin embargo, el momento y las condiciones de venta se deben aclarar ahora a fin de generar más confianza. Incorporar las lecciones aprendidas de la experiencia del IPAB en la creación de seguros de depósitos y publicar directrices para la gestión de los seguros de depósitos para el sector financiero popular. Por último, examinar las líneas de crédito subvencionado que ofrece el Estado para determinar su eficacia, identificar áreas de intervención estratégica y consolidar los flujos de crédito público.

6. Fomentar la consolidación del sector financiero popular. Apoyar fusiones entre instituciones de nivel micro (cajas) y de nivel meso (federaciones) a fin de lograr mayores economías de escala y cobertura. En un futuro no muy lejano, para que la LACP surta efecto se tendrá que consolidar el sector financiero popular. La consolidación no significa necesariamente reducir la cobertura geográfica. De hecho, puede ser la única manera de ampliar los servicios por medio de instituciones sólidas y seguras, capaces de multiplicar los puntos de venta en forma eficiente. En otros países cuyo sector no bancario está más desarrollado, como Estados Unidos y Alemania, la consolidación permitió a las instituciones que prestan servicios a particulares reducir los costos, aumentar la eficiencia y prestar servicios en una escala mayor. La publicación de directrices para las fusiones y el suministro de asistencia técnica para supervisar el proceso en las primeras fusiones producirían un impacto positivo y perdurable. Además, se puede explorar la formación de alianzas estratégicas entre IM que llegan a las poblaciones marginadas e instituciones formales más grandes que no saben cómo atender el mercado de clientes de bajos ingresos. En el caso de las instituciones más pequeñas que no puedan dar cumplimiento a los requisitos, no puedan fusionarse con una institución más grande y, en consecuencia, deban dejar de operar, se pueden tomar medidas proactivas para proteger el acceso de sus clientes a los servicios financieros.

7. Explorar incentivos innovadores. Apoyar la preparación y formulación de una estrategia de política pública para desarrollar un sector financiero integrador y reorientar los recursos existentes para respaldar dicha estrategia.

Estudiar maneras de dar incentivos para alentar a las instituciones financieras formales a llegar a las zonas marginadas. Entre otras posibilidades, cabe mencionar incentivos tributarios a las operaciones en esas zonas; un programa semejante a la ley de reinversión en la comunidad en Estados Unidos, destinado a vincular la aprobación normativa para avanzar en el mercado y ampliar los servicios en los mercados urbanos a los esfuerzos comprobados de una institución por atender los mercados de bajos ingresos y en zonas rurales, y programas de cuentas individuales de desarrollo para ayudar a las personas pobres a acumular activos, mediante los cuales los titulares de las cuentas reciben fondos de contrapartida a medida que ahorran para fines establecidos (por ejemplo, para la vivienda, la educación o inversión en un pequeño negocio).

8. **Aprovechar la coyuntura política para exigir coherencia en las políticas.** La elección presidencial que tendrá lugar en julio de 2006 ya reviste gran importancia en todas las discusiones sobre la creación de un sistema financiero integrador en México. La coyuntura significa a la vez inestabilidad y oportunidad política. Las partes interesadas pueden influir en el futuro iniciando ahora un debate abierto sobre las políticas públicas, a medida que las campañas forman sus comités consultivos y plataformas políticas. Tanto los dirigentes de la banca comercial como los de las instituciones financieras populares podrían aprovechar esta oportunidad para educar a los legisladores actuales y futuros acerca de los obstáculos que les impiden ampliar los servicios financieros a los pobres.

Un desafío concreto para el sector financiero popular es poner en práctica la LACP antes de las próximas elecciones. Las instituciones deben estar reguladas para poder institucionalizar las reformas que tanto trabajo han costado a tantas personas. Tan sólo la comprobación de que el sistema funciona puede impedir que un gobierno recién elegido proclame amplias reformas que podrían beneficiar o no a los hogares de bajos ingresos. El riesgo es especialmente grande si en sus campañas los políticos prometen más servicios a los pobres, lo que inevitablemente sucederá.

La meta de este proceso de compromiso político sería promover una estrategia nacional coherente que defina claramente las funciones del Estado y del sector privado en el sistema financiero, y reduzca al mínimo la fragmentación de las políticas y los programas públicos. Los siguientes son algunos ejemplos de las cuestiones que se deben resolver: 1) establecer roles más definidos dentro del gobierno, en especial las facultades en materia de políticas y supervisión entre la CNBV, la SHCP y Banxico; 2) equilibrar la supervisión prudencial del sistema financiero con la innovación y ampliación de las instituciones para prestar servicios a los pequeños ahorradores; 3) eliminar las distorsiones, y sus efectos, provocadas por los programas de subvenciones de segundo piso del Estado, y 4) aclarar el papel y la ventaja comparativa del BANSEFI con respecto a los agentes privados de nivel meso y micro.

Anexo 1

Cuadro resumen de oportunidades, obstáculos y sugerencias

Nivel	Oportunidades/ Puntos fuertes	Obstáculos/ Deficiencias	Medidas que se sugiere adoptar	Generar más datos específicos sobre indicadores importantes y utilizarlos para fundar las discusiones sectoriales
Clientes	Existe una fuerte demanda latente de servicios de ahorro en pequeña cuantía	<ul style="list-style-type: none"> - Los consumidores no tienen confianza en las instituciones financieras - Los clientes carecen de conocimientos financieros para participar o tomar decisiones acertadas 	Aprovechar la infraestructura de educación financiera existente para incrementar los conocimientos financieros	
Micro	Existe una variada gama de proveedores de servicios financieros en el mercado	<ul style="list-style-type: none"> - La mayoría de los servicios se caracteriza por la lejanía, el alto costo para los clientes y la falta de innovación en la prestación de los servicios 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la capacidad institucional y de los recursos humanos - Incrementar la innovación mediante la documentación de metodologías y técnicas impulsadas por la demanda para reducir el costo de los servicios en las zonas marginadas - Fomentar la consolidación de las instituciones que prestan servicios a particulares 	
Meso	<ul style="list-style-type: none"> - Los donantes y el Estado realizan inversiones significativas en asistencia técnica al sector financiero popular - El BANSEFI ha desarrollado servicios de inversión, pago y tecnología de la información de alta calidad para las instituciones financieras populares 	<ul style="list-style-type: none"> - La proliferación de federaciones incrementa los costos y debilita la supervisión - La competencia del BANSEFI con las instituciones financieras populares ha impedido a éstas ofrecer otros servicios - La abundancia de fondos estatales subvencionados para créditos distorsiona el mercado 	<ul style="list-style-type: none"> - Respaldar una infraestructura financiera viable para el sector financiero popular, permitiendo la creación de un banco de segundo piso; aprender de la experiencia del IPAB con los seguros de depósitos, y examinar y consolidar los flujos de crédito del Estado - Fomentar la consolidación de las instituciones de segundo piso 	
Macro	La LACP intenta establecer un marco regulador y de supervisión para el sector financiero popular	<ul style="list-style-type: none"> - Las continuas postergaciones del plazo de entrada en vigor de la LACP retrasan los cambios que se deben introducir en el sector - La intervención de numerosas entidades estatales envía señales discrepantes al sector - Las leyes contra el lavado de dinero discriminan a los pequeños ahorradores - Ciertas secciones de la ley de bancos desincentivan la reducción de la escala de operaciones de las entidades bancarias 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudiar incentivos para reducir la escala de las operaciones de las instituciones reguladas, captadoras de depósitos. - Aprovechar la coyuntura política para exigir coherencia en las políticas relativas al sector financiero popular 	

Anexo 2

Recursos bibliográfico sobre la movilización de depósitos en México

Banco Interamericano de Desarrollo. “Mexico: Rural Financial System Consolidation Program”. Propuesta de préstamo, ME-0243, Washington, D.C.

Banco Mundial. “Broadening Access to Financial Services Among the Urban Population: Mexico City’s Unbanked”. Borrador confidencial, Dirección Sectorial de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura, Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Volumen I: texto principal, octubre de 2003.

———. “CDF Profiles: Mexico”. Informe basado en una mesa redonda sobre el tema, Ciudad de México, 26 y 27 de febrero de 2002.

———. “Financial Sector Assessment: Mexico”. Basado en el informe sobre el programa conjunto de evaluación del sector financiero del FMI y el Banco Mundial, Washington, D.C., octubre de 2002.

———. “Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the United Mexican States”. Informe No. 23849-ME. Washington, D.C., abril de 2002.

———. “Mexico Rural Finance: Savings Mobilization Potential and Deposit Instruments in Marginal Areas”. Informe No. 21286-ME. Washington, D.C., 4 de junio de 2001.

———. “Mexico Savings and Credit Sector: Strengthening and Rural Microfinance Capacity Building”. Informe sobre el proyecto ejecutado por BANSEFI y la Oficina Regional de América Latina y el Caribe, proyecto MXPE70108, informe No. PID9068, 20 de mayo de 2002.

———. “Mexico Savings & Rural Finance (BANSEFI) II Project”. Documento de información sobre el proyecto, etapa de evaluación inicial, proyecto P087152, informe No. AB 809, 26 de abril de 2004.

BANSEFI. “BANSEFI: coordinación de los apoyos del Gobierno Federal al sector de ahorro y crédito popular”. Presentación, 2005. www.bansefi.gob.mx.

BANSEFI y Banco Mundial. “Censo de las sociedades con actividades de ahorro y crédito popular (ACP)”. Resumen ejecutivo, julio de 2002. www.bansefi.gob.mx.

Bonturi, Marcos. “Challenges in the Mexican Financial Sector”. Economics Department Working Paper No. 339. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), agosto de 2002. www.oecd.org/eco.

Campos Bolaño, Pilar. *El Ahorro Popular en México: Acumulando Activos para Superar la Pobreza*. México: CIDAC y Miguel Ángel Porrúa, enero de 2005.

Caskey, John P., Clemente Ruiz Durán, y Tova Maria Solo. “The Unbanked in Mexico and the United States”. Informe sin publicar, abril de 2004.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). “Boletín Estadístico: Banca de Desarrollo”. México: D.F., diciembre de 2004.

———. Diciembre de 2004. *Boletín Estadístico: Banca Múltiple*. México, D.F.

———. “Ley de Ahorro y Crédito Popular”, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 2001.

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF). “General Information, The Mexican Financial System”. www.condusef.gob.mx/ingles/financiam_system.htm.

———. *Compendio Estadístico*. México: D.F., 2004.

Conde Bonfil, Carola. *Instituciones e instrumentos de las microfinanzas en México: Definamos términos*. Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense, 2005.

———. *¿Depósitos o puerquitos? Las decisiones de ahorro en México*. México: El Colegio Mexiquense y La Colmena Milenaria, 2001.

———. *¿Pueden ahorrar los pobres? ONG y proyectos gubernamentales en México*. México: El Colegio Mexiquense y La Colmena Milenaria, 2000

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. “Financial Sector Assessment: Mexico”. Informe de la Vicepresidencia de América Latina y el Caribe y la Vicepresidencia, Sector Financiero, basado en el programa conjunto de evaluación del sector financiero del FMI y el Banco Mundial, octubre de 2002.

González-Vega, Claudio. “Mexico Rural Economy Strategy. Rural Financial Markets in Mexico: Issues and Options”. Informe preparado para USAID por Chemonics International, Inc., para “LAC Bureau Poverty Reduction: A Task Order under the RAISE IQC”. Washington, D.C., abril de 2004. www.dec.org/pdf_docs/PNACX472.pdf.

Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP). 2001. “Microfinance in Central America and Mexico: Profile and Challenges”. www.cgap.org/docs/CaseStudy_centralamerica.pdf.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). *XII Censo General de la Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos*. Aguascalientes, México: INEGI, 2001.

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). “Tus Ahorros Están Protegidos: Paquete Informativo”. Septiembre de 2003. www.ipab.org.mx.

Mansell Carstens, Catherine. *Las finanzas populares en México: El redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Editorial Milenio, SA de CV e Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1995.

———. *Las nuevas finanzas en México*. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Editorial Milenio, SA de CV e Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1992.

Rogaly, Ben, Alfonso Castillo y Martha Romero Serrano. “Building Assets to Reduce Vulnerability: Microfinance Provision by a Rural Working People’s Union in Mexico”, *Development in Practice* 14, no. 3 (abril de 2004).

Silva, Aaron. “Regulation, Development and Perspectives of the Microbanking Sector in Mexico”. Presentación ante el Foro Interamericano de Microempresa, Rio de Janeiro, Brasil, 9 de septiembre de 2002.

The Economist Intelligence Unit. “Mexico Country Report, February 2005”. Londres: *The Economist*, febrero de 2005.

The Economist Intelligence Unit. “Mexico: Country Profile 2004”. Londres: *The Economist*, 2004.

Anexo 3

Informantes entrevistados

Holmer Hernán Aguirre M.
Director Comercial
FinComún

Blanca Aldasoro
Coordinadora de Servicios a
Socios
ProDesarrollo

Andrés Aymes Ansoleaga
Director General Adjunto de
Operación
Banco del Ahorro Nacional y
Servicios Financieros
(BANSEFI)

León Barri Colín
Director General de Planeación,
Análisis e Investigación
Financiera
Instituto para la Protección al
Ahorro Bancario (IPAB)

Pilar Campos Bolaño
Subdirectora de Análisis
Económico y Social
Banco del Ahorro Nacional y
Servicios Financieros
(BANSEFI)

Javier Cárdenas Félix
Director de Cajas Solidarias
FONAES

Marco Carrera Santa Cruz
Director de Estudios de
Mercado
Comisión Nacional para la
Protección y Defensa de los
Usuarios de Servicios
Financieros (CONDUSEF)

Tomás Carrizales Villegas
Gerente General
Federación Alianza

Alfonso Castillo
Unión de Esfuerzos para el
Campo, A.C

Antonio Chález
Gerente de Mercadeo
Federación Alianza

**Juan Felipe
Cisneros Sánchez**
Sociedad Mazehualtzitzi
Iricentiliz, SC

Carola Conde Bonfil
Investigadora
El Colegio Mexiquense

Isabel Cruz Hernández
Directora General
Asociación Mexicana de
Uniones de Crédito del Sector
Social, AC
(AMUCSS)

Oscar de León
Director de Proyecto
WOCCU/Alianza-FMEAC

Rafael de Villar
Investigador
Banco de México

Luis Fabre Pruneda
Vicepresidente Técnico
Comisión Nacional para la
Protección y Defensa de los
Usuarios de Servicios
Financieros (CONDUSEF)

Vicente Fenoll Algorta
Director General
FinComún

Fernando Fernández
Director de Proyecto
Proyecto AFIRMA, DAI

Javier Fernández Cueto
Director de Estrategia
Compartamos

Pierre Gaches
Consultor, IRAM
Proyecto DGRV-SAGARPA
Oaxaca
DGRV - Confederación
Alemana de Cooperativas

Alfonso García
Director de Servicios
Corporativos
Caja Popular Mexicana

Marcela Gessaghi
Directora
ProDesarrollo

José Hernández Domínguez
Presidente Consejo de
Administración
Caja La Monarca

Adrián Hong López
Director General Adjunto de
Diagnóstico y Supervisión del
Sistema Bancario y Relaciones
con Inversionistas
Instituto para la Protección al
Ahorro Bancario (IPAB)

Alfredo Hubard
Director General
CAME

Emilio M. Illanes Díaz Rivera
Director General de Fondos y
Microempresas
FONAES, Secretaría de
Economía

Ramón Imperial Z.
Director General
Caja Popular Mexicana

César Izurieta Moreno
Director de Servicios
Caja Libertad

Juan Carlos Jiménez Rojas
Director Técnico
Asociación de Bancos de
México

John Keane
Director de Proyecto
DGRV-BANSEFI Oaxaca y
Yucatán
DGRV - Confederación
Alemana de Cooperativas

Armando Laborde de la Peña
Director
ProMujer México

Carlos Labarthe Costas
Director General
Compartamos

Barry Lennon

Jefe de Servicios Financieros
Microenterprise Office,
Agencia de los Estados Unidos
para el Desarrollo Internacional
(USAID)

Oscar Guillermo Levin

Presidente
Comisión Nacional para la
Protección y Defensa de los
Usuarios de Servicios
Financieros (CONDUSEF)

Julio César López Marín

Gerente General
Consejo Mexicano del Ahorro y
Crédito Popular (COMACREP)

Luis Felipe Mariscal

Director General de
Supervisión de Entidades de
Ahorro y Crédito Popular
Comisión Nacional Bancaria y
de Valores (CNBV)

Bárbara Meraz

Directora de Ahorros
Compartamos

Hillary Miller Wise

Especialista de Desarrollo
Económico
Development Alternatives, Inc.
(DAI)

Yanira Morales Badillo

Sociedad Mazehualtzitzi
Iricentiliz, SC

David Myhre

Asesor de Programas, Finanzas
para el Desarrollo y Seguridad
Económica
Fundación Ford

Martín Naranjo Landerer

Economista Financiero Superior
Oficina Regional de América
Latina y el Caribe
Banco Mundial

Luis Niño de Rivera

Vicepresidente del Consejo de
Administración
Banco Azteca

Mary O'Keefe

Especialista en Microfinanzas

Antonio Ortega

Presidente, Comité de
Supervisión
FedRural

Jesús Ortiz Caso

Director
Caja Depac Poblana

Gonzalo Puente

Director General
FINCA México

Juan Ramos de la Rosa

Fondos de Cooperación
Zihualtme
Kimpantilla Tekitise, SC

Cirilo Rivera Rivera

Subdirector General
Caja Popular Mexicana

Almincar Rodríguez

Director de Proyecto
Développement International
Desjardins

Rolando Salazar

Especialista en Microfinanzas
WOCCU/PATMIR-Veracruz

Félix Sierra Alvarez

Gerente General
Federación Mexicana de
Entidades de Ahorro y Crédito
(FMEAC)

Aarón Silva Nava

Director General Adjunto de
Planeación Estratégica y
Evaluación
Banco del Ahorro Nacional y
Servicios Financieros (BANSE-
FI)

Jeremy Smith

US Agency for International
Development (USAID), México

Harald Speidel

Director de Proyecto
DGRV-SAGARPA Oaxaca
DGRV - Confederación
Alemana de Cooperativas

Erick Tapia

Gerente Jurídico y Asistencia
Técnica
Federación Mexicana de
Entidades de Ahorro y Crédito
(FMEAC)

Miguel Ulloa

Consultor Independiente

Alejandro Vargas Durán

Director General Adjunto de
Normatividad
Banco Azteca

Armando Velasco Castrejón

Gerente General
Finrural

Aurora Vignau Ruíz

Directora de Planeación
Espacios Alternativos

Anna Wellenstein

Jefa Sectorial, América Latina
Desarrollo Financiero
Banco Mundial

**Guillermo Zamarripa
Escamilla**

Titular de la Unidad
Unidad de Banca y Ahorro,
Subsecretaría de Hacienda y
Crédito Público, Secretaría de
Hacienda Crédito Público

Gabriela Zapata Álvarez

Directora
Proyecto de Asistencia Técnica
al Microfinanciamiento Rural
(PATMIR), Subsecretaría de
Desarrollo Rural, Secretaría de
Agricultura, Ganadería,
Desarrollo Rural, Pesca y
Alimentación (SAGARPA)

Anexo 4

Principales indicadores del sistema financiero mexicano

INDICADORES GENERALES	
Población	106 millones
Población económicamente activa	43,4 millones
Tipo de cambio promedio en 2004	US\$11,3
Inflación	5,20%
INB per cápita	US\$6.230
Salario mínimo	US\$4,04 al día
Porcentaje de la población que vive con <US\$2 al día	20%
Porcentaje de la población que vive con <US\$1 al día	5%
Total de sucursales de instituciones financieras	9.948
Número de habitantes por sucursal de instituciones financieras	9.799
Número de sucursales de instituciones financieras por millón de habitantes	102
PIB de 2004	US\$733.000 millones
Ahorro en bancos/PIB*	9,7%
Préstamos bancarios al sector privado/PIB*	11,8%

COMPARACIÓN DE INSTITUCIONES	Bancos comerciales	Instituciones financieras populares	BANSEFI
Sucursales	7.793	1.628	560
Número de habitantes por sucursal	12.509	59.879	184.978
Número de habitantes que tienen una cuenta	20–25 millones	2,9 millones	2,65 millones
Número de cuentas	36,5 millones	No se dispone de datos	2,96 millones
Total de ahorros movilizados	US\$126.000 millones	US\$2.030 millones	US\$330 millones
Cuenta de ahorros (promedio)	US\$3.465	US\$782**	US\$111
Cuenta de ahorros (promedio)/INB per cápita	56%	13%	1,8%
Sucursales por millón de habitantes	80	17	5
Tarjetas de débito en circulación	34 millones	66.981***	Ninguna
Cajeros automáticos por millón de habitantes	173	0,6	Ninguno
Puntos de venta por millón de habitantes	1.356	Ninguno	Ninguno
Cobertura geográfica	Zonas urbanas de todo el país	Unas pocas cooperativas grandes con cobertura nacional o regional; la mayoría sólo tiene cobertura local en zonas urbanas, semirurales y rurales	Cobertura nacional en zonas urbanas, semirurales y rurales
Estructura de gobierno/propiedad	Bancos privados, en su mayoría de propiedad extranjera	Cooperativas financieras, en su mayoría de propiedad de sus miembros: cajas populares, cajas solidarias y uniones de crédito. Éstas se transformarán en sociedades cooperativas y sociedades financieras en el marco de la LACP	Banco de fomento de propiedad del Estado, con algunos representantes del sector financiero popular en su Consejo Directivo

* Aún no se disponía de cifras sobre el INB correspondientes a 2004

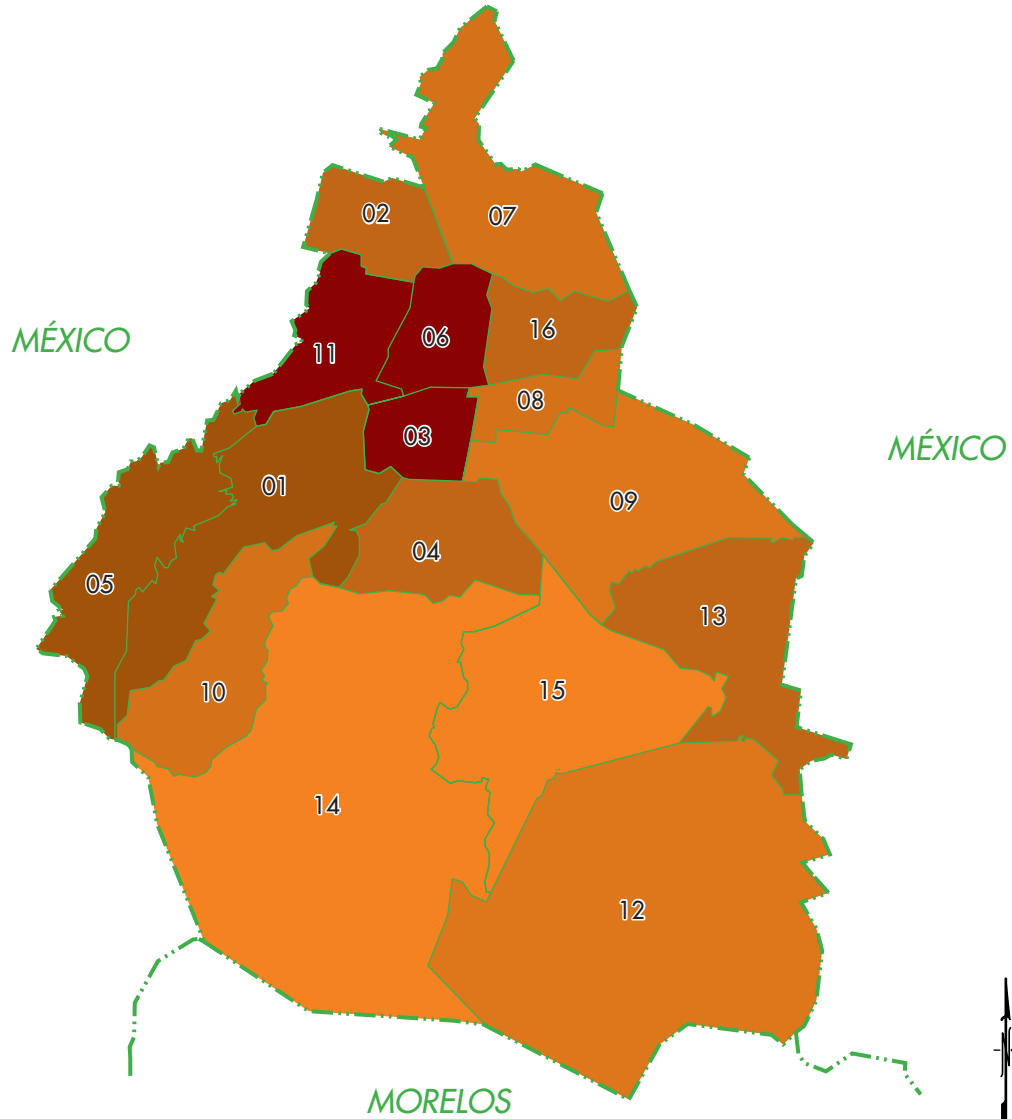
** Promedio por miembro, ya que no se dispone de datos sobre el número total de cuentas

*** Caja Libertad solamente

Anexo 5

**Mapas de población por sucursal
de instituciones financieras
en la Ciudad de México y Chiapas**

MÉXICO
 DISTRITO FEDERAL
 NÚMERO DE HABITANTES POR SUCURSAL
 DE INSTITUCIONES FINANCIERAS



- DELEGACIONES:
- 01 Álvaro Obregón
 - 02 Azcapotzalco
 - 03 Benito Juárez
 - 04 Coyoacán
 - 05 Cuajimalpa de Morelos
 - 06 Cuauhtémoc
 - 07 Gustavo A. Madero
 - 08 Iztacalco
 - 09 Iztapalapa
 - 10 La Magdalena Contreras
 - 11 Miguel Hidalgo
 - 12 Milpa Alta
 - 13 Tláhuac
 - 14 Tlalpan
 - 15 Xochimilco
 - 16 Venustiano Carranza

Este mapa fue preparado por la Unidad de Diseño de mapas Del Banco Mundial. Las fronteras, los colores, los nombres y toda otra información contenida en este mapa no denotan, por parte Del Grupo Del Banco Mundial, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de ninguna de tales fronteras.



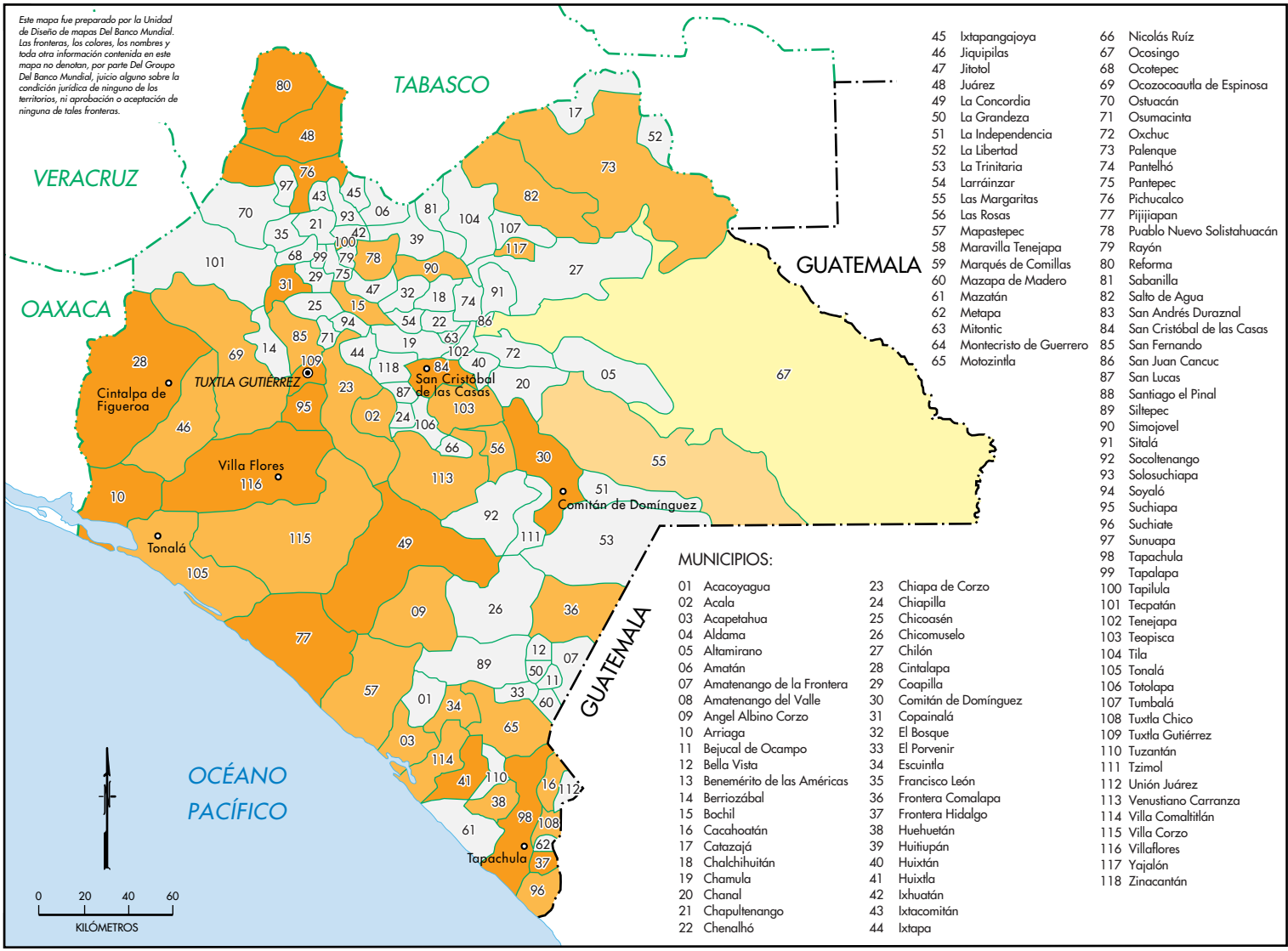
NÚMERO DE HABITANTES POR SUCURSAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS*:



* Para crear los mapas se utilizó la mejor información disponible, procedente de las fuentes citadas; es posible que no se hayan incluido algunas pequeñas instituciones locales no reguladas.

Nota: Número de sucursales de instituciones financieras en 2004, y datos de población tomados del censo nacional del año 2000.
 Fuentes: INEGI, Bansefi, FONAES, ABM, Caja Libertad, Caja Popular Mexicana, Compartamos y FinComun.

Este mapa fue preparado por la Unidad de Diseño de mapas Del Banco Mundial. Las fronteras, los colores, los nombres y toda otra información contenida en este mapa no denotan, por parte Del Grupo Del Banco Mundial, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de ninguno de tales fronteras.



- | | | | |
|----|-------------------------|-----|----------------------------|
| 45 | Ixtapangajoya | 66 | Nicolás Ruíz |
| 46 | Jiquipilas | 67 | Ocosingo |
| 47 | Jitotol | 68 | Ocatepec |
| 48 | Juárez | 69 | Ocozacoautla de Espinosa |
| 49 | La Concordia | 70 | Ostuacán |
| 50 | La Grandeza | 71 | Osumacinta |
| 51 | La Independencia | 72 | Oxchuc |
| 52 | La Libertad | 73 | Palenque |
| 53 | La Trinitaria | 74 | Pantelhó |
| 54 | Larráinzar | 75 | Pantepec |
| 55 | Las Margaritas | 76 | Pichucalco |
| 56 | Las Rosas | 77 | Pijijiapan |
| 57 | Mapastepec | 78 | Pueblo Nuevo Solistahuacán |
| 58 | Maravilla Tenejapa | 79 | Rayón |
| 59 | Marqués de Comillas | 80 | Reforma |
| 60 | Mazapa de Madero | 81 | Sabanilla |
| 61 | Mazatán | 82 | Salto de Agua |
| 62 | Metapa | 83 | San Andrés Duraznal |
| 63 | Mitontic | 84 | San Cristóbal de las Casas |
| 64 | Montecristo de Guerrero | 85 | San Fernando |
| 65 | Motuzintla | 86 | San Juan Cancuc |
| | | 87 | San Lucas |
| | | 88 | Santiago el Pinal |
| | | 89 | Siltepec |
| | | 90 | Simojovel |
| | | 91 | Sitalá |
| | | 92 | Socoltenango |
| | | 93 | Solosuchiapa |
| | | 94 | Soyaló |
| | | 95 | Suchiapa |
| | | 96 | Suchiate |
| | | 97 | Sunuapa |
| | | 98 | Tapachula |
| | | 99 | Tapalapa |
| | | 100 | Tapilula |
| | | 101 | Tecpatán |
| | | 102 | Tenejapa |
| | | 103 | Teopisca |
| | | 104 | Tila |
| | | 105 | Tonalá |
| | | 106 | Totolapa |
| | | 107 | Tumbalá |
| | | 108 | Tuxtla Chico |
| | | 109 | Tuxtla Gutiérrez |
| | | 110 | Tuzantán |
| | | 111 | Tzimol |
| | | 112 | Unión Juárez |
| | | 113 | Venustiano Carranza |
| | | 114 | Villa Comalitlán |
| | | 115 | Villa Corzo |
| | | 116 | Villaflores |
| | | 117 | Yajalón |
| | | 118 | Zinacantan |

- MUNICIPIOS:
- | | | | |
|----|----------------------------|----|----------------------|
| 01 | Acacoyagua | 23 | Chiapa de Corzo |
| 02 | Acala | 24 | Chiapilla |
| 03 | Acapetahua | 25 | Chicoasén |
| 04 | Aldama | 26 | Chicomuselo |
| 05 | Altamirano | 27 | Chilón |
| 06 | Amatán | 28 | Cintalapa |
| 07 | Amatenango de la Frontera | 29 | Coapilla |
| 08 | Amatenango del Valle | 30 | Comitán de Domínguez |
| 09 | Angel Albino Corzo | 31 | Copainalá |
| 10 | Arriaga | 32 | El Bosque |
| 11 | Bejucal de Ocampo | 33 | El Porvenir |
| 12 | Bella Vista | 34 | Escuintla |
| 13 | Benemérito de las Américas | 35 | Francisco León |
| 14 | Berriozábal | 36 | Frontera Comalapa |
| 15 | Bochil | 37 | Frontera Hidalgo |
| 16 | Cacahoatán | 38 | Huehuetán |
| 17 | Catazajá | 39 | Huitiupán |
| 18 | Chalchihuitán | 40 | Huixtán |
| 19 | Chamula | 41 | Huixtla |
| 20 | Chanal | 42 | Ixhuatán |
| 21 | Chapultenango | 43 | Ixtacomitán |
| 22 | Chenalhó | 44 | Ixtapa |

MÉXICO ESTADO DE CHIAPAS NÚMERO DE HABITANTES POR SUCURSAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO DE HABITANTES POR SUCURSAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS*:

- NINGUNA
- ≥ 100.001
- 50.001 - 100.000
- 20.001 - 50.000
- 1 - 20.000

- CAPITAL DEL ESTADO
- CIUDADES SELECCIONADAS
- LÍMITES DE LOS MUNICIPIOS
- LÍMITES DEL ESTADO
- FRONTERA INTERNACIONAL

* Para crear los mapas se utilizó la mejor información disponible, procedente de las fuentes citadas; es posible que no se hayan incluido algunas pequeñas instituciones locales no reguladas.

Nota: Número de sucursales de instituciones financieras en 2004, y datos de población tomados del censo nacional del año 2000.
Fuentes: INEGI, Bansefi, FONAES, ABM, Caja Libertad, Caja Popular Mexicana, Compartamos y FinComun.

