

Javier Gavito Mohar\*

# FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO DE LAS FINANZAS POPULARES EN MÉXICO

*Hasta hace pocos años, el sistema financiero mexicano se caracterizaba por ser poco profundo y tener un desarrollo desigual de los intermediarios, principalmente de los no bancarios. Además, un porcentaje significativo de la población económicamente activa no tenía acceso a los servicios financieros formales. Para afrontar esta situación y poder desarrollar el enorme potencial del sector financiero del país, se está llevando a cabo un gran esfuerzo en materia legislativa que permita regular el sector de manera integral de forma que, respetando sus principios esenciales y su organización tradicional, incorpore al sistema todo el entramado del sector de ahorro y crédito popular que hasta ahora transcurría por cauces paralelos.*

**Palabras clave:** sistema financiero, operaciones y productos financieros, cajas de ahorros, México.  
**Clasificación JEL:** G18, G21, O54.

## 1. Introducción

Al inicio del siglo XXI, el sistema financiero mexicano se caracterizaba por ser poco profundo y tener un desarrollo desigual —y en algunos casos, incipiente— de los intermediarios, principalmente los no bancarios. Además, un porcentaje significativo de la población económicamente activa<sup>1</sup> no tenía acceso a los servicios finan-

cieros formales, ya que la mayor parte de los intermediarios que conforman la llamada Banca Social no estaban regulados ni supervisados.

La administración del Presidente Vicente Fox, concibe el Sistema Financiero Mexicano con dos componentes:

1. El primero es el sistema financiero tradicional integrado por la banca comercial, casas de bolsa, sociedades de inversión, arrendadoras, factorajes, otras organizaciones auxiliares del crédito y la banca de desarrollo.
2. El segundo es la Banca Social compuesta por el Sector de Ahorro y Crédito Popular (ACP) o Banca Popular y las microfinancieras.

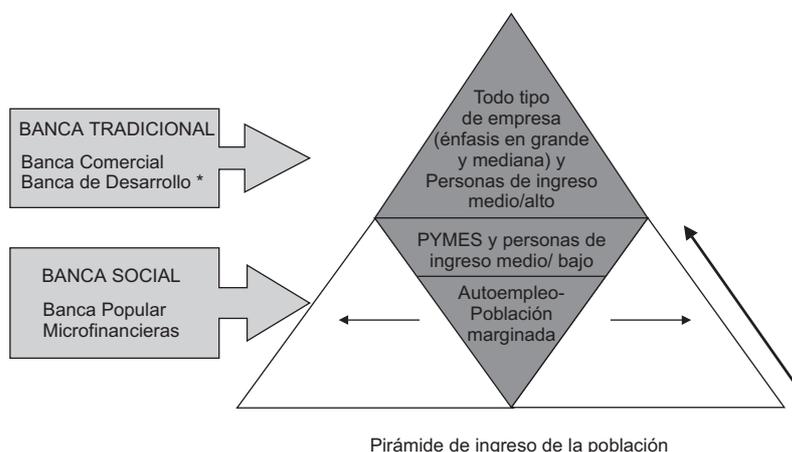
Los servicios del sistema financiero tradicional están enfocados a atender preponderantemente a la población de mayores ingresos. Por su parte, la Banca Social atiende a la población de ingreso medio y bajo y su desarrollo todavía es incipiente.

---

\* Director General del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.

<sup>1</sup> En México se estima que únicamente el 35 por 100 de la población económicamente activa tiene acceso a los servicios financieros de la banca comercial. El porcentaje restante, al menos 25 millones de habitantes en edad productiva, no cuentan con servicios financieros formales. Esto se debe al nivel de ingresos de la población, a la gran dispersión geográfica y al alto costo de la información disponible y su administración.

**FIGURA 1**  
**ESTRUCTURA DEL SECTOR FINANCIERO MEXICANO**



NOTA: \* También atiende algunos de los sectores apoyados por la Banca Social.

La diferencia entre el sector de ahorro y crédito popular y las microfinancieras es que la primera incorpora a intermediarios que captan ahorro y tienen una presencia extendida, mientras que las segundas se enfocan a la canalización de microcréditos fondeados con recursos gubernamentales, de organizaciones no gubernamentales (ONG's) o privados y su presencia está concentrada en zonas de alta marginación.

## 2. El sector de ahorro y crédito popular

Se estima que el sector de ahorro y crédito popular (ACP) está conformado por alrededor de 600 organizaciones con 5 millones de socios/clientes. Estos intermediarios venían operando con diversas figuras jurídicas y en su mayor parte no estaban regulados ni supervisados.

En este contexto, el sector de ACP se ha orientado a atender durante más de 50 años la demanda de servicios de ahorro y crédito de una parte del segmento de población que no es cubierto por la banca tradicional.

En cuanto a su origen, la mayoría de las sociedades surgen a partir de iniciativas de las comunidades. Estas

iniciativas han contado con el apoyo, generalmente, de la Iglesia católica, las organizaciones sociales de base y en algunos casos han sido resultado de programas gubernamentales.

Del total de organizaciones que integran el sector de ACP, más del 90 por 100 no está obligada a cumplir con la normatividad y no es objeto de la supervisión que realiza la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

En adición a la falta de un marco legal adecuado y un sistema de supervisión homogéneo, el sector de ACP carecía de un esquema de seguro de depósito para garantizar el patrimonio de los ahorradores en caso de presentarse una situación de insolvencia.

Debido a este vacío, la quiebra de algunas cajas populares hacia finales de los años noventa afectó severamente el patrimonio de los socios, obligando a la intervención del gobierno federal para atender el reclamo de este sector de la sociedad. De esta manera, se inició una estrategia para dar solución permanente a estos problemas a fin de transformar e institucionalizar al sector de ACP al formalizarlo, con una regulación y su-

pervisión conforme a las mejores prácticas en la materia.

Por otra parte, esta estrategia aspira a incrementar la profundización del sistema financiero nacional en donde la banca popular incremente su cobertura en dos direcciones:

- por un lado se desplace horizontalmente prestando servicios financieros a la población desatendida y,
- por el otro, verticalmente buscando atender eficientemente a la población de recursos medios y en los niveles más bajos de ingreso. Al incrementar su cobertura verticalmente, la banca social se encontrará eventualmente con la banca comercial generando un sistema financiero más competitivo y profundo.

### 3. Marco legislativo del sector de ahorro y crédito popular

Uno de los primeros pasos para sentar las bases del marco institucional del sector de ACP fue la aprobación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) por el Congreso de la Unión. Es una Ley que ordena en un mismo marco jurídico a toda la variedad de entidades que realizan la actividad de ahorro y crédito popular. En adelante sólo habrá dos figuras: la Cooperativa de Ahorro y Préstamo (Sociedad Cooperativa) y la Sociedad Financiera Popular (Sociedad Anónima). Las entidades además, podrán asociarse libremente en Federaciones y éstas, a su vez, en Confederaciones.

Esta Ley establece mecanismos de regulación prudencial y supervisión por parte de las autoridades y de supervisión auxiliar realizada por las propias entidades a través de las Federaciones. Además, como mecanismo de última instancia se cuenta con el seguro de depósito. Asimismo, el esquema de regulación prudencial busca que las entidades sean capaces de hacer frente a sus compromisos en concordancia con los riesgos que asumen; es decir, mientras mayores sean los riesgos que asumen las entidades, mayores tendrán que ser los controles y requerimientos regulatorios que deberán cumplir.

Se trata de un enfoque eminentemente preventivo y de detección temprana de los problemas potenciales que pudiesen afectar la solvencia de las entidades.

Este esquema es similar al que usan los sistemas de finanzas populares más exitosos del mundo, en el que la regulación prudencial es emitida por la autoridad. Las Federaciones realizan la supervisión auxiliar de las entidades a través de Comités autónomos, en tanto que la autoridad financiera, en este caso la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, mantiene sus facultades de supervisión sobre las entidades y supervisa a las Federaciones.

Las Federaciones tendrán a su cargo la supervisión auxiliar. Al estar más cerca de sus integrantes, podrán conocerlos mejor e incluso contar con referencias particulares sobre su honorabilidad y honestidad, lo que les facilitará la detección de problemas o anomalías de manera temprana, es decir, antes de que se ponga en riesgo los intereses de los ahorradores. Con esto se busca dar más elementos a las autoridades para que realicen con mayor eficacia las actividades de supervisión y vigilancia del sistema.

En el caso de las entidades que no deseen pertenecer a una Federación, la Ley establece mecanismos para que, respetando su libertad de asociación, puedan quedar sujetas a la regulación, supervisión y vigilancia que corresponden.

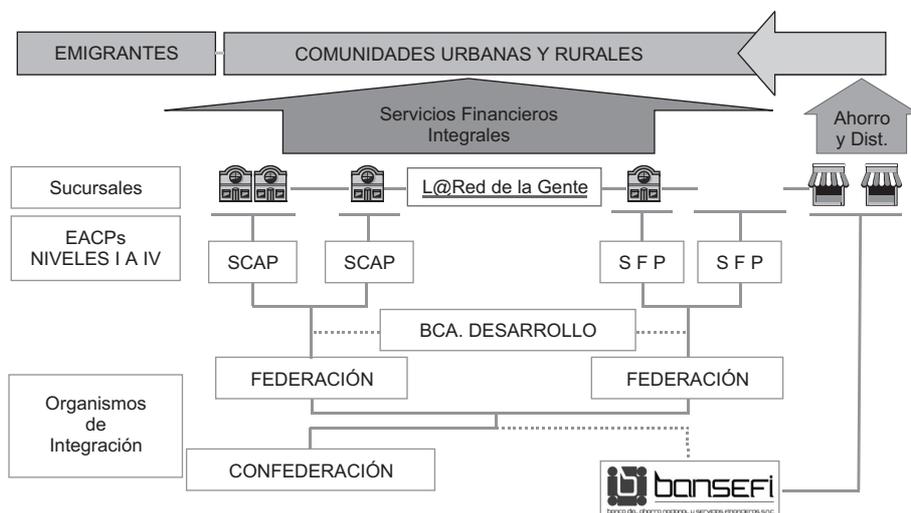
Cabe señalar que las entidades que decidan afiliarse a alguna Federación, podrán recibir de ésta diferentes servicios, tales como asistencia técnica para subsanar las observaciones derivadas de la supervisión y capacitación de personal, entre otros, que serán de gran utilidad para su crecimiento y desarrollo.

Las Confederaciones, por su parte, serán las encargadas de administrar el Fondo de Protección. Las aportaciones al Fondo de Protección se fijarán de acuerdo al pasivo de cada entidad y a su nivel de operaciones.

Con el mismo fin de proteger los intereses de los ahorradores, la Ley contiene mecanismos como la intervención, cuyo propósito es corregir desviaciones adminis-

FIGURA 2

DISEÑO INSTITUCIONAL DEL SECTOR DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR



trativas y financieras, ya sea por conductas dolosas o por alguna contingencia financiera. Asimismo, se podrá determinar la suspensión progresiva de distintos tipos de operaciones, para prevenir y, en su caso, revertir las anomalías financieras o de cualquier otro tipo que afecten la estabilidad o solvencia de las entidades. Existe también la posibilidad de revocar la autorización para operar.

En cuanto a las Federaciones y Confederaciones, una vez autorizadas, contarán con dos años para cumplir con el número de afiliados correspondiente. Del mismo modo, se establece un plazo para que el Fondo de Protección entre en operación. Así, para que una entidad pueda usar los recursos del Fondo será necesario que haya realizado aportaciones al mismo por lo menos durante dos años.

Asimismo, la Ley establece un marco de medidas correctivas mínimas que permitirán afrontar las dificultades desde el momento en que se empiezan a gestar. Ejemplos de estas medidas son la suspensión de pago

de dividendos o excedentes, presentar un plan de capitalización, limitar la concesión de créditos o incluso llegar a la remoción del Consejo de Administración y del Gerente General. Todo ello, con la finalidad de proteger los intereses de los ahorradores.

Es importante señalar que los intermediarios constituidos antes de la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, cuentan con cuatro años para incorporarse al nuevo esquema regulatorio. Ese lapso ha requerido de un conjunto de acciones coordinadas, para que la plena entrada en vigor de las nuevas disposiciones se realice de manera ordenada. La mayoría de las organizaciones existentes ha tenido que emprender diversas tareas en varios aspectos para estar en condiciones de cumplir con la normatividad. Para apoyarlos en la transición, el gobierno federal diseñó una estrategia integral que ha venido coordinando BANSEFI.

Junto con la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la transformación del Patronato del Ahorro Nacional, en institu-

ción de banca de desarrollo ha sido fundamental para conformar un sistema de finanzas populares competitivo y eficiente. La experiencia internacional hace evidente la necesidad de proveer servicios financieros complementarios que refuercen e impulsen la operación de las entidades de ahorro y crédito popular.

#### 4. El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) busca convertirse en una institución sólida, dinámica y comprometida con el sector de ahorro y crédito popular, al que ofrecerá de forma eficiente diversos productos y servicios. BANSEFI tiene la misión de apoyar el desarrollo institucional del sector de ahorro y crédito popular y promover la cultura financiera y el ahorro entre sus integrantes. Sus objetivos son: a) promover el ahorro, principalmente entre los sectores populares; b) ofrecer servicios financieros que permitan tanto fortalecer la posición de las entidades que lo conforman, como ampliar la gama de productos y servicios que ofrecen; y, c) coordinar los apoyos del Gobierno Federal para constituir la infraestructura necesaria para que el sector opere en forma ordenada y eficiente.

##### a) *Fomento del ahorro*

BANSEFI hereda su primera tarea de la labor que por 50 años realizó el Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) y que consiste fundamentalmente en prestar servicios de captación de depósitos a la población de bajos ingresos, distribuir programas gubernamentales y prestar otros servicios como pago de remesas.

A partir de la transformación de PANHAL, en enero 2001, las cuentas de ahorro han pasado de 850.000 a 2,4 millones en el mes de agosto de 2004 lo que representa un crecimiento de 183 por 100. Para fomentar el ahorro no se cobran comisiones, se pagan tasas de interés de mercado y se puede abrir una cuenta con \$50.

##### b) *Oferta de servicios financieros*

En los sistemas exitosos de banca popular existe la figura de Caja Central o Banco de Cajas, que permite aprovechar las sinergias y economías de escala del trabajo en red. Éste es el caso de la Caja Central del Movimiento Desjardins en la provincia de Quebec, Canadá, la US Central de las Cooperativas de los Estados Unidos y los bancos centrales de los movimientos cajistas y cooperativa en Europa.

En México no existía esta figura a la que muy probablemente hubiera llegado el propio sector de ACP al contar con un entorno favorable para su desarrollo y maduración. Con la constitución de BANSEFI, el Gobierno Federal acelera este proceso con el fin de potenciar los beneficios en red, tal y como sucede en otros países.

Para cumplir con esta tarea, BANSEFI busca enfocarse a actividades que mejoren la situación financiera de las organizaciones que conforman el sector a través de mecanismos orientados a la generación de ingresos y/o la disminución de los costos de operación de dichas organizaciones. Entre estas actividades se puede mencionar la administración de la liquidez. Actualmente se está manejando la liquidez de 132 Sociedades de Ahorro y Crédito Popular, el desarrollo de productos y servicios, así como el ofrecimiento de servicios fiduciarios y de cámara de compensación y liquidación, entre otros.

##### c) *Apoyo durante el período de transición*

Debido a que la banca popular representa un componente estratégico para el desarrollo nacional, el Gobierno Federal, con el apoyo de la comunidad financiera internacional, ha decidido invertir recursos de forma temporal para apoyar su transformación y consolidación.

Estos recursos han provenida básicamente de: *i)* una donación del Fondo Multilateral de Inversiones, institución adscrita al Banco Interamericano de Desarrollo, por 3,5 millones de dólares; *ii)* crédito del Banco Mundial por 150 millones de dólares, y *iii)* apoyo del Gobierno de Alemania por un millón de euros.

BANSEFI es la institución ejecutora del programa de fortalecimiento del sector de ACP, mediante el cual se pretende fortalecer a las sociedades y sus organismos de integración, con el fin de asegurar su viabilidad e incorporación al sector financiero formal. El programa, en el cual las organizaciones participan de manera voluntaria, se integra por los siguientes componentes:

### **Estabilización de las entidades del sector de ACP**

A través de este proyecto se brinda asistencia técnica para el mejoramiento, estabilización o saneamiento de entidades viables o potencialmente viables que vayan a realizar las gestiones pertinentes para obtener la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para operar en los términos de la LACP. Para ello, en primer lugar se clasifica a las sociedades de acuerdo con los estándares de evaluación desarrollados para ese fin. Posteriormente los consultores elaboran y dan seguimiento a planes de trabajo caso por caso. En este Proyecto participan 375 sociedades, la mayoría de ellas afiliadas a 15 federaciones.

El Proyecto de Estabilización también atiende a las federaciones a través:

- Capacitación del personal de las federaciones para realizar las tareas de asistencia técnica en planes de trabajo.
- Diseño y aplicación junto con las federaciones, el modelo de estructura para obtener su autorización además de lograr una operación eficiente que dé valor agregado a sus afiliados.

En conjunto, las sociedades atendidas agrupan a aproximadamente 2,6 millones de socios y poseen 27.600 millones de activos. Lo anterior representa el 90 por 100 del total estimado de socios del sector de ACP y el 95 por 100 del valor total de activos.

Los consultores elaboran planes de trabajo con temas tales como: las bases constitutivas, los órganos de gobierno, el programa general de operación, el plan de negocio, los manuales, el seguimiento de las razones financieras y la capacitación.

También se elaboran y se inicia la instrumentación de los manuales de Crédito y Cobranza; Captación; Ética; Lavado de Dinero; y, Administración de Riesgos. Asimismo, se realiza un análisis de las estructuras de costos y rendimiento de las cajas.

### **Capacitación**

La capacitación tiene como objetivo contribuir al proceso de profesionalización del personal gerencial y administrativo de las sociedades de ACP.

A la fecha se han llevado a cabo varios cursos teóricos y prácticos, en las siguientes materias:

- Contabilidad. Este componente tuvo como objetivo apoyar la migración de la contabilidad actual de las cajas a la que requiere la regulación emitida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ya que se detectaron una serie de carencias en este aspecto. Se capacitaron a 650 funcionarios de cerca de 400 organizaciones.
- Migración contable: con la participación de 45 sociedades de 12 Federaciones.
- Diplomado de análisis financiero. Han participado 410 sociedades.
- Administración de crédito. Asistieron más de 530 personas de 251 sociedades.
- Administración de riesgos, donde participaron 416 sociedades.
- Mejores prácticas de gobierno corporativo. Por realizar.
- Normas técnicas para certificados de competencias laborales. Por realizar.

### **Capacitación en otros temas y talleres de actualización**

El objetivo de este componente es contar con elementos para una capacitación puntual en temas básicos que competen al sector y a los diferentes puestos de operación de las SACP. Incluye materias como administración financiera, mercadotecnia, administración y recuperación de cartera, así como lavado de dinero y otros requeri-

mientos de la regulación. Se buscará mantener actualizados los conocimientos profesionales de los empleados y funcionarios responsables del manejo de las entidades, así como a los empleados y funcionarios de las Federaciones y a los directivos de las Sociedades.

### Infraestructura tecnológica

Con relación a la plataforma tecnológica, BANSEFI propuso un proyecto para proveer de una plataforma tecnológica y de comunicaciones a las futuras Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP), con el fin de permitirles reducir los costos de regulación y operación, dar soporte a su operación y ofrecer nuevos productos y servicios a sus socios y clientes de una forma ágil y flexible. Adicionalmente, este proyecto pretende contribuir a eficientar la toma de decisiones de las sociedades de manera que promuevan su buen gobierno y su solvencia económica.

BANSEFI proveerá una plataforma tecnológica integral y modular para el Sector de ACP, compuesta de:

- Sistemas aplicativos compartidos con la funcionalidad necesaria para administrar sus productos, clientes/socios, sucursales, operaciones internas, planeación y cumplimiento con la regulación.
- Red de comunicaciones que interconecte a todas las EACP con sus sucursales e instituciones externas con las que habrán de colaborar para propósitos comerciales o regulatorios.
- Centro de procesamiento y almacenamiento de datos compartido para albergar los sistemas y los datos de cada EACP.
- Equipos para oficinas de las EACP, sucursales y organismos de integración. Estos incluyen computadoras personales o terminales, impresoras y dispositivos adicionales para seguridad, captura de imágenes, dispensadores de efectivo, etcétera, según las necesidades de cada EACP.

Como cada EACP tiene sus propios productos, procesos y reglas de negocio y éstos evolucionarán en formas distintas, los sistemas son altamente flexibles y parametrizables. Las soluciones incorporan los distintos

niveles de desarrollo tecnológico de las EACP y permiten que éstas utilicen componentes individuales de forma modular.

Las EACP deberán poder distribuir productos tradicionales, nuevos y atractivos para sus socios y clientes a través de sus propias sucursales.

Además de proveer tecnología y productos, se debe asegurar que las EACP tengan el soporte técnico y operacional para usarlos correctamente y resolver oportunamente las fallas. Este soporte debe incluir atención telefónica para consultas y reclamos, servicio en plaza para reparación o modificación de sistemas y equipos.

Se ofrecerá un servicio compartido de atención a los socios/clientes de las EACP. La atención telefónica es muy conveniente para los socios/clientes, con un bajo costo por transacción para las EACP, una vez que alcanza un volumen considerable. Sea con su propio personal o contratando a una empresa externa, podría ofrecer un *call center* combinado para proveer los servicios de soporte al personal de las EACP y a sus socios/clientes.

Actualmente se observa una tendencia hacia la homologación de la tecnología y los procesos dentro de las Federaciones. En algunos casos las Federaciones se han encargado ya de proveer un alto nivel de sistemas, servicios y productos compartidos a sus afiliadas. Dado que las Federaciones proveen un servicio de alto valor a las EACP, no sólo de supervisión, sino también al compartir tecnología, infraestructura, capacitación y recursos, es una valiosa posibilidad el poder apoyarse en tales instituciones como plataforma de distribución de todos estos servicios para lograr una utilización acelerada.

### 5. Principios de arquitectura de la plataforma tecnológica del sector de ACP

Para que las entidades del sector de ACP puedan transformarse a las figuras legales previstas por la LACP, deberán demostrar su viabilidad financiera y la capacidad para cumplir con la regulación prudencial.

Uno de las inversiones importantes para lograr la eficiencia operativa, en un mercado de múltiples transacciones con montos de bajo valor, es la de tecnología. Las EACP tendrán ahora la necesidad de homologar los criterios contables para cumplir con las reglas de regulación prudencial, esto las obliga a invertir en tecnología y ponerla a disposición de sus socios en todas sus sucursales incluyendo aquellas de difícil acceso.

Hacer esto individualmente requiere de inversiones muy altas en recursos informáticos, de telecomunicaciones, de seguridad y de personal calificado en cada una de esas áreas. Si se comparte entre varios estos costos que de alguna manera son homogéneos, se reducen considerablemente, bajo la premisa de economías de escala. Esto representa para la mayoría de ellas un cambio cultural.

La arquitectura de la plataforma tecnológica se basa en el diseño de una red de redes utilizando Internet como *carrier* del mismo. Esta arquitectura permite el acceso en cualquier parte de la República a todos los servicios que se ofrecerán y garantiza la centralización de información, tanto para la toma de decisiones y el cumplimiento de la regulación prudencial, como para la elaboración de la contabilidad y la administración de las operaciones de las sucursales.

Esta arquitectura tiene las siguientes características:

- Integrada.
- Basada en estándares de la industria y componentes de intercambio de información.
  - Rápida de implementar, cambiar y configurar y utilizando en lo posible herramientas de *software* ya existentes.
  - Con componentes de desarrollo en las áreas necesarias para cumplir con la estrategia tecnológica planteada.
    - La solución se entregará en formato llave en mano (*Turn Key*), lo que quiere decir que una vez terminado el desarrollo e implantación de los sistemas componentes, se entregará para la operación del SACP.
    - La filosofía de atención se basa en clientes y no en cuentas, esto significa que la solución permite que un socio/cliente (personas físicas, morales o grupos de

personas) que maneje múltiples productos y pueda ser visto como un mismo socio/cliente.

- Dicha solución funcionará en forma centralizada dentro de un Centro de Datos (*Data Center*) donde se albergarán tanto las aplicaciones como la infraestructura necesaria para ofrecer los diversos tipos de servicios aquí enlistados.

- Las sucursales y oficinas de las EACP, organismos de integración y del BANSEFI accederán las aplicaciones y al Centro de Datos por medio de enlaces en una Red Privada Virtual, basada en estándares de Internet, que permitirá la conexión rápida y las capacidades de ancho de banda, seguridad, confiabilidad y niveles de servicio necesarios para su operación. Debe permitir la operación paralela (aunque sea temporal) con los sistemas que actualmente tienen las EACP y el BANSEFI.

- La arquitectura da la facilidad para que las distintas entidades administren y definan sus propias ofertas de productos y servicios (sistemas multientidad).

- La naturaleza de la arquitectura permite su administración en forma centralizada, no distribuida.

### **Evaluación del impacto social y económico de la instrumentación del modelo**

Adicionalmente, se incluyó un proyecto de evaluación de impacto y monitoreo de los programas de apoyo al sector del ACP en el desarrollo regional, con el fin de realizar las adecuaciones pertinentes durante el periodo de ejecución de los proyectos mencionados.

### **Fortalecimiento de la capacidad de supervisión**

Se ha dado capacitación y asistencia técnica a los Comités de Supervisión de las futuras federaciones. Este proyecto ha estado a cargo de Desarrollo Internacional Desjardins (DID) y a la fecha han obtenido su certificación 11 comités.

La función de supervisión es esencial para asegurarle protección a los depositantes. La mejor legislación no sirve de nada, si no se supervisa de modo eficaz el cum-

plimiento de la legislación aprobada y la aplicación de la normatividad que debe asegurar la salud de las entidades de ahorro y crédito popular (EACP).

### Otros proyectos

Con un donativo del gobierno de Alemania y el apoyo de la Fundación de Cajas de Ahorro para la Cooperación Internacional de Alemania se puso en marcha un proyecto para apoyar la organización y estructuración de federaciones. Asimismo, se elaboraron modelos de estatutos y reglamentos con el fin de facilitar la transformación de las entidades.

Mediante la ejecución de estos proyectos se ha buscado fortalecer la situación financiera de las entidades para asegurar su viabilidad como intermediarios financieros formales y apoyarlas a cumplir con la LACP. Asimismo, pretende hacer más eficiente su operación, a través de la capacitación y los apoyos en infraestructura tecnológica, los cuales deberán reflejarse en mayores ingresos o menores costos de operación y regulación.

### L@Red de la Gente

L@Red de la Gente es una alianza comercial entre BANSEFI y las EACP que decidan libremente adherirse a ella. Esta Red permite distribuir programas de apoyo gubernamental, así como servicios financieros. Entre los más importantes se destacan:

- Oportunidades
- Procampo
- Remesas
- Programas de vivienda
- Seguros (Seguro Popular e IMSS)
- Programas de apoyo educativo

Esta alianza comercial coadyuva al incremento de los ingresos de las entidades a través de las comisiones por la distribución de los servicios financieros y de manera más importante, por la retención de los usuarios incrementando la penetración de las EACP en el mercado.

Asimismo, esto pretende contribuir a la bancarización de este sector de la población.

#### a) Oportunidades

Oportunidades es uno de los programas de alivio a la pobreza más exitosos en el mundo. Éste tiene entre sus objetivos subsidiar la educación, el acceso a centros de salud y la alimentación entre las familias más pobres del país. A través de un monto de subsidio de alrededor de 730 pesos bimestrales por beneficiaria —que suele ser la Jefa de Familia— OPORTUNIDADES entrega apoyos a 4,2 millones de personas en México.

Conjuntamente con la SEDESOL, responsable de la administración del programa Oportunidades, L@Red de la Gente ha diseñado una alianza estratégica para vincular la entrega del subsidio con el sector de ahorro y crédito popular y poder generar sinergias importantes. Así, el Programa Oportunidades, además de atender la salud, nutrición y educación de las familias de más bajos ingresos, promueve la bancarización y la transparencia en la distribución de recursos. Y es que el depósito en una cuenta de ahorro del subsidio ha traído ventajas para las beneficiarias como son:

- Disposición inmediata de recursos.
- Pago de intereses a tasas competitivas.
- Cobro nulo de comisiones.
- Posibilidad de ganar premios en los sorteos mensuales tradicionales.
- Educación en el ahorro y acceso a otros productos y servicios financieros.

La experiencia en la distribución de Oportunidades ha demostrado que aun la gente de más bajos recursos puede ser bancarizada si se le ofrecen servicios financieros accesibles de calidad. Así, hacia finales de agosto el 94 por 100 de los beneficiarios de Oportunidades mantienen saldo en sus cuentas de ahorro y han comenzado a entender el valor de tener una cuenta de ahorro.

b) *PROCAMPO*

Con un esquema similar al de OPORTUNIDADES, L@Red de la Gente también está entregando apoyos directos a agricultores mexicanos del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

Al igual que en OPORTUNIDADES, la mecánica de abono en cuenta del apoyo de PROCAMPO a los agricultores ha promovido su bancarización y la transparencia en el manejo y destino de los recursos públicos. De hecho, la estrecha y exitosa colaboración que existe entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), responsable de la administración de PROCAMPO, y L@Red de la Gente, motivó que, para el 2004, fuera ampliado a 900.000 el universo de agricultores atendido por BANSEFI y las entidades del sector de ahorro y crédito popular. Así, se estará atendiendo a cerca del 33 por 100 del padrón total de agricultores en el programa que asciende a 2,8 millones.

c) *Remesas*

L@Red de la Gente opera con siete empresas de envío de remesas tradicionales, entre las que destacan tres de las más importantes (Moneygram, Vigo y Giro-mex) y un banco comercial (US Bank). Los acuerdos comerciales con dichas organizaciones permiten a quienes emigran y a sus familiares a enviar recursos —a tarifas competitivas— a una red de distribución de más de 750 sucursales en toda la República Mexicana en donde por lo general no hay bancos.

La participación de L@Red de la Gente en el mercado de remesas es innovadora y ofrece valor agregado a sus clientes ya que ésta no sólo garantiza el acceso franco de los usuarios al sector financiero formal, sino que, también, pone a su disposición una amplia gama de productos y servicios financieros, entre los que se incluyen créditos hipotecarios y seguros de salud, entre otros.

Así, reciben el pago de intereses sobre sus depósitos, sientan las bases para construir un historial de ahorro y

crédito y, en consecuencia, amplían sus oportunidades de desarrollo.

d) *Seguro Popular*

Podrán utilizar las sucursales de L@Red la Gente los interesados en adquirir un seguro de salud con cualquiera de estas dependencias gubernamentales que buscan asegurar la salud de las familias en los sectores informales y así, lograr una cobertura universal en esta materia. Para ello habrán de depositar en su cuenta de ahorro la prima y/o cuota de recuperación que les es exigida para ser sujetos de apoyo médico. Así, una vez más, la cuenta de ahorro se convierte en puerta de acceso a una amplia gama de productos y servicios financieros y se incrementa el número de visitas de clientes potenciales a toda la red de distribución.

e) *Ahorro previo para la adquisición de vivienda*

BANSEFI y las agencias hipotecarias del Gobierno Federal están ofreciendo diferentes productos de ahorro para acceder a créditos de vivienda:

- Cuentahorro INFONAVIT: es un programa que permite al cliente obtener un crédito hipotecario del INFONAVIT después de alcanzar una meta preestablecida de ahorro (arriba del 15 por 100 del crédito total que se está solicitando). El crédito es garantizado una vez que la meta de ahorro es alcanzada.

- Vivendahorro: convenio con FONHAPO: un programa que hace posible obtener un subsidio para vivienda a través de FONHAPO una vez que se alcanza una meta de ahorro preestablecida. Este programa está orientado a familias que ganan menos de 4 salarios mínimos. El Gobierno Federal provee un subsidio máximo del 90 por 100 de viviendas que cuestan hasta 150.000 pesos.

- AhorraSIF: este programa nació de la alianza de BANSEFI y Sociedad Hipotecaria Federal para la obtención de créditos hipotecarios a través de la capacidad de ahorro. Este programa está enfocado a las familias que no pueden demostrar sus ingresos.

f) *Pago de Becas de la Secretaría de Educación Pública*

Con este esquema se permitirá a algunos de los estudiantes de grado medio y superior de la Secretaría de Educación Pública —en una primera etapa— recibir sus becas, a través de la mecánica de depósito en cuenta de ahorro, en cualquiera de las sucursales de BANSEFI. En una segunda instancia participarán el resto de los integrantes de la L@Red de la Gente en la distribución de dichas becas. El depósito en cuenta de ahorro de becas rompe con el esquema anterior de pago con cheque, que inhibe la bancarización de los estudiantes.

Además de la apertura de servicios financieros a los segmentos de la población beneficiaria de estos programas y a los migrantes, las EACP mejoran sus ingresos y amplían sus mercados, lo que a su vez fortalece su solvencia y asegura su autosuficiencia.

Todo lo anterior robustecerá la política social y otorgará mayor transparencia y efectividad a los programas gubernamentales orientados a aliviar la pobreza. Esta forma de distribución representa un instrumento para que el Sector de Ahorro y Crédito Popular pueda bancarizar a las familias que reciben estos beneficios.

Con esta inversión del gobierno, al final del 2005 el país contará con una red de intermediarios en manos de particulares, adecuadamente regulados y supervisados, con presencia nacional. Esta red conectada a través de Internet mediante una plataforma tecnológica de punta contribuirá a mejorar la eficiencia del sector y la entrega de sus servicios con mayor calidad. Además el sector contará con una marca comercial que le permita identificarse como un sello de calidad, a través de L@Red de la Gente, con la que podrá comercializar y distribuir diversos servicios y productos financieros.

## 6. Perspectivas

Por primera vez en los 50 años de historia de este sector, se realiza un esfuerzo no sólo para regularlo de manera integral, respetando sus principios esenciales y

conforme a su forma de organización tradicional, sino también para institucionalizar el apoyo que lo fortalezca y promueva su desarrollo.

Es importante señalar que el sector tiene un enorme potencial, ya que en México se estima que únicamente 35 por 100 de la población económicamente activa tiene acceso a los servicios financieros de la banca comercial. Del resto, 4,5 millones tienen acceso parcial a servicios financieros a través de las sociedades de ahorro y crédito popular existentes y de BANSEFI, en tanto que alrededor de 20 millones de personas no tienen acceso a servicios financieros formales.

Así, el Sector de Ahorro y Crédito Popular tiene el reto de transformarse e institucionalizarse y de esta manera poder cumplir con el papel estratégico de servir a las comunidades rurales y urbanas que demanden servicios financieros que promuevan su desarrollo económico y social.

El objetivo de corto plazo es que el mayor número posible de sociedades de ACP obtengan la autorización de la CNBV para continuar operando como intermediarios financieros conforme a la LACP, en condiciones de seguridad y solidez financiera para los ahorradores. El objetivo de mediano y largo plazo de la realización del proyecto consiste en los beneficios que se espera ofrecer a un amplio rango de familias que constituyen una clientela potencial de las sociedades de ACP.

El Sector del ACP tiene grandes oportunidades para desarrollarse, formalizarse, crecer y contribuir al desarrollo nacional.

El sector deberá convertirse en el principal vehículo de financiamiento de la micro y pequeña empresa, tal como sucede en países que tienen sistemas de ahorro y crédito popular exitosos.

El sector deberá dotar de servicios financieros a los agentes económicos y regiones que carecen de ellos, incorporándolos a la formalidad y a las principales corrientes de actividad económica, promoviendo así un desarrollo compartido.

La experiencia internacional ha demostrado que al formalizar la prestación de servicios de ahorro y crédito

popular a través de la regulación y supervisión de las Entidades que componen al sector, éstas obtienen beneficios importantes tales como:

- Acceso a mejores fuentes de fondeo.
- Posibilidad de ofrecer una variedad más extensa de servicios que permiten atender las necesidades de la población de una forma más completa.
- La viabilidad futura del sector de ahorro y crédito popular depende de que los cimientos sobre los que descansen sean sólidos e institucionales.
- El cimiento más importante es el desarrollo ordenado de los intermediarios especializados en ahorro y crédito popular.

El papel que debe desempeñar el Gobierno Federal debe centrarse en:

- La provisión de un marco institucional adecuado (principalmente en el ámbito regulatorio que promueva la seguridad y eficiencia del sector).
- El otorgamiento de apoyos a las Entidades para potenciar su desarrollo.

La evolución que ha mostrado el sector de ahorro y crédito popular en México permite afirmar que no sólo puede ser una herramienta fundamental para el combate a la pobreza, sino que también fomentar el desarrollo del sector en forma ordenada e institucional permitirá que se convierta en una industria viable y con importantes oportunidades para expandirse, que ofrecerá, de manera permanente, acceso a un amplio arreglo de productos y servicios financieros a aquellos hogares que actualmente perciben un ingreso bajo, así como a las microempresas que la población pobre tenga o decida crear.

El desarrollo del sector de ahorro y crédito popular dependerá no sólo de la observancia de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y de las Reglas de Carácter General correspondientes. También es necesario lograr que las entidades de ahorro y crédito popular y los organismos de integración se profesionalicen, hagan más eficiente su operación, desarrollen productos atractivos y se expandan geográficamente para alcanzar a un mayor número de personas.

Para esto, la presencia de la Banca de Desarrollo, a través de BANSEFI, será la clave para lograr la profesionalización del sector y mejorar la infraestructura financiera requerida para el crecimiento del sector, por lo cual, se están realizando también las tareas necesarias para contar con una institución de fomento sólida, que pueda atender de la mejor forma a los participantes en el sector de ahorro y crédito popular y que sea el organismo rector de las acciones que se emprendan para lograr estos objetivos, así como la institución que coordine la asistencia técnica y cooperación internacional que apoyará en el fortalecimiento sectorial.

BANSEFI demuestra el cambio de estrategia gubernamental hacia el sector de finanzas populares, pues no busca apoyar a grupos específicos de la población pobre a través de créditos subsidiados, sino que tiene por objeto coordinar el desarrollo de la infraestructura financiera (incluyendo sistemas de información, marco legal, regulatorio, administrativo y de supervisión) para apoyar y fortalecer al sector de ahorro y crédito popular con el fin de que los programas e instituciones sectoriales sean sostenibles financieramente y promoviendo la participación de instituciones del sector privado en el sector.