



EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

LICENCIATURA EN ECONOMÍA

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
ECONOMÍA

MICROFINANZAS EN MÉXICO: DESCRIBIENDO AL SECTOR

AMAYA MARÍA GUTIÉRREZ CAÑAL

PROMOCIÓN 2014-2018

ASESOR:

DR. EDWIN VAN GAMEREN

CIUDAD DE MÉXICO, 2019

AGRADECIMIENTOS

Hay muchas personas que me aman y apoyan, por eso sé que tengo mucho que agradecer.

A mi familia, que siempre ha estado a mi lado, le dedico este trabajo.

A las instituciones y personas que, desinteresadamente, me brindaron su conocimiento y experiencia.

A mis profesores, quienes durante toda la licenciatura me acompañaron y guiaron. Especialmente, a Edwin van Gameren, quien creyó plenamente en este proyecto y siempre ha tenido fe en mí. Su compromiso, disponibilidad y confianza fueron indispensables en todo momento. Muchas gracias, profesor.

A El Colegio de México, que me abrió sus puertas de par en par y me dio las mejores condiciones para desarrollarme académicamente. En El Colegio de México aprendí y desarrollé habilidades que, sin duda, me serán de mucha utilidad en mi vida profesional y personal. Me siento muy orgullosa de formar parte de una institución tan prestigiada y, sobre todo, tan humana. Mi gratitud eterna para el Colmex.

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	2
2	LAS MICROFINANZAS	5
2.1	¿QUÉ SON?	5
2.2	PRIMERAS EXPERIENCIAS	6
2.3	LA POPULARIZACIÓN	8
2.4	CONTROVERSIAS EN EL ÁMBITO	9
3	MICROFINANZAS EN MÉXICO	10
3.1	INCLUSIÓN FINANCIERA	10
3.2	MICROFINANZAS	12
3.3	PARTICIPANTES EN LAS MICROFINANZAS	18
3.4	SISTEMA FINANCIERO MEXICANO	20
3.4.1	SECTOR DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR	22
3.4.2	SECTOR DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS	26
3.4.3	SECTOR BANCARIO	28
3.5	FUENTES DE FONDEO PÚBLICO	30
3.5.1	FIRA: FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELACIÓN CON LA AGRICULTURA	30
3.5.2	NAFIN: NACIONAL FINANCIERA	31
3.5.3	PROGRAMAS SOCIALES	32
4	OPINIÓN EXPERTA	38
5	REFLEXIONES FINALES	40
	GLOSARIO	44
	BIBLIOGRAFÍA	46

1

INTRODUCCIÓN

Las carencias sociales y la insuficiencia de ingreso para adquirir bienes y servicios que se requieren para satisfacer necesidades alimentarias y no alimentarias (CONEVAL, 2018a), son problemas que, aunque a diferente escala, han perdurado en todos los países. Las personas en situación de pobreza se enfrentan, además, a exclusiones de actividades que podrían ayudar a mitigar los estragos de su condición. Estas exclusiones pueden ir desde oportunidades laborales hasta el lugar en el que se vive. El presente estudio tratará de un tema que alude a la falta de acceso al sistema financiero.

Las actividades bancarias tienen sus primeros registros tres milenios antes de nuestra era (Guerra Martínez, 2002: p.4). En la categoría de actividades bancarias, el ahorro y los préstamos sobresalen como soluciones que se han ideado para aliviar la necesidad inmediata de bienes o dinero. El ahorro puede hacerse, en principio, sin la intervención de nadie más que el interesado, pero guardarlo por nuestros propios medios, o debajo del colchón como se suele decir en los libros de texto, implica riesgos¹ que las actividades bancarias se han encargado de reducir. El préstamo, por definición, requiere de un segundo agente que tenga eso con lo que el primero no cuenta.

Por medio de los canales formales que conocemos, actualmente ahorrar dinero implica dejar de usarlo por un tiempo, permitir que se use para diversos fines y, consecuentemente, recibir un porcentaje como compensación. Por otro lado, adquirir un préstamo significa usar dinero que no es propio y conlleva pagar un porcentaje extra por lo que se percibió.

No solo las personas en situación de pobreza pueden beneficiarse de ingreso extra. Sin embargo, si se vive en un lugar alejado, a donde los servicios de ahorro no suelen llegar, la única opción que queda es guardar el dinero debajo del colchón. De esta forma, las personas de bajos ingresos se quedan sin la opción de ahorrar de manera formal y gozar de sus beneficios. De forma similar, la falta de servicios de recolección de información y cobranza de adeudos, dificultan que instituciones formales les otorguen préstamos.

¹ Que alguien se lo robe o la inflación haga que pierda su valor adquisitivo.

Según datos del Banco Mundial, al día de hoy, cerca de 2500 millones de personas no utilizan servicios financieros formales y 75 % de quienes viven en situación de pobreza no disponen de una cuenta bancaria. A pesar de que las personas pobres tienen gran necesidad de obtener servicios financieros, puede ser que tengan más problemas para acceder a ellos que gente con mayores ingresos. La inclusión es clave para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad (Banco Mundial, 2018).

Lo primero que hay que considerar al preguntarse por qué quienes más lo necesitan no suelen tener acceso al ahorro y crédito, es el riesgo. A los bancos les falta información sobre los prestatarios en situación de pobreza, además de que, por su misma condición de carencia, a estos últimos les es más difícil reunir los requisitos para pedir prestado, como el colateral. Los problemas de falta de acceso a servicios financieros formales giran en torno a fallas de mercado, originadas por la falta de información, incluyendo la selección adversa y el riesgo moral, los altos costos de transacción y las dificultades para hacer cumplir contratos (Armendáriz y Morduch, 2011: pp.29-30).

Es precisamente por eso que las micofinanzas parten de la idea de que se necesitan nuevas formas de conceder los préstamos y, en general, servicios financieros. Los prestatarios que viven en situación de pobreza no tienen algo para dar en prenda y esto, aunado a los problemas de información, ha reproducido la pobreza durante generaciones (Armendáriz y Morduch, 2011: p.31). La promesa de las microfinanzas ha generado un intenso debate sobre su verdadera utilidad en el combate a la pobreza y resulta, por lo tanto, muy interesante analizar su estado actual.

Resulta más interesante aún, estudiar el sector microfinanciero para el México de hoy, cuando la coyuntura histórica nos encara con la entrada de un nuevo gobierno federal cuyo estandarte principal es “Primero los pobres”. En un país como México, donde, según datos de CONEVAL, en 2016 había 53.4 millones (43.6% de la población) de personas viviendo en situación de pobreza y 9.4 millones (7.6%) viviendo en pobreza extrema (CONEVAL, 2017), el gobierno entrante tiene un reto enorme.

Aunque en 2015, la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) reportó un aumento en el porcentaje de adultos que tiene al menos a un producto financiero, de 68% a 56%, en comparación al 2012, Gerardo Esquivel, el ahora subgobernador del Banco de México, afirmó, durante la presentación del libro *Esfuerzos mal recompensados. La elusiva búsqueda de la prosperidad en México* (Levy, 2018), que el crédito ha aumentado casi exclusivamente en el sector

privado. En repetidas ocasiones ha asegurado que quienes se benefician con acceso al crédito tras la Reforma Financiera de 2014, son quienes incluso antes ya tenían acceso al crédito.

Durante la campaña electoral de 2018, el equipo económico del entonces candidato Andrés Manuel López Obrador identificó que el crecimiento lento de la productividad, la falta de competencia y la desigualdad entre las grandes empresas y las PyMEs (pequeñas y medianas empresas), ha provocado que la economía mexicana se estanque. Así, como parte de las propuestas dirigidas a reducir la pobreza, se sugirió aumentar la productividad e impulsar el crecimiento de las empresas otorgando créditos a pequeñas y medianas empresas por medio de la banca de desarrollo y fortaleciendo la banca de primer piso (Marquez *et al.*, 2018: pp.4-5).

Este trabajo nace de la consideración de los objetivos del nuevo grupo gobernante y con la intención de dar luz a una de las áreas que cobrará importancia en la siguiente administración. Aquí, el lector encontrará una descripción del sector microfinanciero en México. Considerando que no se trata de un sector formalmente constituido como otros dentro del sistema financiero mexicano, en este trabajo se tiene la intención de dar la información pertinente para comenzar a delimitarlo. Se pretende mostrar de forma ordenada y sintética sus principales componentes y los papeles que juegan para el desarrollo de las microfinanzas. La intención es facilitar la toma de decisiones de gobierno con miras a reducir la pobreza, formalizar la economía, aumentar el poder adquisitivo y mejorar la calidad de vida con ayuda de los diversos aspectos microfinancieros.

Incidir en el sector de microfinanzas para reformarlo o modificarlo requiere que se tomen acciones escalonadas. En este sentido, conocer la forma en la que el sector se integra es el primer paso que debe tomar cualquiera que pretenda incursionar en el campo. Así, el presente texto resulta esencial porque agrupa la información relevante, pertinente y necesaria para contribuir al desarrollo del sector microfinanciero en México.

A continuación, el lector encontrará una descripción de las microfinanzas, una breve historia sobre su origen, su popularización y temas que han generado desacuerdo, de forma que el concepto le resulte más familiar. La sección que sigue, acotará el tema a la escala mexicana, comentando sobre el estado actual de inclusión financiera en el país, haciendo un recuento de la trayectoria que han recorrido las microfinanzas y, posteriormente, ahondando en la delimitación del sector acompañado de una breve descripción de sus principales actores. Después, se comentará sobre los principales programas de microfinanzas a nivel federal, considerando algunas opiniones de personas expertas con respecto a su funcionamiento. El documento concluye con la reflexión

de que el sector microfianciero y sus componentes no están bien definidos en México. Además, con base en la opinión experta, se argumenta que la adopción de particularidades que distinguen a algunas figuras jurídicas como buenas herramientas para las microfinanzas, es posible tanto en zonas rurales cuanto en zonas urbanas.

2

LAS MICROFINANZAS

2.1 ¿QUÉ SON?

En su libro *The Microfinance Revolution*, Marguerite Robinson dice que las microfinanzas “están dirigidas a personas de bajos ingresos que tienen una granja o pescan; que tienen pequeñas o micro empresas donde se producen, reciclan, reparan o venden bienes; que proveen servicios, que trabajan por sueldos o comisiones; que obtienen su ingreso de la renta de parcelas de tierra, vehículos, ganado o maquinaria y herramientas; y a otros grupos e individuos a nivel local de países en desarrollo, tanto en zonas rurales cuanto urbanas” (Robinson,2001: p.8). Es decir, las microfinanzas se refieren a “servicios financieros de pequeña escala que facilitan las actividades que producen ingresos, generan activos, estabilizan el consumo y protegen contra riesgos” (Consultative Group to Assist the Poor, 2018). Además, estos servicios se ofrecen en un segmento del mercado diferente al que es tradicional para los bancos y tienen un rango de productos diferentes, ajustados a las características de la clientela y apropiados para el diferente perfil de riesgo que ésta presenta (Alpízar y González-Vega, 2006). Sin embargo, en el caso mexicano, esta distinción entre proveedores y servicios no es tan clara, como veremos más adelante.

Durante algún tiempo, las palabras “microcrédito” y “microfinanzas” se usaron de manera indistinta e intercambiable. La distinción entre términos es necesaria porque al referirse a microcréditos se pensaba en una herramienta que sólo era conveniente para una parte de las personas en situación de pobreza. En su libro de 2001, Marguerite Robinson argumenta que para “los pobres de los pobres”, la única herramienta que se debería usar es el ahorro. Para ellos,

descarta el microcrédito. La adopción del término de “microfinanzas” se dio al reconocerse que a los hogares les puede ser más útil una canasta de servicios amplia que incluya seguros, ahorros, remesas, pagos y crédito. Con esta modificación, se ha expandido el horizonte hacia los hogares con diversos niveles de pobreza y hacia el establecimiento de entidades financieras plenamente reguladas (Armendáriz y Morduch, 2011: p.39).

Las actividades de microfinanzas generalmente involucran las siguientes actividades: pequeños préstamos, típicamente para usar como capital de trabajo; valoración informal de prestatarios e inversiones; colaterales sustitutos como garantías grupales o ahorros impulsores; acceso a préstamos recurrentes y cada vez mayores, basado en el rendimiento de pago; desembolso y seguimiento de préstamos simplificados; y productos de ahorro seguro (Ledgerwood, 1998: p.1).

2.2 PRIMERAS EXPERIENCIAS

A pesar de que las microfinanzas fueron adquiriendo popularidad en la década de 1980, tras la apertura del Grameen Bank de Muhammad Yunus, lo cierto es que su nacimiento se remonta a varias décadas antes, a Europa del siglo XVIII, donde empezaron sólo con servicios de crédito. En Irlanda, Jonathan Swift comenzó a prestar pequeñas sumas de capital a los pobres de Dublín. El éxito de quienes imitaban el modelo de Swift llevó a una explosión de organizaciones independientes financiadas con fondos caritativos para prestar a los pobres durante la primera parte del siglo XIX (Hollis y Sweetman, 2003: p.4). Después de un siglo de funcionar con base en monitoreo de pares para garantizar el pago y crecer lentamente, el boom microfinanciero se dio cuando, entre las décadas de 1820 y 1830, se formalizó, reguló y supervisó a los fondos de préstamo permitiéndoles cobrar intereses sobre los préstamos y administrar depósitos que generaran intereses (Seibel, 2003: p.2).

Para la década de 1840, los fondos de préstamo llegaron a su punto más álgido ya que alrededor de Irlanda había cerca de 300 instituciones autosuficientes y sostenibles que generaban sus propios recursos por medio de depósitos y daban pequeños préstamos a personas de bajos ingresos (Seibel, 2003: p.2). El mejor momento de los fondos de préstamo irlandeses fue sucedido por una terrible hambruna que causó su contracción. La independencia entre los fondos de préstamo permitió que el cierre causado por la hambruna estuviera contenido entre los pequeños y débiles. Los fondos relativamente sanos estaban aislados de los más enfermos, lo que les permitió

recuperarse rápidamente e, incluso, hacer más préstamos que antes. El sustento institucional, los índices de capitalización previos a la hambruna y la alfabetización de las prestamistas mujeres permitieron que el daño fuera ligero en relación con la magnitud del desastre (Hollis y Sweetman, 2003: p.8).

En los años siguientes, la ventaja comparativa que tenían los fondos de préstamo era ofrecer tasas de interés sobre depósitos tres veces más grandes que las de los bancos. Esto llevó a los banqueros a presionar políticamente para establecer un tope en las tasas sobre depósitos. La represión financiera condujo a que los fondos irlandeses se redujeran considerablemente para 1950 (Seibel, 2003: p.2).

Habiendo aprendido de la experiencia irlandesa, en Alemania se crearon fondos comunales de ahorro y su popularización hizo que el negocio se expandiera para brindar créditos en zonas rurales. El crecimiento fue lento hasta que, en 1889, se hizo la primera ley cooperativa que tocaba a las redes de asociaciones de crédito tanto rurales cuanto urbanas. Para 1914, en Alemania ya había más de 15,000 entidades corporativas rurales y el fenómeno se empezó a expandir a otros países (Seibel, 2003: p.3).

En su artículo de 2003, *History matters in microfinance*, Hans Dieter Seibel también afirma que el éxito de las micofinanzas en Alemania se debe a los siguientes factores:

- Autoayuda y autosuficiencia, basada en la movilización de ahorros.
- Alcance local con relaciones duraderas entre hogares y bancos.
- Evolución de un marco legal.
- Abandono de la responsabilidad conjunta y solidaria de los miembros de la cooperativa a favor de la responsabilidad limitada.
- Supervisión efectiva delegada por medio de los propios vértices, las denominadas federaciones de auditoría.

Vistas estas experiencias, Seibel argumenta que las instituciones microfinancieras (IMF), ya sean en propiedad cooperativa o de comunidad, que se financian con ahorros, son tan factibles para zonas rurales cuanto para zonas urbanas. Afirma que el reconocimiento legal, la regulación prudencial y supervisión efectiva de las instituciones microfinancieras informales en Alemania, son indicadores lo que diferencian las experiencias el país europeo de sus contrapartes en otros países. Sin embargo, dice, el grado de impacto de tener un marco legal apropiado, regular y supervisar, es controversial.

2.3 LA POPULARIZACIÓN

La década de 1980 llegó con buen augurio para las microfinanzas. Para entonces, los avances sobre el conocimiento del mercado, los métodos de préstamo, y la movilización de ahorro se combinaron con un punto de vista comercial de la intermediación financiera para personas de bajos ingresos, haciendo posible un sector formal de microfinanzas sostenible. Este surgimiento ocurrió, en primer lugar, en Bangladesh a mediados de 1970 y después se esparció a Indonesia en la década de 1980 y a Bolivia a mediados de 1990 (Robinson, 2001: p.xxxii).

Se llama la “Revolución de las microfinanzas” al proceso por medio del cual los servicios financieros para quienes viven en situación de pobreza son implementados a gran escala por múltiples instituciones competitivas y financieramente autosuficientes y se desarrolló entre 1980 y 1990 (Robinson, 2001: p.2). La idea más apetitosa fue que los hogares pobres pueden beneficiarse de un mayor acceso a los bancos y las instituciones pueden obtener ganancias a la vez que sirven a quienes viven en situación de pobreza (Armendáriz y Morduch, 2011: p.42).

La empresa pionera y más representativa de la revolución de las microfinanzas fue sin duda el Grameen Bank en Bangladesh, cuyo creador, Muhammad Yunus, ganó el Premio Nobel de la Paz de 2006 por sus contribuciones. En el Grameen Bank se especializan en la obtención de préstamos para los muy pobres, por lo que se suele asociar a esta empresa con el concepto de “microcréditos”. Su financiamiento ha variado con el paso del tiempo. En un principio, organismos donantes solían proveer capital a bajas tasas de interés. Después, obtenía sus fondos del banco de Bangladesh. Más recientemente, el Grameen Bank se ha financiado con bonos garantizados por el gobierno de Bangladesh (Morduch, 1999).

En la empresa de Yunus, se aplicó la celebrada innovación de los préstamos a grupos, un mecanismo que se basa en relaciones informales entre vecinos y facilita la obtención de préstamos a los hogares que carecen de bienes que ofrecer como garantía. Además, los préstamos a grupos tienen la ventaja de que cuentan con información local, el apoyo de los compañeros y, si es necesario, su presión (Armendáriz y Morduch, 2011: p.37).

Los préstamos a grupos mostraron la forma en que los contratos poco convencionales pueden funcionar donde las prácticas bancarias tradicionales no tuvieron éxito. Se trata de una estrategia en la que ambas partes ganan. El contrato es una manera de transferir a su clientela la

responsabilidad de tareas que comúnmente realizan los prestamistas: selección de prestatarias potenciales, supervisión de sus esfuerzos y las acciones que hacen para cumplir el contrato. Por su parte, la clientela obtiene préstamos a los que no podrían acceder de otra forma o que por lo menos no tendrían disponibles a tasas de interés relativamente bajas (Armendáriz y Morduch, 2011: pp.159-160).

Otro de los puntos importantes en la popularización de Grameen, tiene que ver con las distintas características de las relaciones de préstamo que lo caracterizan: los “incentivos dinámicos” que generan información al iniciar con préstamos muy pequeños y aumentar gradualmente el tamaño del préstamo a medida que los clientes demuestran que se puede confiar en ellos; el programa de pagos, que empieza una semana después del préstamo inicial y después continúa semanalmente, hace que el contrato se parezca más al de un préstamo al consumidor que a un préstamo a un negocio y cambia la naturaleza del riesgo que asume el banco. Grameen también se caracteriza por tener una base de clientes que son en 95% mujeres, pues reportan que de esta forma se reduce el riesgo financiero y mejoran los efectos sociales (Armendáriz y Morduch, 2011: p.38).

Tras su popularización, el Grameen Bank no estuvo exento de críticas. Entre ellas, se argumenta que su supervivencia depende intrínsecamente de subsidios gubernamentales. Otros, afirman que la comercialización de la empresa y la búsqueda de utilidades, han llevado a algunos prestatarios sean acosados por cobradores de los préstamos y que, incluso, algunos casos hayan terminado en suicidio. Como veremos más adelante, las críticas al Grameen Bank reflejan preocupaciones generales y visiones contrastantes sobre las IMF en todo el mundo.

2.4 CONTROVERSIAS EN EL ÁMBITO

Una de las fuentes de desacuerdo más sonada en las microfinanzas es su financiamiento. Hay quienes opinan que recibir subsidios permite a las IMF concentrarse en su objetivo social, pues tener asegurada cierta cantidad permite mantener tasas de interés bajas. Así, contar con subsidios mantiene reducido el cobro a los clientes que, para empezar, acudieron a las microfinanzas en busca de oportunidades asequibles que respondieran a sus necesidades. Aunque describirlos a detalle va más allá de los alcances del presente trabajo, análisis económicos han mostrado que los

subsidios bien diseñados pueden lograr transformaciones significativas en las vidas de los clientes, sin sacrificar la integridad de la institución (Armendáriz y Morduch, 2011: pp.380-382).

Por otra parte, se ha argumentado que los subsidios quitan dinamismo al crear monopolios y eliminar las pruebas a las que somete el mercado. La competencia entre instituciones haría bajar eventualmente las tasas de interés y las ganancias monopolísticas. Una de las preocupaciones se refiere a que los subsidios hagan que las instituciones se debiliten ante situaciones que, de otro modo, conducirían a ajustes internos. Se teme que subsidiar los costos de las IMF sacrifique la eficiencia de las empresas.

Otra inquietud atañe a la escala de las operaciones, puesto que la dependencia a los subsidios pone como límite el presupuesto de los donantes. Se argumenta que al adoptar los principios y prácticas comerciales las instituciones podrán ampliar su cobertura para atender a más personas viviendo en situación de pobreza. Una tercera preocupación es si realmente son tan necesarios, pues ha habido experiencias en las que la presión de los donantes por la sostenibilidad financiera ha llevado a algunos microperstamistas a innovar, mostrando que los subsidios son menos vitales de lo que se creía (Armendáriz y Morduch, 2011: pp.380-382).

Es la reputación de estos legados negativos lo que ha motivado a las microfinanzas a migrar hacia el sector privado. Se pretende que los subsidios figuren para ayudar a establecer y operar inicialmente los programas de microfinanzas, pero hacen falta más y mejores estudios de costo-beneficio para determinar su participación óptima (Armendáriz y Morduch, 2011: pp.33-35). Algunos autores argumentan que el sector microfinanciero se enriquece más de que el debate sobre la financiación no tenga ganador absoluto. Sostienen que el estira y afloja entre la sostenibilidad a partir de comercialización y el recato ante la participación de inversionistas en búsqueda de grandes rendimientos, ha mantenido un sano balance en las microfinanzas (Rhyne, 1998: pp.6-8).

3

MICROFINANZAS EN MÉXICO

3.1 INCLUSIÓN FINANCIERA

En su libro *Inclusión financiera en México: retos y perspectivas*, Alberro *et al.*, apuntan que “la inclusión financiera es la facilidad de acceso y propensión de uso de servicios financieros formales para la población en general, haciendo hincapié en aquellos usuarios que están en condiciones de pobreza o marginación, con el fin de contribuir a romper con el ciclo de carencias” (Alberro *et al.*, 2016: p.21). Recordemos que un mercado puede ser Pareto no eficiente por seis cuestiones: 1) falta de competencia; 2) los bienes públicos; 3) las externalidades; 4) los mercados incompletos; 5) las fallas de información, y 6) el desempleo, la inflación y los desequilibrios macroeconómicos. Los autores señalan que el mercado mexicano de servicios financieros presenta al menos tres de estas fallas: competencia, mercados incompletos e información (p.53).

Aunque actualmente el sector financiero mexicano se compone por 48 bancos comerciales, seis bancos de desarrollo y 197 Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP),² la competencia en México es limitada. Según cifras del Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF), productos como las tarjetas de crédito, están controladas por cuatro bancos grandes: Citibanamex, BBVA Bancomer, BanCoppel y Santander (CONAIF, 2018: p.85). En segundo lugar, tenemos un problema de mercado incompleto porque, en el caso de las finanzas mexicanas, hay fallas de competencia regionales que afectan principalmente las zonas remotas, donde la población vive en condiciones de pobreza. Así, para ahorrar y contratar un crédito, las personas que viven en esta situación solo tienen acceso a servicios con altos costos de transacción y a tasas tan elevadas que pueden llegar a pagar 225% de interés anual (Alberro *et al.*, 2016: p.55).

Las fallas de mercado causadas por la falta de información en México son muy similares a las discutidas anteriormente. La falta de aprovisionamiento de servicios financieros en muchas zonas del país, se debe a que los oferentes desconocen la demanda que hay por estos, así como la disponibilidad a pagar por parte de la gente. También influye lo poco que puedan saber los oferentes sobre el comportamiento de los potenciales clientes al contratar sus servicios. Es decir, hay selección adversa y riesgo moral.

Alberro *et al.* afirman que, en gran medida, la brecha que existe entre la oferta y la demanda de servicios financieros en México se debe a que tenemos una infraestructura ineficiente para extender los servicios a la población no atendida. Tampoco hemos sabido diseñar productos y modelos de negocio a la medida de las necesidades de quienes aún no participan en el mercado.

² En el Reporte Nacional de Inclusión Financiera de 2018 (CONAIF, 2018), se considera que las Sofipo y Socap integran este tipo de entidades

Del total de la población adulta, 35.6%, o sea 28.41 millones, vive en lugares en donde hay menos servicios financieros por habitante que el promedio nacional que es de 4.6 sucursales y corresponsales por cada 10 000 habitantes. Además, 3.8 millones de personas adultas residen en regiones en las que no hay ningún punto de acceso a sucursales ni corresponsales bancarios (Alberro *et al*, 2016: pp.60-64).

En México, el grado de marginación y el tamaño de las localidades están directamente relacionados con los obstáculos para acceder a una cuenta de ahorro o a un crédito a los que se enfrentan los potenciales usuarios y quienes ya participan de servicios financieros. En las localidades de alta y muy alta marginación, los principales problemas son que sus pobladores no comprenden los trámites para obtener créditos ni los trámites bancarios y que no confían en los bancos. Además, en las localidades pequeñas hay más restricciones para que sus habitantes abran una cuenta de ahorro (Alberro *et al*, 2016: pp. 100-101).

3.2 MICROFINANZAS

Aunque la característica de ser productos diseñados para atender exclusivamente las necesidades de personas con escasos recursos hace que las microfinanzas no sean la solución perfecta a la falta de inclusión financiera, sí son un acercamiento importante dada la no tan feliz coincidencia de que quienes viven en localidades con baja penetración financiera, también tienen bajos recursos. Sobre el sector microfinanciero mexicano, los autores Carlos A. Alpízar y Claudio González-Vega afirman, en su estudio de 2006, que, aquí, como en otras partes de América Latina, el grueso del aumento de la cobertura de las microfinanzas ha tenido lugar en áreas urbanas y peri-urbanas.

Comentan que las particularidades del sector en cada país son un reflejo de los procesos históricos que han marcado su evolución. Es decir, que el estado actual de las cosas está determinado por las decisiones que los actores tomaron considerando las circunstancias del momento respecto a las perspectivas ideológicas, las estructuras legales, la información disponible y otras cuestiones de la época. Alpízar y González-Vega (2006) recuerdan que las microfinanzas en México iniciaron en la década de los noventa en forma de organizaciones con una motivación altruista de la sociedad civil y con el objetivo de favorecer el desarrollo integral, económico y comunitario de las personas con escasos recursos.

Sostienen que estas organizaciones estaban fuertemente ligadas a instituciones religiosas como el Opus Dei y los Legionarios de Cristo y ofrecían servicios financieros como parte de una canasta que, entre otros, incluía asistencia en la producción, nutrición, salud y educación. Sin embargo, las organizaciones que han surgido en los últimos años se basan en iniciativas con un enfoque de organización financiera comercial. Una visión más empresarial ha ido complementando a la motivación filantrópica original. Atraídas por la alta rentabilidad lograda por algunas instituciones, la entrada de otras ha modificado la estructura del mercado.

En Alpízar y González-Vega (2006), los autores señalan que el sector microfinanciero mexicano es uno joven, en auge, centrado en la oferta de servicios de crédito, con bajos niveles de productividad, con creciente competencia, poco transparente, y, comparado con otros países de América Latina en donde su desarrollo empezó entre cinco y diez años antes, rezagado.

En el sector de microfinanzas, afirman, el aprendizaje sobre el entorno, los riesgos a los que se enfrentan sus potenciales clientes y el comportamiento de estos últimos, va propiciando que la tecnología de crédito se adapte al entorno y se reduzcan los costos de los servicios que brindan los oferentes. Con organizaciones atrasadas en comparación con sus contrapartes del continente, en México hay mucho espacio para mejorar la oferta, aprovechando los aciertos y errores de países vecinos.

Alpízar y González-Vega (2006) apuntan que la limitada oferta de otros servicios financieros creaba un vacío importante. El énfasis en el crédito y a la escasez de facilidades de depósito eran, en 2006, características de este segmento. En general, el sistema financiero de México era poco profundo y de cobertura limitada, especialmente en zonas rurales, aunque las IMF intentaran contribuir a su penetración ofreciendo servicios a la población de escasos recursos. Además, los autores sugieren que las altas tasas de interés se deben a que la competencia no ha sido suficientemente fuerte en el mercado microfinanciero y a que hay altos costos de operación. También, el hecho de que muchas IMF en México tengan poca capacidad para medir la verdadera capacidad de pago de los clientes, ocasionaba que los montos de préstamo fueran muy bajos y hubiera clientes con suficiente capacidad de pago que no pueden acceder a préstamos más grandes, más acordes a sus necesidades.

Las microfinancieras mexicanas pueden acceder a varias fuentes de fondeo. De las encuestas aplicadas por los autores hace más de doce años, concluyen que la forma más sencilla y barata de financiamiento era por medio del PRONAFIM (Programa Nacional de Financiamiento

al Microempresario y a la Mujer Rural), un programa gubernamental que se especializa en microcréditos. Los autores identifican que la facilidad de acceso a fondos públicos, el alto costo fijo de cumplir con la regulación vigente y la especialización de licencias para la búsqueda de rentas, han llevado a que sólo pocas IMF ofrezcan una cartera con servicios como ahorro, crédito, remesas o microseguro a sus clientes con escasos recursos.

En *Construir un sistema financiero para el desarrollo rural en México*, Emmanuelle Bouquet (2007) reportó que el gobierno mexicano había promovido iniciativas de inclusión financiera rural que llevaron al surgimiento de varios instrumentos y programas que, contrario a su intención, causaban problemas de coherencia y eran incapaces de borrar las reminiscencias de clientelismo. Sin embargo, afirma, el Estado mexicano había modificado y renovado la manera de relacionarse con las IMF y las cooperativas financieras rurales. Sostiene que en 2007, los retos seguían siendo la muy baja presencia de instituciones de intermediación financiera en zonas rurales y la expansión de servicios. Especialmente en materia de seguros, crédito agropecuario y crédito para inversiones productivas (Bouquet: 2007).

Sabiendo un poco más del camino por el que han transitado las microfinanzas mexicanas, resulta interesante discutir el panorama descrito por ProDesarrollo, una red nacional de instituciones proveedoras de servicios financieros que hasta el segundo trimestre de 2017 aglomeraba a 78 instituciones. El acercamiento que ofrecen en el documento *Una labor que entreteje esfuerzos: Benchmarking de las microfinanzas en México 2016-2017* (ProDesarrollo, 2018) se jacta de ser el único de su tipo.

Entre las instituciones miembro de ProDesarrollo se consideran bancos, entidades dispersoras (es decir, Sociedades de Producción Rural, Sociedades de Solidaridad Social, Sociedades Anónimas, Asociaciones Civiles y Sociedades Civiles), Sofipos y Sofincos y Sofom ENR. Del total de asociados, 16% son bancos, Sofipos o Sofincos, entidades autorizadas para captar recursos y brindar una cartera de servicios amplia incluyendo al ahorro. Lo anterior muestra un trabajo con miras a expandir la oferta de servicios para evitar que se centre exclusivamente en el crédito, como sucedía durante 2006 y 2007.

Como veremos más adelante, no todas las figuras en las que se inscriben los miembros de ProDesarrollo serán consideradas aquí como parte del sector microfinanciero. Sin embargo, los resultados del informe son relevantes porque es de los pocos que da un acercamiento al tema. Además, porque, considerando que otro de los problemas identificados hace doce años era la

limitada cobertura del sistema financiero, los miembros de ProDesarrollo tienen presencia en 2 mil 329 de 2 mil 463 (INEGI: 2018) municipios, es decir, casi 95% del total en el país.

En el informe se reporta que, al cierre de 2016, el crecimiento de microcréditos otorgados por sus miembros fue de 6%, una tasa menor que la de años anteriores (ProDesarrollo, 2018: p.37). ProDesarrollo clasifica a sus miembros según su tamaño. Considera instituciones pequeñas a las que tienen una cartera bruta menor a 82 millones de pesos (representan 54% del total de miembros); medianas a las que tienen entre 82 y 309 millones de pesos (21% del total) y grandes a aquellas con más de 309 millones de pesos (25% del total).

En el reporte se detalla que, de la cartera de crédito total, solo 2% corresponde a las instituciones pequeñas, 5% a las medianas y las grandes se llevan el resto. Señalan, además, que las tres instituciones más grandes concentran 69% de la cartera y de ellas Banco Compartamos es la institución de mayor tamaño, con 46%. Lo anterior nos habla de un sector muy concentrado y no necesariamente más competitivo como se esperaría dadas las relativas mejoras con respecto a 2006.

TABLA 1. PRINCIPALES INDICADORES DE LOS MIEMBROS DE PRODESARROLLO AL CIERRE DEL SEGUNDO TRIMESTRE DE 2017

Rubros del balance (Totales en millones de pesos)			
	2014	2015	2016
Activo Total	63,209	70,476	73,413
Cartera Bruta de Crédito	45,571	51,974	54,855
Pasivo Total	43,031	49,485	50,929
Capital Contable	20,178	20,991	22,484
Resultado Neto	3,733	4,089	4,165
Indicadores Financieros (Medianas)			
Índice de Morosidad	3.91%	3.73%	3.89%
Índice de Cobertura de Riesgo	77.94%	86.06%	84.97%

Retorno sobre Patrimonio	7.15%	9.64%	10.22%
Retorno Sobre Activos	2.41%	3.18%	3.85%

FUENTE: PRODESARROLLO (2018)

Las cifras en Tabla 1 muestran a un sector en auge que aumenta tanto sus recursos cuanto los niveles que abonan a la confianza y certidumbre de los prestamistas. Se puede apreciar que, aunque el pasivo total aumentó de 2014 a 2016 (de 43,031 a 50,929), el activo total creció en mayor medida durante el mismo periodo (de 63,209 a 73,413). También, se redujo el índice de morosidad y aumentó el nivel de retorno. De esta manera, el informe muestra cómo, al menos entre las instituciones afiliadas a la red de ProDesarrollo, prestar a personas de escasos recursos es cada vez más rentable. Consideradas estas cifras y la creciente iniciativa de instituciones microfinancieras con un enfoque de organización financiera comercial, resta por analizar de dónde obtienen sus recursos ya que, como vimos anteriormente, se argumenta que el financiamiento de las IMF tiene implicaciones directas sobre la efectividad de los servicios sobre el bienestar de su clientela.

En el informe se detalla que, del total de recursos de los 78 miembros, 50.15% son propios, 20.20% viene de fuentes de fondeo público nacional como la Banca de Desarrollo, 14% son emisiones de deuda, 11.96% es fondeo privado y el 3.68% viene de organismos internacionales. De manera general, aquellos que recurren a préstamos pagan una tasa fija promedio de 12%, donde la mínima es de 4.64% y la máxima de 25% (ProDesarrollo, 2018: p. 147).

En el rubro de fuentes de fondeo público, los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) asignan 42% de los recursos, Nacional Financiera (NAFIN) otorga 30% y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y la Mujer Rural (PRONAFIM) se encarga de 12% de los recursos del fondeo público nacional. En el sector privado, el financiamiento a instituciones microfinancieras proviene de 18 instituciones de banca múltiple, 14 intermediarios financieros no bancarios, constituidos como Sofomes o Uniones de Crédito, y 14 entidades privadas no financieras constituidas como sociedad anónima (ProDesarrollo, 2018: p. 147).

Considerando que la procedencia del fondeo es una de las fuentes de desacuerdo más importantes en el ámbito de las microfinanzas y que la división entre IMF subsidiadas y

comerciales es casi de 50% y 50% entre las asociadas a ProDesarrollo, sería interesante hacer un análisis que considere el impacto en las condiciones de vida de los clientes después de recibir servicios financieros de una institución subsidiada y compararlos con las condiciones de quienes recibieron los servicios de una comercial. También, resultaría muy útil hacer un estudio considerando lo que se ha mejorado en el sector con el paso de los años e identificando las áreas de oportunidad, de forma similar a como lo hicieron para 2006 Alpízar y González-Vega. Sin embargo, tales proyectos quedan fuera de los alcances del presente trabajo.

Como acercamiento al estudio sobre las mejoras en el sector a lo largo de los años y sus áreas de oportunidad, cabe mencionar que, con la llegada del gobierno de Enrique Peña Nieto (en el poder de 2012 a 2018), en 2014 se impulsó una reforma en materia de finanzas que atendiera las necesidades del sector. Años después, en marzo de 2017, el Instituto Belisario Domínguez hizo una publicación en la que se analizaron sus impactos. En ella, se detalla que “la Reforma Financiera constituye un buen avance para consolidar el marco regulatorio de las instituciones financieras encaminado a promover mejores condiciones de competencia en el sector, disminuir asimetrías de información e incentivar un mayor uso de los servicios financieros” (Andrade Hernández *et al.*, 2017: p. 112)

A tres años de haberse promulgado la reforma, según la publicación, no era posible asegurar que hubiera tenido un efecto positivo sobre los niveles de financiamiento del sector financiero ni que se ampliara el universo de usuarios. Además, aun después de las modificaciones, el costo del financiamiento en México es alto y es todavía más elevado para sectores de menores ingresos. También, se señala que en dicha reforma no se consideraron cambios fundamentales para temas como: la promoción de mayor competencia en el sector de información crediticia; la inclusión de sectores que por ser de mayor riesgo usualmente son desatendidos por las instituciones formales; ni, una disminución efectiva en las tasas de interés de los diferentes productos del sistema.

A este respecto, en el *Estudio sobre las Tasas de Interés de Microcrédito en México*, que realizaron Blanca Aldasoro, Ernesto Cervera y Fernando Palmos en colaboración la Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés), TRIPLE JUMP, FOMIN-BID, PRONAFIM, y Sparkassenstiftung, en mayo de 2017, se indaga la razón por la cual las tasas de interés en el país son las más altas de América Latina. El estudio usa como muestra a aquellas IMF

que recibieron financiamiento de PRONAFIM en el periodo de 2006 a 2015 y considera datos financieros de Banco Compartamos por su notable participación en el mercado.

En el trabajo se sostiene que la operación de las IMF mexicanas se ha caracterizado por un crédito promedio muy bajo. Esta situación ha conducido a que haya altos costos de operación y, consecuentemente, altas tasa de interés. Con análisis econométricos, en el estudio se demuestra que el nivel de la tasa de interés de los microcréditos se ve afectada por la estructura de mercado. Apuntan que la relación entre tasa de interés y competencia, es negativa. Es decir que conforme aumenta la competencia, disminuye la tasa de interés.

En Aldasoro *et al.* (2017), los autores encuentran que el componente más importante en el nivel de las tasas de interés de los microcréditos a través de los años ha sido el costo de operación. Esta característica determinó alrededor de 41% y 57% del nivel de la tasa mexicana entre los años 2006 y 2015(Aldasoro *et al.*, 2017: p.30). Encuentran que, en los costos de operación los factores que más determinan su nivel son la baja productividad del personal, su alta rotación y la razonabilidad de los salarios. Por el lado de la demanda, los autores encuentran que al momento de decidir tomar o no un microcrédito los clientes consideran muy relevantes aspectos como el precio de transportarse, el costo para conseguir la documentación, los impuestos y el valor del tiempo que invierte el cliente en lugar de estar en su negocio. Es decir, los costos de transacción.

Para incentivar que haya una menor tasa de interés, los autores sugieren estimular la competencia promoviendo instituciones microfinancieras fuertes y grandes. En el mismo sentido, ampliar la base de clientes y aumentar el crédito individual promedio, ayudaría a bajar los costos de operación. También, sugieren identificar y minimizar las pérdidas en las que incurren las IMF por riesgo operativo e implementar tecnología que agilice y abarate los procesos.

3.3 PARTICIPANTES EN LAS MICROFINANZAS

Para que se lleven a cabo todas las actividades financieras del país, se necesita un sistema de figuras jurídicas amplio y especializado. Hoy, las microfinanzas no tienen un sector definido en México. Las últimas veces que el CONAIF especificó cuáles figuras serían consideradas IMF fueron en el Reporte Nacional de Inclusión Financiera de 2010 y luego en el de 2014 (CONAIF 2010, 2014). En el primero, se consideraban microfinancieras a las uniones de crédito (UC), las sociedades financieras populares (Sofipo) y las sociedades financieras de objeto limitado (Sofol). En 2014,

las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (Socap), Sofipo y las sociedades financieras comunitarias (Sofinco) eran las figuras que componían el sector microfinanciero. El siguiente reporte, de 2016, señala que, de ese momento en adelante, en lugar de reportar microfinancieras, solo se informaría sobre las Sofipo (CONAIF, 2016).³

De esta forma, no hay hoy un documento legal u oficial que determine puntualmente las figuras que componen al “sector microfinanciero” mexicano y es por eso que en el presente trabajo se usará la definición mencionada al inicio para delimitarlo y, de aquí en adelante se hará referencia a éste con comillas, aunque tendría sentido hacerlo cada vez que se use el concepto. En los portales de internet de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y de Banco de México (Banxico)⁴, se establecen cosas distintas. Uno dice que las Sofipos y las Sofincos son entidades microfinancieras, mientras que el otro asegura que son las Sofipos y las Socaps. El uso del término de “microfinanzas” sin la descripción del sector y la falta de actualización de algunas plataformas de gobierno hacen difícil su rastreo y descripción.

Identificar a los actores del “sector de microfinanzas” es complicado porque, de hecho, algunas de las instituciones pertenecientes a las figuras jurídicas antes mencionadas, tienen otro tipo de servicios además de los considerados como de microfinanzas. También, hay instituciones ampliamente conocidas como microfinancieras que, en México, operan constituidas como de banca. Tal es el caso de Compartamos Banco, Bancoppel y Banco Azteca.

Con el firme objetivo de seleccionar a las intermediarias que en adelante podremos llamar instituciones microfinancieras, se revisaron otras instancias que pudieran dar idea de los distintos participantes que ya forman parte de esta actividad. Así, además de lo mencionado en los reportes de la CONAIF, se considerarán a las figuras jurídicas de las sociedades que actualmente aparecen tanto en el padrón de beneficiarios de los programas de microfinanzas más importantes de México cuanto a aquellas agrupadas en ProDesarrollo, el gremio más grande en el sector. Es decir, solo se considerará a las figuras que aparecen en ambos. De tal forma, el “sector microfinanciero” aquí queda integrado por las intermediarias constituidas como Sofipo, Sofom, Unión de Crédito, Sofinco, Socap, bancos de nicho y algunas de banca múltiple.

³ A pesar de lo dicho en el reporte de 2016, el de 2018 incluye información tanto de las Sofipo cuanto de las Socap, pero en ningún momento se define ni se menciona al “sector microfinanciero”.

⁴ <https://www.gob.mx/cnbv> y <http://www.banxico.org.mx/>

Ha de reconocerse que una mejor forma de identificar a los actores del “sector microfinanciero” mexicano sería revisar detalladamente las particularidades de los servicios que ofrece cada microfinanciera. De esta forma, sería posible distinguir si, dadas sus atribuciones legales, las IMF son capaces de diseñar y proveer productos especializados en atender las necesidades de quienes viven en situación de pobreza. Así, podría percibirse qué figuras jurídicas permiten esbozar los mejores servicios de microfinanzas según la definición internacionalmente aceptada. Sin embargo, esta manera de clasificar a las instituciones queda fuera de los alcances de este trabajo, por lo que se utilizó la que se podría considerar como la segunda mejor opción.

Hay otros actores que participan en el sector que estamos definiendo, como la banca de desarrollo y el gobierno. De la banca de desarrollo, podría pensarse que el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) es el más relevante para las microfinanzas porque, en primer lugar, ofrece servicios al público en general y porque, además, se ha vuelto clave para la distribución de apoyos sociales. El gobierno mexicano también tiene un rol importante en el desarrollo de las microfinanzas pues provee programas que, directa o indirectamente, otorgan dinero, educación financiera u otros apoyos a quienes no participan en los servicios financieros tradicionales.

En la siguiente sección se desarrollará brevemente un esquema del sistema financiero mexicano con el objetivo de tener una idea un poco más clara de cómo se articulan sus participantes. Se mencionarán exclusivamente a los actores relevantes para las microfinanzas para después describir sus actividades, considerando que los no mencionados no tienen un papel directamente relevante en nuestro tema.

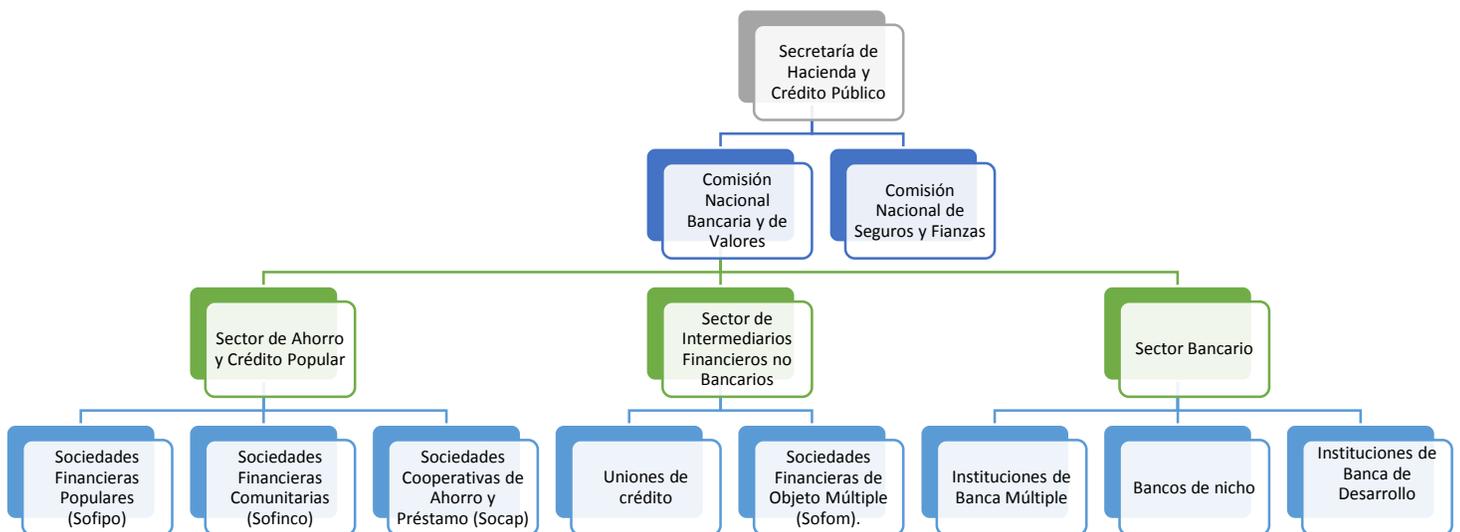
3.4 SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

El sector financiero mexicano está formado por instituciones que captan, administran y canalizan el ahorro y la inversión en el país. El sector se compone por tres organismos regulados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y dos organismos descentralizados, también coordinados por la SHCP. Los regulados directamente, son la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Los organismos descentralizados son el Instituto de

Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).

Los intermediarios por medio de los cuales se operan los instrumentos para la captación de dinero, para el ahorro, el crédito, pagos, inversiones, fianzas, seguros y pensiones están clasificados en seis grandes sectores: Sector de Ahorro y Crédito Popular, Sector de Intermediarios Financieros no Bancarios, Sector Bancario, Sector Bursátil, Sector de Derivados y Sector de Seguros y Fianzas. La CNBV tiene facultades en materia de autorización, regulación, supervisión y sanción sobre los primeros cinco sectores y la CNSF se encarga del último.

En lo sucesivo, se considerará solo a las instituciones que pertenezcan a los primeros tres sectores y estén relacionadas directamente con las microfinanzas. Describir cada figura nace de la idea de que es su marco legal lo que determinará qué tan óptimamente se desempeñan en la provisión de servicios de microfinanzas. Recordemos que estos servicios se caracterizan por satisfacer la demanda de personas en circunstancias específicas por lo que los productos financieros tienen que ser diseñados casi a la medida.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP)

La información contenida en las siguientes secciones fue obtenida mediante el rastreo de fuentes abiertas proporcionadas por el gobierno federal de México. Algunos de los portales

específicos consultados fueron: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Banco de México (Banxico) y las diversas leyes que se mencionan.

3.4.1 SECTOR DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

En general, el propósito de las figuras de este sector es fomentar el ahorro popular y facilitar el acceso al crédito. Además, pueden apoyar al financiamiento de empresas micro, pequeñas y medianas. En este sector encontramos a las Sofipo, Socap y Sofinco, que ofrecen servicios similares. Sin embargo, hay diferencias en su regulación que resultan importantes.

SOFIPO: SOCIEDAD FINANCIERA POPULAR

Las Sofipo son Sociedades Anónimas de Capital Variable supervisadas por la CNBV y sujetas, principalmente, a la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Su objetivo, con fines de lucro, es promover y facilitar la captación de recursos monetarios para colocarlos mediante préstamos o créditos al público en general, fomentar el ahorro popular y expandir el acceso al financiamiento personas con bajos recursos y que normalmente no tienen acceso al sistema financiero tradicional (CONDUSEF, 2018). Cada cliente tiene un seguro de hasta 25 mil UDIS⁵.

Esta figura tiene cuatro niveles de operación que son determinados por el tamaño de los activos totales: iguales o inferiores a 15 millones de UDIS, nivel I; superiores a 15 millones de UDIS e iguales o inferiores a 50 millones, nivel II; superiores a 50 millones de UDIS e iguales o inferiores a 280 millones, nivel III; superiores a 280 millones de UDIS, nivel IV. Todos sus niveles cuentan con un seguro de protección para el ahorro de sus clientes.

Las facultades de estas instituciones también varían dependiendo de su nivel de operación. Las de primer nivel pueden: a) Recibir depósitos; b) Recibir préstamos y créditos de instituciones de crédito nacionales o extranjeras, fideicomisos públicos y organismos e instituciones financieras internacionales, de sus proveedores nacionales y extranjeros, afianzadoras, aseguradoras y afores,

⁵ Las UDIS son unidades de inversión, cuyo valor se basa en el incremento de los precios y se publica para cada día del mes. Según información del Banco de México, al 10 de diciembre de 2018, su valor era de \$6.192879 pesos mexicanos por UDI.

así como de instituciones financieras extranjeras; c) Expedir y operar tarjetas de débito y tarjetas recargables; d) Otorgar préstamos o créditos a sus clientes y a sus trabajadores, a éstos últimos de carácter laboral; e) Otorgar a otras Sofipos, afiliadas y no afiliadas, préstamos de liquidez; f) Descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito; g) Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior; h) Realizar inversiones en valores; i) Recibir o emitir órdenes de pago y transferencias; j) Recibir pago de servicios; k) Realizar la compra venta de divisas; l) Distribuir seguros, fianzas y pago de productos, servicios y programas gubernamentales; m) Celebrar contratos de arrendamiento financiero; n) Realizar inversiones permanentes en otras sociedades; ñ) Recibir donativos.

Las Sofipo de segundo nivel pueden hacer: a) Todo lo que están facultadas para hacer las de primer nivel; b) Realizar operaciones de factoraje financiero; c) Prestar servicios de caja de seguridad; d) Ofrecer el servicio de abono y descuento en nómina. Las de tercer nivel: a) Todo lo que están facultadas para hacer las de primer y segundo nivel; b) Contratos de arrendamiento financiero; c) Prestar servicios de caja y tesorería. d) Actuar como Fiduciaria en los fideicomisos de garantía.

Las sociedades financieras populares de cuarto nivel, están facultadas para: a) Todas las operaciones de las Sofipo de primer, segundo y tercer nivel; b) Emitir títulos de crédito, en serie o en masa; c) Emitir obligaciones subordinadas; d) Asumir obligaciones por cuenta de terceros; e) Expedir tarjetas de crédito con base en contratos en cuenta corriente; f) Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito; g) Realizar inversiones en acciones de fondos para el retiro. Las Sofipo pueden contratar a terceros o comisionistas para realizar algunas de sus operaciones, lo se conoce como corresponsal.

SOCAP: SOCIEDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y PRÉSTAMO

Al igual que la figura anterior, las Socap ofrecen operaciones de ahorro y crédito pero, a diferencia de las Sofipo en donde se busca generar ganancias, las Socap son sociedades sin fines de lucro ni ánimo especulativo sujetas a la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Tienen objeto social y mutualista y realizan operaciones de ahorro y préstamo con sus socios. Las Socap pueden encontrarse bajo el nombre de caja, caja popular, caja comunitaria, caja de ahorro, caja solidaria, caja cooperativa, cooperativa de ahorro y

préstamo, cooperativa de ahorro y crédito, etc. Sus socios tienen un seguro que cubre hasta 25 mil UDIS, igual que en las Sofipo.

Estas sociedades también se distinguen en niveles de operación. En el nivel básico los activos no rebasan el equivalente a 2.5 millones de UDIS. No requieren autorización de la CNBV para realizar operaciones de ahorro y préstamo. Las de primer nivel, tienen un monto de activos totales iguales o inferiores a 10 millones de UDIS. Las de segundo nivel tienen activos totales superiores a 10 millones e iguales o inferiores a 50 millones de UDIS. El monto de las de tercer nivel puede ser superior a 50 millones e igual o inferior a 250 millones de UDIS. En el cuarto nivel, pueden tener un monto de activos totales superiores a 250 millones de UDIS.

Las de primer nivel tienen facultades similares a las Sofipo de la misma categoría. Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con el segundo nivel de operaciones pueden hacer lo mismo que las Sofipo del mismo nivel y, además, realizar la compra venta de divisas en ventanilla por cuenta propia o de terceros. Las de tercer nivel también hacen lo mismo que las Sofipo, excepto actuar como fiduciarias. Las Socap de cuarto nivel pueden hacer: a) Todas las operaciones de las Socap de primer, segundo y tercer nivel; b) Asumir obligaciones por cuenta de terceros; c) Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente. Las Socap de nivel I al IV pueden contratar a corresponsales.

Las Sofipo y Socap reciben especial atención. En sus reportes anuales sobre inclusión financiera, el CONAIF sólo analiza a estas dos figuras y las llama entidades de ahorro y crédito popular (EACP). En su última entrega, se establece que, del número de cuentas de captación, 111 millones a mediados de 2017, la participación de las EACP representaba 13% del total de las cuentas en el mismo periodo. La mayoría de los productos reportados por las EACP corresponden a créditos al consumo, donde, 83% pertenecen a Socap y 17% a Sofipo.

De los créditos al consumo de las EACP, la mitad están contabilizados en cuatro grandes instituciones: Caja Popular Mexicana, Socap (34%), Libertad Servicios Financieros, Sofipo (11%), Caja Real del Potosí, Socap (3%) y Caja de Ahorro de los Telefonistas, Socap (2%). De estas cuatro instituciones, Caja Popular Mexicana y Libertad Servicios Financieros son, respectivamente, la Socap y Sofipo más grandes. Del total de activos de cada sector, la Caja Popular concentra 34% y Libertad Servicios Financieros concentra 36.2% (CONAIF, 2018: p.88).

Para entender su importancia, y reforzando la idea de la falta de competencia en el sector financiero, el reporte de CONAIF apunta que, de las más de doscientas instituciones financieras

que pueden ofrecer productos de captación, 83% del total de las cuentas lo aglomeran diez instituciones: siete de banca múltiple (Citibanamex, BBVA Bancomer, Banorte, Santander, BanCoppel, Banco Azteca y HSBC), una Socap (Caja Popular Mexicana), una Sofipo (Libertad Servicios Financieros) y una de banca de desarrollo (BANSEFI). Es de notar que reportes oficiales coloquen a estas tres microfinancieras junto a los siete bancos más grandes.

Aunque las Sofipo y Socap pudieran parecer muy similares en primera instancia, se diferencian en algo crucial: su objetivo. Mientras en las Socap tienen un propósito social y mutualista, meramente de apoyo a sus socios, las Sofipo se centran en generar ganancias. Las primeras atienden exclusivamente a sus socios, o sea, personas físicas, y las segundas dan servicio a diversos clientes,⁶ que pueden ser tanto personas físicas cuanto morales.

SOFINCO: SOCIEDAD FINANCIERA COMUNITARIA

Las Sofinco están constituidas como Sociedades Anónimas de Capital Variable y tienen como objeto social promover el ahorro y apoyo crediticio para el desarrollo productivo de zonas rurales marginadas que tienen oferta limitada de servicios financieros. Su funcionamiento está previsto por la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

De las tres integrantes del Sector de Ahorro y Crédito Popular, las Sofinco son las únicas figuras reconocidas en exclusiva para operar en zonas rurales. Su diseño institucional permite que la captación de ahorro en las comunidades se reinvierta en las mismas regiones mediante crédito, de forma que se promueva la inversión y el desarrollo económico de las comunidades rurales. Al operar en una microrregión y ser organismos de principios solidarios y base mutualista, asocian personas dentro de su área de influencia. De esta forma, se trata de organismos financieros de base comunitaria y proximidad social. Con las Sofinco, se da la oportunidad para organizarse y participar en el sector financiero a comunidades indígenas, rurales marginadas y pequeños productores agrícolas (AMUCSS: 2013).

Tienen nivel básico de operaciones las Sofinco cuyo monto total de activos no rebasa el equivalente a 2'500,000 de UDIS. A nivel básico, las instituciones solo operan con sus socios y no requieren autorización de la CNBV para hacerlo. Sus facultades son: a) Recibir depósitos; b)

⁶ A este respecto, la información proporcionada en el portal de internet de la CNBV es que las Sofipo prestan sus servicios tanto a sus socios cuanto a sus clientes. Sin embargo, en el artículo 36 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular se establece que los servicios son prestados solo a clientes.

Otorgar préstamos o créditos a sus Socios; c) Transmitir dinero con sus Socios; d) Recibir créditos de entidades financieras nacionales o extranjeras, organismos internacionales, Organismos de Integración Financiera Rural, así como instituciones integrantes de la Administración Pública y Federal o Estatal y fideicomisos públicos; e) Efectuar la distribución y pago de productos, servicios y programas gubernamentales; f) Constituir depósitos a la vista o a plazo en instituciones de crédito, así como en, Organismos de Integración Financiera Rural.

Esta figura también tiene otros 4 niveles de operación que son determinados por el tamaño de los activos totales. Entre las operaciones que pueden realizar están: Abrir cuentas de depósito, dar tarjetas de débito, dar crédito agrícola, productivo, rural, grupal, para la vivienda, para el consumo, para la comercialización y de banca de desarrollo, pagar servicios, enviar dinero, pagar subsidios, dar microseguros y seguros agrícolas, y recibir donativos y apoyo gubernamental.

Como se puede ver, las instituciones pertenecientes a este sector pueden captar recursos del público así como ofrecer crédito. Ofrecer ahorro formal resulta relevante una vez que se reconoce que a los hogares en situación de pobreza les puede ser más útil una canasta de servicios financieros amplia para aliviar los estragos de su condición. Además, recordemos que la financiación de las microfinancieras a partir del ahorro fue uno de los factores clave para el éxito de las primeras microfinancieras en el siglo diecinueve y que hay quienes argumentan que la posibilidad de autofinanciamiento en las IMF conduce a mejores y mayores impactos en el bienestar de sus usuarios.

3.4.2 SECTOR DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS

El segundo sector relevante para las microfinanzas agrupa a las Sofom no reguladas (Sofom ENR) ya las Uniones de Crédito.

SOFOM ENR: SOCIEDAD FINANCIERA DE OBJETO MÚLTIPLE

Las Sofom son sociedades anónimas y su “objeto social principal es la realización habitual y profesional de una o más de las actividades de otorgamiento de crédito, arrendamiento financiero o factoraje financiero” (CNBV, 2015a). Para dar créditos, las Sofom pueden obtener recursos mediante la colocación de títulos de deuda en el mercado. Sin embargo, no pueden captar recursos del público en cuentas de depósito ni en otro tipo de cuenta que represente una obligación de

devolver los recursos captados y los intereses que se generen, según se explica en la página, no actualizada⁷, de Banxico (Banxico, 2018).

Esta figura tiene dos formas: regulada y no regulada. Las sociedades financieras de objeto múltiple reguladas están sujetas a la supervisión y vigilancia de la CNBV y son aquellas que mantienen vínculos patrimoniales con instituciones de crédito, sociedades financieras populares, sociedades financieras comunitarias o con sociedades cooperativas de ahorro y préstamo. Además, se agregan a este régimen las Sofomes que para fondear sus operaciones emitan valores de deuda inscritos en el Registro Nacional de Valores. Es común encontrar a estas figuras ligadas a y trabajando con entidades de banca múltiple. Tal es el caso de Banco Santander, que, para dar créditos al consumo, tiene una Sofom regulada.

Por otro lado, las Sofomes no reguladas son aquellas que no estén en los supuestos de los párrafos anteriores. Son éstas últimas las instituciones beneficiarias de programas públicos de microfinanzas así como las que pertenecen a la red nacional ProDesarrollo y, por lo tanto, las únicas que consideramos como instituciones microfinancieras⁸.

UNIONES DE CRÉDITO

Según CNBV (14 de enero de 2016), son sociedades anónimas que tienen como propósito principal facilitar a sus socios el acceso al crédito y a la inversión en condiciones más favorables. Su participación se destaca por la prestación de servicios financieros para el apoyo del ramo agropecuario y se rigen por la Ley de Uniones de Crédito. Al igual que las Socap, las uniones de crédito (UC) captan recursos exclusivamente de sus socios. Sin embargo, a diferencia de estas últimas, los socios de las UC pueden ser personas morales o físicas con actividad económica. Aunque reciben recursos vía la Banca Múltiple, Fondos de Fomento y Banca de Desarrollo, su principal fuente de fondeo son los recursos que obtienen por medio de sus socios. Esta figura también está sujeta a la regulación y supervisión de la CNBV.

Las Uniones de Crédito tienen distintos niveles de operación: nivel I, con un monto de capital igual o superior al equivalente en moneda nacional al valor de 2,000,000 UDIS; nivel II,

⁷ En la sección que explica el sistema financiero, se sigue mencionando a las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) que ya no existen.

⁸ Aunque la relación de las Sofomes reguladas con las IMF y su contribución a las microfinanzas son temas muy interesantes, estos salen de los límites del presente trabajo dados los criterios de selección establecidos anteriormente.

con un monto igual o superior al equivalente a 3,000,000 de unidades de inversión; nivel III, con monto superior al equivalente a 5,000,000 de unidades de inversión. En los términos de su autorización y dependiendo del nivel de operaciones que les corresponda, sólo podrán realizar operaciones como: recibir préstamos y créditos; recibir financiamientos de fondos aportados a fideicomisos; emitir valores; otorgar créditos y préstamos a sus socios, con o sin garantía, o bien, facilitar el acceso al crédito otorgándoles su garantía o aval; practicar con sus socios operaciones de descuento, préstamo y crédito; hacer operaciones tradicionales de captación; realizar operaciones de arrendamiento financiero, factoraje financiero y financiamiento a otras uniones de crédito; realizar operaciones de encomienda fiduciaria en fideicomisos de garantía; entre otras (CNVB, 2015b).

3.4.3 SECTOR BANCARIO

Por último, el Sector Bancario se conforma por las instituciones de banca múltiple, bancos de nicho e instituciones de banca de desarrollo.

BANCA MÚLTIPLE

Según la CNBV las instituciones de banca múltiple son “sociedades anónimas autorizadas para realizar operaciones de captación de recursos del público en general, para su posterior colocación por medio de financiamiento” (CNBV, 02 de septiembre de 2016). Entre este tipo de instituciones podemos encontrar bancos “tradicionales” como Santander, BBVA Bancomer e Inbursa, pero también a entidades que tienen esquemas de préstamo a grupo y sin colateral, característicos del microfinanciamiento. De acuerdo con el último reporte de inclusión financiera de CONAIF, la banca comercial tiene una concentración de sucursales notoria en municipios mayores a 50 mil habitantes. Además, la cartera total de la banca múltiple destinada a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), alcanzó 441 mil millones de pesos al cierre de junio de 2017 (CONAIF, 2018).

BANCOS DE NICHOS

Los bancos de nicho, o bancos con licencia de operación limitada, se especializan en la atención de una porción específica del mercado y realizan algunas de las actividades permitidas

en la Ley de Instituciones de Crédito. Entre ellos, podemos encontrar organizaciones especializadas en dar crédito a pymes, en dar microcréditos a mujeres, en financiar a productores agropecuarios, entre otras. La expansión y adaptación de estas instituciones está limitada por aspectos de su regulación, pues con excepción de los requisitos de capital mínimo, los bancos de nicho se sujetan a lo mismo que los demás bancos comerciales (CNBV, 02 de septiembre de 2016).

BANCA DE DESARROLLO

La banca de desarrollo tiene como misión facilitar el acceso al ahorro y financiamiento a personas físicas y morales. Proporciona asistencia técnica y capacitación, impulsa el desarrollo del país dando créditos comerciales, dispersando recursos del gobierno destinados a programas sociales y promoviendo el ahorro de la población de más bajos recursos.

En México, la banca de desarrollo se compone por nueve instituciones: Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), BANSEFI, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C (BANOBRAS), Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO), NAFIN, Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF), Fondo de Operaciones y Financiamiento Bancario a la Vivienda, Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR) y FIRA. Como vimos anteriormente, FIRA y NAFIN son relevantes para las microfinanzas dado que proveen a algunas IMF de financiamiento.

Otra institución relevante es BANSEFI, pues tiene una alianza con programas importantes para las microfinanzas como PROSPERA, PRONAFIM y el Programa Mujeres Pyme. Además, ofrece servicios financieros por medio de su red de comisionistas integrada por las tiendas Diconsa, estaciones de Pemex, comisionistas Yastás y módulos de Telecomm. En su ley orgánica se establece que BANSEFI puede emitir o garantizar valores y bonos, recibir depósitos bancarios y aceptar créditos entre las otras tantas actividades que se detallan en el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Alberro *et al.* sostienen que, con el propósito de expandir los medios de pagos de programas sociales como PROSPERA, BANSEFI comenzó a operar como institución para abrir las cuentas bancarias de las beneficiarias y a emitir las tarjetas electrónicas. Las tiendas Diconsa fueron una alternativa para funcionar como corresponsales bancarios. Explican que, con el propósito de disminuir costos de transacción, se utiliza la red de abasto de Diconsa creando sistema de pagos

electrónicos. Estos pagos están ligados a una cuenta bancaria para realizar otras transacciones financieras en un futuro (Alberro *et al*, 2016: pp116-119).

En las 258 tiendas Diconsa, BANSEFI posibilita el pago de servicios, retiros, depósitos y consulta de saldos. Los autores afirman que ha habido un efecto positivo de los programas sociales en el ahorro formal de las beneficiarias. Tener una tienda Diconsa con corresponsalía en su localidad, ha incrementado en casi 5% la propensión a tener un ahorro formal. Además, señalan que se trata de un efecto a largo plazo, pues las personas que han tenido acceso a una corresponsal por varios años, son 10.3% más propensas a ahorrar regularmente y 8.4% más propensas a tener una cuenta de ahorro formal (Alberro *et al*, 2016: pp. 55-156).

Los autores demuestran cuán importante es el papel de esta empresa de participación estatal mayoritaria. La red estratégicamente planeada de las tiendas Diconsa, las cuales ofrecen servicios financieros en las localidades donde no hay otro tipo de servicios financieros, están en las localidades más pequeñas y marginadas del país (Alberro *et al*, 2016: p.161).

Además de la transferencia de apoyos sociales y de los servicios que permiten las tiendas Diconsa, BANSEFI ofrece una póliza de seguro de bajo costo como un apoyo adicional a los beneficiarios de PROSPERA. Por una prima bimestral de 20 pesos, que descuentan automáticamente del apoyo que recibe la beneficiaria, este microseguro cubre fallecimiento por cualquier tipo de causa con \$40,000 pesos (Alberro *et al*, 2016: p.50).

3.5 FUENTES DE FONDEO PÚBLICO

Según vimos en secciones anteriores, al día de hoy, las instituciones microfinancieras pertenecientes a la red de ProDesarrollo tienen tres fuentes principales de fondeo público: FIRA, NAFIN y PRONAFIM. A continuación se describirán brevemente a las primeras dos y se considerarán programas sociales que, además de PRONAFIM jueguen un papel importante para el desarrollo de las microfinanzas en México.

3.5.1 FIRA: FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELACIÓN CON LA AGRICULTURA

Según se establece en su sitio de internet⁹, los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) son cuatro fideicomisos públicos que se dedican a financiar “el desarrollo de

⁹ <https://www.fira.gob.mx/Nd/AcercadeNosotros.jsp>

los sectores rural, agropecuario, forestal y pesquero del país por medio de intermediarios financieros y empresas especializadas”. La institución que desina los recursos a FIRA es la SHCP, es decir, funge como fideicomitente. La institución encargada de realizar el fin del fideicomiso, es decir, el fiduciario, es Banco de México. Banxico se encarga de facilitar el acceso al crédito por medio de operaciones de crédito y descuento. También da capacitación, asistencia técnica, consultoría, sostenibilidad y transferencia de tecnología para productores y empresas rurales. Además, ofrece garantías de crédito a proyectos relacionados con la agricultura, ganadería, avicultura, agroindustria, pesca y otras actividades afines que se realizan en el medio rural.

Los fideicomisos que conforman FIRA son:

- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO)
- Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA)
- Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA)
- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA)

En el sitio de FIRA se especifica que estos contratos colocan sus recursos a través de intermediarios financieros con el objetivo de mejorar tanto su competitividad y sostenibilidad cuanto la de empresas y productores del medio rural. FIRA trabaja con 23 bancos tradicionales, o Instituciones de Banca Múltiple (IBM), y de nicho. También opera por medio de 36 Sofom ENR, 7 Uniones de Crédito, 3 Sofipo y 2 Socap según se establece en su sitio de internet.

3.5.2 NAFIN: NACIONAL FINANCIERA

NAFIN es una institución de Banca de Desarrollo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su objeto es promover el ahorro y la inversión. En general, NAFIN promueve el desarrollo económico y tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica, el incremento de la productividad y se encarga de encauzar y coordinar la inversión de capitales.

Nacional Financiera está capacitada para fungir como agente financiero del Gobierno Federal para negociar, contratar y manejar créditos del exterior, cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo económico. Además, se encarga de propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fideicomisos, fondos de fomento, organizaciones auxiliares de crédito y con los sectores social y privado. Esta institución de la banca de desarrollo también puede ser administradora y fiduciaria de los fideicomisos, mandatos y comisiones

constituidos por el Gobierno Federal como para el caso de PRONAFIM, que se verá en la siguiente sección (CNBV: 7 de diciembre de 2018).

3.5.3 PROGRAMAS SOCIALES

Como vimos anteriormente, las actividades de las IMF pueden financiarse con subsidios o no. Sabiendo ya cuáles son los actores involucrados en las microfinanzas del país, en esta sección se discutirán los subsidios que hace llegar el gobierno a las microfinancieras por medio de programas sociales. Los apoyos son usados por las instituciones para cuestiones de gestión interna y capacitación o para prestar directamente a las y los usuarios de los servicios microfinancieros. Por poner un ejemplo, el proceso es como sigue: el dinero de gobierno se asigna a programas que contactarán directamente con microfinancieras constituidas como Sofipo, Socap, Sofinco, Sofom E.N.R. o Uniones de crédito; dependiendo del programa, las IMF usarán el dinero para dar capacitaciones, para capitalizarse, para pedir un préstamo o para hacer llegar a sus clientes en forma de microcrédito¹⁰; BANSEFI gestiona la dispersión de recursos por medio de cuentas y tarjetas en las que el o la usuaria final recibirá el dinero.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se establece que el combate a la pobreza debe ser una estrategia atendida con inclusión productiva y financiera. Las políticas públicas de combate a la pobreza en México que impulsan el ahorro y crédito para quienes han sido excluidos del sector financiero tradicional, se realizan mediante diversos programas (DOF, 20 de mayo de 2013).

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2018 se establece que los principales programas encargados del desarrollo social y relacionados con propiciar la inclusión financiera y productiva son el Programa de Fomento a la Economía Social (PFES) y PROSPERA Programa de Inclusión Social (DOF, 29 de noviembre de 2017). Por otro lado, puede ser que el esfuerzo más popular en este ámbito sea el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM) que, como vimos, ha constituido una importante fuente de financiamiento para las microfinancieras desde hace varios años. Sin embargo, expertas como Isabel Cruz Hernández, directora general de la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del

¹⁰ Se podría usar para otras cuestiones dependiendo de lo que establezca el programa con el que contacten las microfinancieras.

Sector Social (AMUCSS)¹¹, afirman que, por lo menos en el sector rural, el programa que mejores resultados tiene en cuanto a microfinanzas es el Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales de BANSEFI (PATMIR).

PFES: PROGRAMA DE FOMENTO A LA ECONOMÍA SOCIAL.

Creado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el programa busca contribuir a desarrollar los sectores estratégicos del país y fomentar la economía social según se establece en el Plan Nacional de Desarrollo. El PFES se creó con la premisa de que los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE)¹² enfrentan pocos medios y limitadas capacidades productivas y financieras que les dificulta consolidarse como una alternativa para generar inclusión que mejore el ingreso y contribuya al desarrollo social y económico del país.

Según sus reglas de operación, tiene como objetivo contribuir a mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza. Este objetivo se pretende alcanzar por medio de la inclusión productiva y financiera, el fortalecimiento de capacidades y medios tanto de los OSSE cuanto de las personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales, que cuenten con iniciativas productivas. Este programa se destina exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de rezago, de marginación y para adultos mayores, de acuerdo con los criterios de las evaluaciones del CONEVAL (DOF, 2017b).

Este programa otorga apoyos para el desarrollo, la incubación y la implementación de proyectos productivos. Otorga apoyos en efectivo o en especie para fomentar y apoyar la creación, transformación, fortalecimiento, consolidación e integración de OSSE que prestan servicios financieros a sus integrantes, es decir, OSSE de ahorro y crédito, considerando que enfrentan limitantes productivas y financieras para consolidarse. También ofrece asistencia para la constitución de garantías líquidas que faciliten el acceso al crédito y lo respalden de manera

¹¹ AMUCSS es la gestora de una red de empresas sociales. Tiene como objetivo trabajar con instituciones que, por medio de sus productos y servicios, promuevan el desarrollo social, la inclusión y el combate a la pobreza en comunidades rurales indígenas de alta marginación en México, según se señala en su sitio de internet: <https://www.amucss.org/>

¹² Son organismos que priorizan al ser humano y su trabajo sobre el capital; toman decisiones de manera democrática; la propiedad de los medios de producción es social o paritaria; tienen interés por la comunidad; los excedentes o beneficios que se generan, se destinan al menos a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos o a la retribución de los servicios aportados o del trabajo prestados por sus socios, asociados o integrantes; responden a valores como la ayuda mutua, democracia, equidad, honestidad, igualdad, pluralidad, solidaridad, etcétera. Se consideran OSSE las Uniones de crédito, Sofom, Socap y las Sofinco, es decir, casi exactamente las mismas que se consideran aquí como IMF.

complementaria. Así, asistiendo a las IMF para constituirse y ser funcionales, el programa tiene un impacto directo sobre las microfinanzas.

El programa ofrece apoyos en efectivo a Uniones de crédito, Sofom, Socap y Sofinco para ayudarlas a fortalecerse institucionalmente y a desarrollar capacidades, así como para financiar proyectos estratégicos. También las ayuda a adquirir instrumentos para la administración de riesgos y para realizar eventos de capacitación. En las reglas de operación del PFES también se establece que habrá prioridad para los OSSE constituidos exclusiva o mayoritariamente por integrantes de familias beneficiarias de PROSPERA, por mujeres, personas jóvenes e indígenas.

PROSPERA PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL

PROSPERA se inscribe en la estrategia gubernamental que busca “fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva” (DOF, 2013). Este programa del ramo de Desarrollo Social tiene varias aristas, entre ellas la de alimentación, la de salud, de educación y de vinculación. Así, según se establece en sus reglas de operación, PROSPERA también se otorga exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de rezago, de marginación y a adultos mayores. Llega a las personas beneficiarias por medio de acciones de fomento productivo, capacitación y empleo, generación de ingreso, créditos, educación financiera, seguros de vida, acceso a esquemas de ahorro, así como otros beneficios financieros complementarios en condiciones preferenciales (DOF, 2017a).

En las reglas de operación también se establece que, para efectos de inclusión financiera, se gestionará con las instituciones que distribuyen los apoyos monetarios para que presten el resto de servicios financieros a personas beneficiarias. En este sentido, BANSEFI se encargó de diseñar un programa que correspondiera al eje operativo de PROSPERA para la inclusión financiera y se basara en las características socioeconómicas de las familias beneficiarias: el Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIIF).

En coordinación con la Estrategia Digital Nacional y con la colaboración de especialistas que acompañan a las personas beneficiarias en la migración hacia pagos electrónicos en las tarjetas de débito BANSEFI Más, el PROIIF incluye educación financiera, ahorros, créditos y seguros (de vida y gastos funerarios). Según un comunicado de prensa de 2014 en la página de BANSEFI, el programa incluye una cuenta de ahorro programado con la que se puedan tener rendimientos y

recibir remesas nacionales e internacionales, préstamos con las tasas de 10 por ciento de interés anual. Además, hay la opción de contratar un paquete de beneficios que incluye servicios funerarios para toda la familia; llamadas telefónicas gratuitas e ilimitadas a números de México, Estados Unidos, Canadá y 40 países más; orientación médica y nutricional telefónica; entre otras cosas (BANSEFI, 2014).

PRONAFIM: PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO AL MICROEMPRESARIO Y A LA MUJER RURAL

El PRONAFIM forma parte de la Secretaría de Economía. Entre las instituciones que forman a la red de ProDesarrollo, este programa representa una de las fuentes más importantes de fondeo público. Además, su popularidad está relacionada a que es por medio de este programa que la Secretaría de Economía realiza eventos como el Encuentro Nacional de Microfinanzas.¹³ La edición de 2018 estima haber reunido alrededor de 800 representantes del sector y tenía como objetivo impulsar nuevos proyectos y propiciar que se compartieran experiencias y tendencias entre los asistentes.

PRONAFIM opera por medio de fideicomisos, Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM) y Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), y con NAFIN como fiduciaria. Su meta es ayudar a crear las condiciones necesarias para que las y los microempresarios accedan a productos diseñados según sus necesidades. De esta forma, el programa impulsa que se otorguen microcréditos, acompañados con educación financiera, captación y ahorro, haciendo eco de la necesidad de ofrecer microfinanzas integrales que lleven a un mejor resultado. También promueve una mayor penetración de su cobertura en zonas prioritarias y la incubación de otras actividades productivas por parte de los y las microempresarias.

Pueden recibir apoyos de PRONAFIM las IMF y las instituciones de crédito. También, puede solicitar apoyo cualquier organización constituida como una persona moral, fondo, fideicomiso o institución de seguro con un proyecto dirigido al ámbito de microfinanzas. Dichos

¹³ En su décimo séptima edición, de 2018, se trataron temas como la educación financiera y empresarial, la perspectiva global y nacional del sector, la innovación en productos microfinancieros, el uso de la tecnología y las tasas de interés en los microcréditos.

planes deben promover, fondar o fomentar el desarrollo de capacidades financieras y empresariales, así como la transferencia de tecnología a la población objetivo.

PRONAFIM, a diferencia de los otros dos programas, tiene como meta atender a personas microempresarias que quieren empezar o consolidar sus negocios. Estos apoyos pueden ser en forma de créditos con tasas de interés preferencial o no crediticios. Los primeros son líneas de crédito que se otorgan a IMF acreditadas u organizaciones que dispersarán los recursos hacia la población objetivo en forma de microcréditos. Según establecen sus reglas de operación, los apoyos se canalizan con el objetivo de atender las limitaciones que enfrentan los y las microempresarias para acceder a servicios financieros que les ayuden a aumentar su productividad.

Estos apoyos pretenden incentivar la competencia disminuyendo en los costos de los microcréditos, dar las herramientas necesarias para fomentar el desarrollo de las capacidades financieras y empresariales e incrementar la penetración en zonas prioritarias. La máxima tasa de interés que PRONAFIM cobra sobre sus préstamos, es de un punto adicional sobre CETES. Sin embargo, la única restricción que pone a las intermediarias en este sentido es informar a la población objetivo sobre la tasa de interés mensual que decida cobrar.

PRONAFIM también financia capacitaciones, talleres informáticos, foros, eventos y asistencia técnica. Tanto los apoyos crediticios como los no crediticios llegan a las y los microempresarios por medio de las IMF acreditadas, instituciones de crédito u organizaciones o incorporadas para las que el programa también ofrece cursos de capacitación. Cabe señalar que las características típicas de las microfinanzas como la inexistencia de una garantía para acceder al crédito, no aplica para las intermediarias financieras. PRONAFIM presta a las intermediarias el dinero que éstas darán a sus clientes en forma de microcrédito, una vez que cumplen con los requisitos de garantía prendaria y líquida, según se establece en sus cláusulas. Es decir, que el dinero que sale de PRONAFIM tiene la característica de ser “microcrédito” solo en la última etapa, cuando llega a personas con microempresas.

Según el *Cuarto informe trimestral para el ejercicio fiscal 2017 sobre el presupuesto ejercido* elaborado por la Secretaría de Economía (Secretaría de Economía, 2018), el presupuesto para PRONAFIM fue de 7.9 millones de pesos que representa poco menos de 0.2% del presupuesto total etiquetado para Programas sujetos a Reglas de Operación y Otros Subsidios. Además, el programa reportó haber entregado 64 líneas de crédito estratégicas que les fueron dadas a las instituciones microfinanceras con diversos objetivos. Del total, 78.2% estaban destinadas a

fomentar la capacitación, 12.5% eran de tasa de interés preferencial, 6.25% tenían el propósito de ampliar la cobertura y fomentar la competencia y 3.1% pretendían incentivar el ahorro. Además, PRONAFIM distribuyó \$2'668 mdp a las microfinancieras para que los dieran en forma de microcréditos. De esta manera, en 2017 el programa reporta que se otorgaron 754,876 microcréditos a 597,713 beneficiarios. De los totales, 95% de los microcréditos fueron destinados a mujeres y del total de beneficiarios, también 95% son mujeres. En 2017, PRONAFIM reportó haber llegado a 1,725 municipios del país (PRONAFIM, 2018).

PATMIR: PROGRAMA DE ASISTENCIA TÉCNICA A LAS MICROFINANZAS RURALES DE BANSEFI

Según se establece en el portal de gobierno, “PATMIR es un programa de asistencia técnica especializada que tiene como objetivo la inclusión financiera basada en el ahorro y orientada a la población predominantemente rural, marginada y con escaso acceso a servicios financieros, por medio de Sociedades de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo (SACPYCS)” (BANSEFI, 06 de noviembre de 2017). En los últimos años, se ha reconocido que la clientela, además del ahorro, necesita hacer uso de otros servicios financieros como créditos, seguros y remesas, para que su inclusión financiera sea integral.

PATMIR forma parte del paquete de financiamiento contratado con el Banco Mundial hasta el año 2016, y representa 35 de los 100 millones de dólares que conforman el préstamo. El programa opera por medio de Alianzas estratégicas, seleccionadas en una licitación pública internacional, que se conforman por un grupo de SACPYCS y un Agente Técnico que provee servicios de asistencia técnica. Las SACPYCS pueden tener figura de Socap, Sofinco o Sofipo. Entre los Agentes Técnicos especializados que encabezan las alianzas está la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS) (BANSEFI, 06 de noviembre de 2017).

En su página también se establece que el Programa contempla como principal línea de acción la penetración en mercados naturales de las SACPYCS, donde las instituciones ya tienen presencia. El modelo de expansión, a través del establecimiento de Alianzas-Contrato estratégicas entre Agentes Técnicos y SACPYCS, tiene las siguientes ventajas:

- Se atraen las mejores innovaciones y prácticas disponibles a nivel nacional e internacional.
- Se propicia abatimiento de costos de transacción.

- Se aprovecha la capacidad instalada de las SACPYC y el conocimiento de sus mercados, así como los cuadros ya formados.
- Se posibilitan costos unitarios bajos por persona incluida financieramente.
- Se maximiza la ampliación y profundización de cobertura.
- Se logra mayor agilidad, eficiencia y eficacia en la operación y desembolso de recursos de apoyo, así como en la supervisión.
- Se genera una visión panorámica y competitiva.
- Se logran economías de escala.
- Se diseñan “trajes a la medida” de expansión de las SACPYCS y sus contextos específicos.
- Se hace innecesaria la elaboración de costosos estudios regionales previos, ya que los estudios de mercado los realizarán las SACPYCS participantes en mercados que ya conocen (BANSEFI, 06 de noviembre de 2017).

4

OPINIÓN EXPERTA

CONEVAL calificó el desempeño de PRONAFIM durante el periodo de enero a mayo de 2018. Concluyó que el programa ha otorgado 283,400 microcréditos beneficiando a 261,100 microempresarios y microempresarias. Del total 97% son mujeres. Además, los créditos se han distribuido en 1,630 municipios de las 32 entidades federativas del país. De ellos 74% son rurales y el 26% urbanos (CONEVAL, 2018b).

A pesar de estas calificaciones que a primera vista no parecen malas y que las instituciones microfinancieras han recurrido al PRONAFIM como fuente de fondeo a lo largo de los años, la experta en microfinanzas, Isabel Cruz Hernández, opina que el diseño del programa ha propiciado prácticas que perjudican a quienes debería ayudar. La Doctora Cruz Hernández ha señalado que algunas microfinancieras de iniciativa privada toman ventaja del programa para enriquecerse a costa de hacer negocios con gente de bajos ingresos y con el discurso de ganar-ganar aliviando la pobreza.

En su artículo “PRONAFIM (2001-2018): financiando la desigualdad”, publicado en El Financiero en agosto de 2018, la Directora General de AMUCSS, Isabel Cruz Hernández, acusa

que, tomando ventaja de la relativa flexibilidad que permite PRONAFIM con respecto a las tasas de interés que cobran las instituciones a sus clientes, en 2016 las IMF recibieron recursos por los que debían pagar tasas de entre 3 y 10% anual. Al mismo tiempo, por los préstamos otorgados, cobraron tasas que iban de 30 a 116.7% anual (Cruz Hernández, 2018a). Cruz Hernández también ha señalado inconsistencias en la meta que el programa tiene de empoderar a las mujeres dándoles un papel primordial en el manejo de las finanzas. Sostiene que, aunque el porcentaje de beneficiarias mujeres es mucho mayor que el de hombres, el monto promedio que recibieron en apoyos crediticios fue cerca de 42% menor que el recibido por hombres.

En su artículo, Cruz Hernández también señala que la tentativa de grandes ganancias ha llegado a modificar la estructura del mercado en ciertas zonas. Destaca que hay lugares en los que el modelo de pago de intereses y capital de manera semanal o quincenal, ha llevado a que demasiadas microfinancieras se establezcan en el mismo sitio. También acusa que este fenómeno, causado por el modelo comercial que promueve PRONAFIM, ha llevado al sobreendeudamiento de microempresarios.

Entre las cifras de los informes de resultados del programa y en la ficha de monitoreo 2017-2018 de CONEVAL, no hay datos que afirmen tales aseveraciones ni que las contradigan. Esto puede deberse a que el análisis de la doctora Cruz Hernández abarca muchos más periodos, de 2001 a 2018, y hace un estudio bastante más profundo. Sin embargo, su investigación integral de la evolución del programa y su experiencia en el sector le dan un alto nivel de credibilidad.

Dicho esto, en un segundo artículo publicado en *El Financiero*, Cruz Hernández (2018b) sostiene que el PATMIR es “sin duda el de mayor impacto y alcance en materia de finanzas populares”. La doctora Isabel Cruz Hernández (2018b), apunta que en tan solo cinco años, el programa logró bancarizar a 1.3 millones de personas. Usando las cifras publicadas por el reporte *Resultados del PATMIR 2012-2016*, realizado por la SHCP, BANSEFI, el Banco Mundial y el mismo PATMIR, sostiene que el programa incluye la participación de 213 sociedades constituidas como Socap, Sofipo y Sofinco que tuvieron influencia en 43,100 localidades distribuidas en los 32 estados de la república (SHCP *et al.*, 2017).

Aunque a diferencia de PRONAFIM, PATMIR no es un programa que explícitamente favorezca el financiamiento a mujeres, logró que, del padrón de beneficiarios, 59% fueran mujeres. Las beneficiarias tuvieron, en promedio, ahorros sólo 6% menores que los hombres. Como PATMIR se especializa en el ahorro, los informes de resultados revisados no incluyen datos sobre

el comportamiento de las tasas de interés de créditos solicitados. Además, el tipo de reporte de resultados elaborado para PATMIR incluye calificaciones en cuanto a diseño del programa, su consistencia y resultados que no son tan fáciles de encontrar para el caso de PRONAFIM. En este sentido, de los posibles 4 puntos en la evaluación de diseño, en los resultados de 2016 PATMIR obtuvo 3.4. De los posibles 10 puntos en la evaluación de consistencia y resultados, el programa obtuvo 9.14 (SHCP *et al.*, 2017). Cruz Hernández sostiene que es el programa con calificaciones más altas de CONEVAL.

En una entrevista privada para el presente trabajo, la doctora Cruz Hernández explicó por qué su experiencia le lleva a concluir que el diseño del PATMIR, enfocado al ahorro y a operar en zonas rurales por medio de organismos de finanzas populares, tiene gran impacto en la reducción de pobreza. La clave está en el tipo de figura jurídica que prioriza. Las SACPYCS, pero en particular las Socap y las Sofinco, son las figuras que tienen mejor noción del tipo de productos que pueden servir a sus clientes porque, al captar recursos de estos últimos que también son sus socios, distinguen mejor sus necesidades.

Es decir, las Socap y las Sofinco abonan más al desarrollo económico de sus clientes-socios que otras figuras o entidades porque tienen mayor proximidad con ellos. Cuanto menor es su tamaño, mayor es la proximidad y conocen mejor las actividades económicas y sus ciclos. La cercanía les permite participar con sus socios en asambleas y reuniones, así como proveer atención personalizada en las oficinas o comunidades. Destaca que el hecho de que los empleados sean del territorio y conozcan bien a los socios, abona a crear relaciones de confianza sobre el uso de servicios.

5

REFLEXIONES FINALES

En este trabajo se procuró esbozar un panorama ordenado del “sector microfinanciero” en México. El objetivo primordial era dar las herramientas necesarias para entender de qué partes se

compone y cómo se articulan. Aunque hay varios trabajos que detallan el comportamiento de las microfinanzas en el país, poco se ha escrito de la estructura del sector y cómo abordarlo.

Aquí, se describieron las microfinanzas utilizando el concepto aceptado internacionalmente. Se procuró adaptar ese conocimiento al escenario mexicano considerando la situación de inclusión financiera y se repasaron trabajos que han descrito, con sus restricciones, lo que es común a los actores involucrados en las microfinanzas durante diferentes periodos. Se llegó a la conclusión de que el “sector microfinanciero” y sus componentes no están bien definidos en México, como sí lo están otros sectores del sistema financiero mexicano. Por lo tanto, se procuró distinguir a los actores que resultan relevantes para que se desarrollen estas actividades financieras particulares en el país.

La distinción no resultó sencilla. De la revisión en diversos portales de gobierno, estudios, reportes, leyes, reglas de operación y otros documentos legales se concluyó que la información es incompleta, confusa y, a veces, contradictoria. Así, el primer reto fue saber a qué instituciones se referían los diversos textos cuando mencionaban a las “instituciones microfinancieras”, pues al no haber definición oficial, al menos en el caso mexicano, el término se usa para referirse a diversas organizaciones dependiendo del año y fuentes consultadas por el autor.

La solución a estos problemas adoptada en este estudio fue considerar como instituciones microfinancieras a aquellas constituidas como Sofipo, Socap, Sofinco, Sofom, Unión de Crédito y a algunos bancos múltiples y de nicho. Se eligieron estas figuras porque son las que, actualmente, se benefician de redes de apoyo y fondeo gubernamental destinado a promover el otorgamiento de servicios financieros a personas que por su condición de pobreza no pueden acceder a los servicios tradicionales. Esta definición de actores no pretende de ninguna forma ser la mejor ni definitiva. Sin embargo, pareció la mejor opción dado que las limitaciones de tiempo y la complejidad del sector restringen enormemente la capacidad de hacer un análisis más profundo y preciso.

Una vez que se estableció bajo qué figuras jurídicas podrían constituirse las instituciones microfinancieras, se pasa a describir sus atribuciones y características legales. La idea que hay detrás, es que su marco legal define qué tan óptimamente se desempeñan en la provisión de servicios de microfinanzas. Es importante recordar que tales servicios se caracterizan por satisfacer la demanda de personas en circunstancias específicas por lo que los productos financieros tienen que ser diseñados casi a la medida. Considerando lo anterior, sería ideal revisar cuáles, de entre los distintos marcos legales, realmente permiten a las diversas figuras ofrecer productos pensados

para aminorar los estragos de vivir en condición de pobreza y mejorar la calidad de vida de su clientela. Así, podría definirse de mejor forma cuáles instituciones logran mejor su cometido y se pueden considerar como microfinancieras.

En el engranaje microfinanciero mexicano, hay otros actores, además de las figuras como Sofom y Sofipo antes mencionadas, que también fueron considerados en el presente trabajo. Éstas fueron algunas instituciones de banca múltiple como BANSEFI y acciones de gobierno tales como los programas sociales dirigidos al desarrollo social. Considerando que las IMF pueden autofinanciarse o usar subsidios para operar, se describieron los organismos que fueron señalados por intermediarias asociadas a ProDesarrollo como sus principales fuentes de fondeo. Además de FIRA y NAFIN, se describieron brevemente los programas sociales considerados prioritarios en el Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal y otros que han sido populares como fuente de financiamiento entre las IMF: PRONAFIM y PATMIR.

Con la intención de incluir la opinión de una persona con amplia experiencia y profundo conocimiento del tema, se incluyeron las opiniones de la Doctora Isabel Cruz Hernández. La visión de la doctora no solo considera las cifras disponibles en los portales de instituciones como Secretaría de Economía, SHCP y CONEVAL, sino que fueron moldeadas por años de trabajo cercano a las microfinancieras y sus clientes. En su opinión, las figuras jurídicas que permiten desarrollar productos con mejores resultados son las que tienen las formas asociativas de Socap y Sofinco. Sus años de experiencia con este tipo de instituciones le ha llevado a concluir que la proximidad con su clientela es un factor clave. Sostiene que la característica de tener principios solidarios y base mutualista, asegura que se entienda la visión y necesidades de la clientela dentro de su área de influencia. Su base comunitaria y proximidad social les permite crear y adaptar productos con la visión exclusiva de cada microrregión. Además, apunta que sus reflexiones se respaldan por los positivos resultados del programa PATMIR que trabaja exclusivamente con Socap, Sofinco y Sofipo. Así, lo considera el programa con mejor impacto sobre la reducción de pobreza.

Considerando la opinión de la experta, cabría preguntarse cuáles son las particularidades de esas figuras jurídicas y programa gubernamental que las hacen tan buenas herramientas para las microfinanzas y cómo podríamos replicarlas. En primer lugar, podríamos notar que tanto PATMIR cuanto las Sofinco operan solo en zonas rurales. La proximidad y familiarización con las necesidades de la clientela son claramente un punto importante para las microfinanzas. No

obstante, no se trata de acciones inherentes al entorno rural. Si la posibilidad para que la clientela dé retroalimentación y se involucre en el proceso de diseño de los productos es lo que distingue a las mejores figuras microfinancieras, entonces se trata de actividades que, con sus asegunes, podrían replicarse en el ámbito urbano.

La característica que tienen las Sofinco y Socap de trabajar con socios de su región de influencia, permite que haya una importante transferencia de información. Captando ahorro de comunidades, las microfinancieras conocen mejor las capacidades y necesidades de su clientela, así como sus actividades económicas y sus ciclos. Este mecanismo promueve que se den relaciones de confianza entre la gente y los proveedores de servicios, llevando a que crezca la inversión y el desarrollo económico de las regiones. Como puede apreciarse, ninguno de estos rasgos es intransferible al ámbito urbano aunque ha de reconocerse que las condiciones en zonas urbanas y rurales no son idénticas, por lo que podría haber dificultades para adaptarlos.

Es la propiedad de trabajar con socios lo que da la visión privilegiada que se necesita para funcionar eficientemente en el ámbito microfinanciero. Como vimos, algunos autores argumentan que las IMF, en propiedad cooperativa o de comunidad, que se financian con ahorros, son tan factibles para zonas rurales cuanto para zonas urbanas.

No se trata de una tarea sencilla. La adopción de instituciones con principios solidarios y base mutualista podría presentar retos por las diferencias que hay entre zonas urbanas y rurales como el alto movimiento poblacional que hay en las primeras. Además, podría pensarse que el legado histórico de México ha conducido a que el trabajo en cooperativas o de manera comunitaria esté más arraigado en zonas rurales del país, pero esto no debería limitar la promoción en zonas urbanas de esta forma de organizarse y trabajar que ha mostrado tener buenos resultados para las microfinanzas.

GLOSARIO

AMUCSS: ASOCIACIÓN MEXICANA DE UNIONES DE CRÉDITO DEL SECTOR SOCIAL

BANCOMEXT: BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C.

BANOBRAS: BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S.N.C

BANJERCITO: BANCO NACIONAL DEL EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA, S.N.C.

BANSEFI: BANCO DEL AHORRO NACIONAL Y SERVICIOS FINANCIERO.

BANXICO: BANCO DE MÉXICO

CONSAR: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

CONAIF: CONSEJO NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA

CONEVAL: CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL.

CNBV: COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

CNSF: Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

DOF: Diario Oficial de la Federación

EACP: ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

FIRA: FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELACIÓN CON LA AGRICULTURA

FND: FINANCIERA NACIONAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO, RURAL, FORESTAL Y PESQUERO

FOCIR: FONDO DE CAPITALIZACIÓN E INVERSIÓN DEL SECTOR RURAL

IMF: INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS

MIPYME: MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

PRONAFIM: PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO AL MICROEMPRESARIO Y LA MUJER RURAL

PATMIR: PROGRAMA DE ASISTENCIA TÉCNICA A LAS MICROFINANCIERAS RURALES DE BANSEFI.

SACPYCS: SOCIEDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR Y COOPERATIVO

SHF: SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL, S.N.C.

SHCP: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

SOCAP: SOCIEDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y PRÉSTAMO

SOFIPO: SOCIEDAD FINANCIERA POPULAR

SOFINCO: SOCIEDAD FINANCIERA COMUNITARIA

SOFOM: SOCIEDAD FINANCIERA DE OBJETO MÚLTIPLE

SOFOM ENR: SOCIEDAD FINANCIERA DE OBJETO MÚLTIPLE NO REGULADA

NAFIN: NACIONAL FINANCIERA

BIBLIOGRAFÍA

Alberro, Irina *et al.*, *Inclusión financiera en México: retos y perspectivas*, El Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2016.

Aldasoro, Blanca *et al.*, “Estudio sobre las tasas de interés de microcrédito en México”, México, International Finance Corporation (IFC), Triple Jump, PRONAFIM, Sparkassenstiftung für internationale Kooperation y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2017.

AMUCSS, “Sociedades Financieras Comunitarias: organismos de integración financiera rural”, México, 2013. Consultado el 29 de diciembre en http://era-mx.org/biblio/AMUCSS_SOFINCOs_2013.pdf.

Armendáriz, Beatriz y Morduch, Jonathan, *Economía de las microfinanzas*, trad. Roberto Reyes Mazzoni, rev. Tec. Gustavo A. del Ángel Mobarack, Ciudad de México, FCE y CIDE, 2011.

Banco Mundial, “Inclusión financiera”, <https://www.bancomundial.org/es/topic/financiamiento/overview>, 20 de abril de 2018. Consultado el 10 de septiembre de 2018.

BANSEFI, “Programa Integral de Inclusión Financiera como parte del Programa PROSPERA”, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, México, 07 de septiembre de 2014. Consultado el 11 de octubre de 2018 en <https://www.gob.mx/bansefi/prensa/programa-integral-de-inclusion-financiera-como-parte-del-programa-prospera?idiom=es>.

BANSEFI, “PATMIR”, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, México, 06 de noviembre de 2017. Consultado el 13 de octubre de 2018 en <https://www.gob.mx/bansefi/acciones-y-programas/patmir-28242>.

Banxico, “Sistema Financiero”, <http://www.anterior.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html>, consultado el 22 de agosto de 2018.

Bouquet, Emmanuelle, “Construir un sistema financiero para el desarrollo rural en México”, *TRACE*, 52 (2007).

CNBV, “Reporte Nacional de Inclusión Financiera 2”, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México, junio de 2010.

CNBV, “Sociedades Financieras Populares y Sociedades Financieras Comunitarias”, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México, 18 de julio de 2018. Consultado el 9 de septiembre de 2018 en <https://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/SECTOR-POPULAR/Difusi%C3%B3n/Paginas/Sociedades-Financieras-Populares.aspx>.

CNBV, “Sociedades Financieras Populares”, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México, 25 de octubre de 2013. Consultado el 10 de septiembre de 2018 en <https://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/SECTOR-POPULAR/Preguntas-Frecuentes/Paginas/Sociedades-Financieras-Populares.aspx>.

CNBV, “Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Socap)”, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México, 31 de mayo de 2016. Consultado el 10 de septiembre de 2018 en <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/sociedades-cooperativas-de-ahorro-y-prestamo-socap>.

CNBV, “Sofomes”, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México, 30 de junio de 2015a. Consultado el 13 de septiembre de 2018 en <https://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/OTROS-SUPERVISADOS/Descripci%C3%B3n-del-Sector/Paginas/SOFOMES-Reguladas.aspx>.

CNBV, “Reportes y estudios de inclusión financiera”, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México, 04 de diciembre de 2018. Consultado el 26 de septiembre de 2018 en <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/divulgacion-de-inclusion-financiera-26625>.

CNBV, “Sector Uniones de Crédito. Descripción del Sector de Uniones de Crédito”, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México, 14 de enero de 2016. Consultado el 8 de octubre de 2018 en <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/sector-uniones-de-credito>.

CNBV, “Preguntas frecuentes”, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México, 2015b. Consultado el 10 de octubre de 2018 en <https://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/UNIONES-DE-CREDITO/Paginas/Preguntas-Frecuentes.aspx>.

CNBV, “Tipos de Bancos del Sector”, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México, México, 02 de septiembre de 2016. Consultado el 14 de noviembre de 2018 en <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/tipos-de-bancos>.

CNBV, “Banca de Desarrollo (BD)”, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México, México, 25 de agosto de 2016. Consultado el 23 de noviembre de 2018 en <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/banca-de-desarrollo-bd>.

CNBV, “Nacional Financiera, S.N.C., (NAFIN). Institución de Banca de Desarrollo”, México. Consultado el 7 de diciembre de 2018 en <https://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/BANCA-DE-DESARROLLO/Descripcion-del-Sector/Documents/Descripcion%20NAFIN.pdf>.

CONEVAL, “Medición de la Pobreza. Pobreza en México”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, 2017. Consultado el 26 de agosto de 2018 en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.

CONEVAL, “Medición de la pobreza. Glosario”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Consultado el 31 de agosto de 2018a en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>.

CONEVAL, “Ficha de Monitoreo 2017-2018. Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, 2018b. Consultado el 9 de noviembre de 2018 en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_10_S021.pdf.

CONDUSEF, “Conoce más a las Cajas de Ahorro y Sofipos”, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, México, mayo de 2017. Consultado el 23 de septiembre de 2018 en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/258742/ahorro_y_credito_popular_web.pdf.

CONDUSEF, “Conoce las SOFIPOS”, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, México, 8 de mayo de 2018. Consultado el 2 de noviembre de 2018 en <https://www.condusef.gob.mx/Revista/index.php/usuario-inteligente/educacion-financiera/958-conoce-las-sofipos>.

CONAIF, “Reporte Nacional de Inclusión Financiera 6”, Consejo Nacional de Inclusión Financiera, México, 2014.

CONAIF, “Reporte Nacional de Inclusión Financiera 7”, Consejo Nacional de Inclusión Financiera, México, 2016.

CONAIF, “Reporte Nacional de Inclusión Financiera 9”, Consejo Nacional de Inclusión Financiera, México, 2018.

Consultative Group to Assist the Poor, “Portal de microfinanzas”. Consultado el 2 de septiembre de 2018 en <https://www.microfinancegateway.org/es/what-is-microfinance>.

Cruz Hernández, Isabel, “Pronafim (2001-2018): financiando la desigualdad”, *El Financiero*, México, 21 de agosto de 2018a (sec. Opinión).

Cruz Hernández, Isabel, “PATMIR: la eficacia de un buen diseño en políticas públicas para la inclusión financiera y el desarrollo en zonas rurales”, *El Financiero*, México, 4 de septiembre de 2018b (sec. Opinión).

DOF, “Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo”, Diario Oficial de la Federación, México, 13 de agosto de 2009. Consultado el 17 de octubre de 2018 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRASCAP_280414.pdf.

DOF, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de mayo de 2013. Consultado el 14 de noviembre de 2018 en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013.

DOF, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018”, Diario Oficial de la Federación, México, 2017a. Consultado el 4 de septiembre de 2018 en http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5509738.

DOF, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2018”, Diario Oficial de la Federación, México, 2017b. Consultado el 27 de septiembre de 2018 en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509740&fecha=29%2F12%2F2017.

DOF, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018”, Diario Oficial de la Federación, México, 2017c. Consultado el 27 de octubre de 2018 en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017.

DOF, “Reglas de Operación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural para el ejercicio fiscal 2018”, Diario Oficial de la Federación, México, 2017d. Consultado el 6 de octubre de 2018 en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508815&fecha=22/12/2017.

FOMMUR, “Informes de PRONAFIM (SIPOT)”, Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, México, 2018. Consultado el 3 de septiembre de 2018 en <http://www.fommur.gob.mx/articulo/informes-pronafim-sipot>.

FIRA, “¿Quiénes somos?”, Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, México, septiembre de 2018. Consultado el 26 de noviembre de 2018 en <https://www.fira.gob.mx/Nd/AcercadeNosotros.jsp>.

Guerra Martínez, Claudia, *Fusiones Bancarias: El Caso Bancomer (Análisis de Notas Periodísticas e Investigación)*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
Hernández, Maya y Oralia, Sandra (coord.), *Reformas estructurales: avances y desafíos*, t. 7: Andrade Hernández, Juan Manuel *et al.*, *Análisis de la reforma financiera*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2017.

Hollis, Aidan y Sweetman, Arthur, “Microfinance and Famine: The Irish Loan Funds during the Great Famine”, *World Development*, 32(2004).

INEGI, “Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México. Consultado el 21 de septiembre de 2018 en <https://www.inegi.org.mx/app/ageeml/>.

Ledgerwood, Joanna, *Microfinance handbook: an institutional and financial perspective*, Washington D.C., The World Bank, 1998.

Ley de Ahorro y Crédito Popular. Consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/17.pdf>.

Ley de Instituciones de Crédito. Consultada en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_220618.pdf.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Consultada en <https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Ley%20General%20de%20Organizaciones%20y%20Actividades%20Auxiliares%20del%20Cr%C3%A9dito.pdf>.

Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros. Consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/164.pdf>.

Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Consultada en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRASCAP_280414.pdf.

Levy, Santiago, “Presentación del libro *Esfuerzos mal recompensados. La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*”, Ciudad de México, 23 de agosto de 2018.

Márquez, Graciela *et al.* (eds.), *Pejenomics. Volumen II*, Ciudad de México, 2018.
Morduch, Jonathan, “The role of subsidies in microfinance: evidence from the Grameen Bank”, *Journal of Development Economics*, 60 (1999).

ProDesarrollo, “Una labor que entreteje esfuerzos: Un informe de ProDesarrollo. Benchmarking de las microfinanzas en México 2016-2017”. Consultado el 1 de octubre de 2018 en <http://www.prodesarrollo.org/sites/default/files/bench2016-2017compressed.pdf>.

Programa de Inclusión Social PROSPERA, “Es la Inclusión Financiera de PROSPERA un Esfuerzo ambicioso y único en América Latina”, México, 31 de julio de 2015. Consultado el 17 de septiembre de 2018 en <https://www.gob.mx/prospera/prensa/es-la-inclusion-financiera-de-prospera-un-esfuerzo-ambicioso-y-unico-en-america-latina>.

PRONAFIM, “Resultados PRONAFIM 2017”, Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural), México, 13 de febrero de 2018. Consultado el 22 de octubre de 2018 en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/310944/RESULTADOS_DEL_PRONAFIM_2017.pdf.

Robinson, Marguerite S., *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*, Washington D.C., Communications Development Incorporated, 2001.

Secretaría de Economía, “Cuarto Informe Trimestral para el ejercicio fiscal 2017 sobre el presupuesto ejercido, a nivel de capítulos y concepto de gasto, así como el cumplimiento de metas y objetivos con base en los indicadores de desempeño de los Programas Presupuestarios Sujetos a Reglas de Operación “S” y de Otros Subsidios “U” a cargo de la Secretaría de Economía”, México, enero de 2018. Consultado el 29 de noviembre de 2018 en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288481/IV_Inf_Trim_2017_VF.pdf.

Seibel, Hans Dieter, *History matters in microfinance*, Universidad de Koln, documento de trabajo No.2003,5, International Journal of Microfinance and Business Development, Koln, 2003.

SHCP, “Banca de desarrollo”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México. Consultado el 29 de agosto de 2018 en http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/banca_desarrollo/index.html.

SHCP *et al.*, “Resultados del PATMIR 2012-2016”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 25 de enero de 2017. Consultado el 30 de octubre de 2018 en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209746/Folleto_PATMIR.pdf, 2016.