

DOCUMENTOS DE PROYECTOS

Inclusión financiera de pequeños productores rurales: estudio de caso en México

Pilar Campos

DOCUMENTOS
DE PROYECTOS



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Invertir en la población rural

Inclusión financiera de pequeños productores rurales: estudio de caso en México

Pilar Campos



Este documento fue preparado por la consultora Pilar Campos, bajo la supervisión de Francisco G. Villarreal, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Desarrollo Económico (UDE) de la Sede Subregional de la CEPAL en México, dentro del marco del Proyecto CEPAL-FIDA denominado “Crecimiento inclusivo, política industrial rural y cadenas de valor participativas en América Latina y el Caribe”, financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial formal, son de exclusiva responsabilidad de la autora, y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2017/20/Rev.1

Distribución Limitada

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2017 • Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México • 2017-055

S.17-00984

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. La arquitectura institucional de la inclusión financiera rural	7
A. Entidades de Ahorro y Crédito Popular	9
B. Instituciones de crédito no reguladas	14
C. La banca comercial, los corresponsales, las terminales de punto de venta y la banca móvil.....	16
1. La banca comercial	16
2. Corresponsales bancarios.....	19
3. Cajeros automáticos y terminal punto de venta	21
II. La banca de desarrollo en la arquitectura financiera rural	23
A. Breves antecedentes	23
B. La Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero	26
C. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros	27
D. Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura	34
E. Educación financiera.....	35
III. Retos que enfrentan los usuarios y las entidades financieras en el sector rural	39
A. Evolución de los puntos de acceso en el sector rural.....	39
B. Sobre los productos y los usuarios	42
C. Los retos de las entidades financieras no bancarias en el sector rural.....	47
1. Desconfianza en el sector de ahorro y crédito popular.....	48
2. Normatividad regresiva.....	49
3. Relación con la banca comercial.....	50
IV. Conclusiones	51
Bibliografía	55

Cuadros

Cuadro I.1	México: resumen de la arquitectura en leyes y oferentes financieros relacionados con la inclusión financiera	8
Cuadro I.2	México: transparencia en la información provista por las SOFOMES	14
Cuadro I.3	Instituciones financieras que ofrecen servicios de crédito, préstamo o depósito	15
Cuadro II.1	México: segmentos basados en el tamaño de la localidad y el índice de marginación de CONAPO.....	30
Cuadro II.2	México: costos en tiempo y dinero que tomaba el traslado y espera para la recepción de la transferencia en el esquema anterior (mesa de pago) y con tarjeta de prepago y débito	32
Cuadro II.3	México: resultados del 8 de julio al 31 de diciembre de 2015	33
Cuadro II.4	México: comparación entre tres programas de crédito de los FIRA, el BANSEFI y FND dirigidos a la población rural para apoyar la inclusión financiera.....	35
Cuadro II.5	México: acceso y pertenencia de teléfono celular de las titulares del programa Oportunidades, 2012.....	37
Cuadro III.1	México: preguntas realizadas por la ENIF, 2012 y 2015.....	43
Cuadro III.2	¿Hizo algún depósito en su cuenta de ahorro durante el último año?	44
Cuadro III.3	México: promedio del número de veces que utiliza la tarjeta de crédito una persona para hacer compras en establecimientos comerciales, tiendas o restaurantes	44
Cuadro III.4	México: tipo de crédito solicitado en 2012 y 2015.....	45

Gráficos

Gráfico I.1	México: sucursales SOCAP en municipios rurales	12
Gráfico I.2	México: sucursales SOFIPO en municipios rurales	13
Gráfico I.3	México: sucursales bancarias en municipios rurales	17
Gráfico I.4	México: cuentas de expediente simplificado N2 en municipios urbanos y rurales	18
Gráfico I.5	México: total de cuentas N1 a N4 y cuentas de ahorro en los municipios rurales	19
Gráfico I.6	México: corresponsales bancarios en municipios rurales	21
Gráfico I.7	México: presencia de cajeros automáticos en municipios rurales.....	21
Gráfico I.8	México: terminal punto de venta en municipios rurales.....	21
Gráfico III.1	México: número de sucursales en localidades menores a 15 000 habitantes	40
Gráfico III.2	México: total de puntos de acceso en municipios menores a los 500 habitantes.....	40
Gráfico III.3	México: total de puntos de acceso en municipios menores a 15 000 habitantes	41
Gráfico III.4	México: total puntos de acceso en municipios menores a 50 000 habitantes	41
Gráfico III.5	México: créditos en municipios menores a los 15 000 habitantes	45
Gráfico III.6	México: total de créditos hipotecarios, grupales, personales, de nómina y automotrices en municipios rurales, 2013, 2014 y 2015	46
Gráfico III.7	México: tarjetas de crédito en municipios rurales.....	46
Gráfico III.8	México: número de sucursales de entidades reguladas en municipios menores a 15 000 habitantes, 2010 a 2016	48
Gráfico III.9	México: número de sucursales de entidades reguladas en municipios menores a los 5 000 habitantes, 2010 a 2016.....	48

Diagramas

Diagrama II.1	México: arquitectura de la inclusión financiera rural actual.....	28
---------------	---	----

Introducción

A partir de 2001 aparecieron por primera vez en México una serie de cambios institucionales destinados a incorporar a segmentos amplios de la población al sistema financiero formal. No obstante, la inclusión financiera, en particular la rural, muestra todavía marcados rezagos pese a los profundos cambios experimentados por el sistema financiero durante el presente siglo y la transformación del andamiaje institucional que culmina con la promulgación de la reforma financiera de 2014. Estos cambios destacan la formalización de un gran número de intermediarios financieros y la reorientación de la banca de desarrollo, así como el fortalecimiento institucional para la regulación y la supervisión financieras.

En México se comenzó a hablar de inclusión financiera como concepto de política pública en 2009 y se definió oficialmente en 2011 como “el acceso y uso de servicios financieros bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades financieras de todos los segmentos de la población” (Presidencia de la República, 2011). La definición es bastante completa como concepto de política pública, pues toma en cuenta las consideraciones relevantes para que la inclusión financiera sea un mecanismo de inclusión social.

En lo que concierne a indicadores de oferta financiera, de acuerdo con cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2015), México muestra un marcado rezago no solo con respecto a países con un nivel de desarrollo comparable, sino también con respecto a otros con niveles más bajos. Así, en 2014 México se ubicó por debajo del promedio de América Latina y el Caribe en cuanto al número de sucursales de entidades financieras: 1,5 por cada 10.000 adultos frente a un promedio regional de 2,6. Lo mismo ocurría con la disponibilidad de cajeros automáticos, donde había 4,9 cajeros por cada 10.000 adultos, ubicándose por debajo de los 5,2 disponibles a nivel regional. En el ámbito rural se acentuaba el rezago, ya que en el mismo año el número de sucursales y de cajeros fueron de apenas 0,9 y 0,7, respectivamente, por cada 10.000 adultos, en municipios con menos de 50.000 habitantes.

Los retos que enfrentan tanto la población como las instituciones financieras en el sector rural son diversos. Entre ellos sobresale una actividad económica con una marcada estacionalidad, así como una creciente incertidumbre asociada al impacto del cambio climático; una baja densidad poblacional que implica significativos costos de transacción para los usuarios y las instituciones; una creciente, pero aún escasa, conectividad; problemas graves de inseguridad; deterioro y pulverización de la tierra; desplazamientos y migración; limitados encadenamientos productivos que reducen el acceso a mercados clave; una alta volatilidad de los precios de los insumos que genera incertidumbre en la capacidad de pago y la planeación de las empresas. Aunada a estos factores, la escasa penetración del sector financiero provoca que las instituciones financieras continúen teniendo ventajas al expandir sus servicios a núcleos urbanos de ingresos medios y bajos (Trivelli y Venero, 2007).

Reconociendo los rezagos en esta materia, el gobierno de Enrique Peña Nieto envió una reforma financiera al Congreso de la Unión en 2013, misma que fue promulgada en enero de 2014. Con ella se

busca impulsar la inclusión financiera a partir de cinco acciones: i) la ampliación de productos y canales de distribución disponibles para las Entidades de Ahorro y Crédito Popular; ii) el fortalecimiento de la transparencia y protección al consumidor; iii) una mayor competencia en las redes de medios de disposición; iv) la redefinición del mandato de la banca de desarrollo para fortalecer su enfoque hacia la atención de grupos prioritarios, y v) la modificación del marco legal para que las instituciones privadas ofrezcan mayor crédito, especialmente a las microempresas y las pymes^{1 2 3}.

Posteriormente, en junio de 2016 se presentó la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) emitida por el Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF), que está articulada en torno a seis ejes: i) el fortalecimiento de capacidades de los usuarios de servicios financieros; ii) el aprovechamiento de innovaciones tecnológicas para la inclusión financiera; iii) el desarrollo de infraestructura financiera en zonas desatendidas; iv) el fomento de la oferta y uso de servicios financieros formales para la población subatendida y excluida; v) el fortalecimiento de la confianza en el sector financiero formal, y vi) la generación de datos y mediciones para evaluar los esfuerzos de inclusión financiera.

A continuación, se realiza un diagnóstico de la arquitectura de la inclusión financiera en México, comenzando, en el capítulo I, con una descripción crítica de las leyes y figuras existentes, y sus ventajas y contradicciones en términos de la inclusión financiera rural. En el capítulo II se revisa el papel actual de la banca de desarrollo en la inclusión financiera rural, mientras que en el capítulo III se abordan los retos que enfrentan tanto los usuarios como los proveedores de servicios financieros en el ámbito rural. Finalmente, en el capítulo IV se concluye con algunas reflexiones de política pública. El estudio se realizó con información pública contenida en la Base de Datos de Inclusión Financiera (BIF) de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), específicamente para municipios menores de 50.000, 15.000 y 5.000 habitantes.

¹ Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP), las Sociedades Financieras Populares (SOFIPO) y las Sociedades Financieras Comunitarias (SOFINCO) constituyen lo que se conoce como Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

² Los corresponsales fueron autorizados en 2010 solo para la banca comercial. A partir de la reciente reforma financiera, las Entidades de Ahorro y Crédito Popular también pueden expandir sus servicios a través de esta modalidad.

³ Desde el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se definen los grupos prioritarios como aquellos que no cuentan con ingresos suficientes para enfrentar su condición de vulnerabilidad y que tienen características y necesidades específicas. Entre ellos, destacan los pueblos y comunidades indígenas, los jornaleros agrícolas, las mujeres y los adultos mayores, así como los niños, niñas y jóvenes en riesgo de calle.

I. La arquitectura institucional de la inclusión financiera rural

En México los cambios más significativos para expandir servicios financieros a la población típicamente excluida de los oferentes tradicionales (banca comercial y de desarrollo), inician en los primeros años del siglo XXI. Hasta entonces, la gran mayoría de los mexicanos no tenía acceso a los servicios financieros formales y los municipios rurales prácticamente no contaban con oferentes regulados por la autoridad financiera, salvo algunas uniones de crédito y Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP). En 1995 sólo el 20% de los municipios del país contaba con al menos una sucursal bancaria (Mansell, 1995). Se trataba de municipios casi exclusivamente urbanos.

Como el propio gobierno lo ha expuesto, los cambios en materia financiera de los últimos 15 años estuvieron encaminados a desarrollar “un sistema financiero más estable, sólido e incluyente”⁴. Entre 2001 y 2002, coincidente con el cambio de gobierno y de régimen político en el país, sucedieron dos procesos significativos. El primero consistió en la aprobación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) para la formalización de entidades no bancarias que ofrecían servicios financieros a población de ingresos medios y bajos (por ejemplo: las cooperativas y las Cajas Solidarias que en ese momento no eran reguladas por la autoridad financiera). El segundo proceso consistió en concebir un papel diferente para la banca de desarrollo y su transformación hacia el segundo piso. De este modo se transformó el Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) en Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) y el BANRURAL pasó a ser la Financiera Rural (más tarde, Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, FND).

Desde el inicio de las discusiones que dieron origen a la LACP, la preocupación por el ámbito rural fue crucial. Cuando se hablaba de éste, el interés estaba en proteger el ahorro y expandir servicios financieros regulados en las localidades rurales y marginadas del país⁵. Sobre todo, después de los fraudes y quiebras de algunas Sociedades de Ahorro y Préstamo en la década de 1990. El más sonado fue ocasionado por la SAP El Arbolito, que en 1999 defraudó a 42.000 ahorradores por un total de 1.800 millones de pesos.

⁴ Programa Nacional de Inclusión Financiera, julio de 2016, pág. 5.

⁵ En el marco de la discusión de la LACP, se realizó el estudio financiado por el Banco Mundial, denominado “*Rural Finance: Savings Mobilization Potential and Deposits Instruments in Marginal Areas*”. Informe N° 21286-ME. 4 de junio de 2001. El estudio sirvió como un insumo más para entender las necesidades del sector rural en la elaboración de la Ley y el diseño del programa que apoyaría a la formalización de las finanzas rurales (PATMIR).

Asimismo, se pensaba en una inclusión a partir del ahorro, lo que permitiría atender a las poblaciones de mayor pobreza, acumular y movilizar ahorro local para el desarrollo de las comunidades y que el ahorro fuera la base para generar hábitos y disciplinas financieros para el uso prudente del crédito formal (aún no se hablaba de educación financiera). Para lograrlo, era fundamental contar con entidades autorizadas para captar ahorro.

El argumento de regular y fortalecer a los intermediarios financieros no bancarios se justificaba, entre otros, por la falta de interés que hasta ese momento había mostrado la banca comercial en México por atender a poblaciones marginadas, incluso en áreas urbanas, y en comparación con la banca de otros países de la región. En el país, además, había instituciones no bancarias que llevaban décadas ofreciendo servicios financieros, como las cajas de ahorro y, de manera más reciente, organizaciones que en esos años difundían las innovaciones del microcrédito.

Hacia mediados de la década de 2000, con las transformaciones de la banca de desarrollo al segundo piso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) veía necesario contar con más entidades dispersoras de crédito, sobre todo ante la lentitud con la que las entidades populares entraban a la LACP. Anteriormente se contó, primero, con Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) y, posteriormente, para poder dispersar créditos para diferentes propósitos, se creó la SOFOM Entidad Regulada (SOFOM E.R.), asociada a grupos financieros. No obstante, dado el poco dinamismo en su expansión, se creó la figura de SOFOM Entidad No Regulada (E.N.R.) que, además de no estar limitada a un producto específico de crédito, tampoco requería estar asociada a grupos financieros ni estaría, en estricto sentido, regulada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Con ello sucedió una importante expansión de esta figura, pero, como se discute más adelante, su rápido crecimiento acarreó una serie de nuevos problemas en perjuicio de los usuarios.

Cuadro I.1
México: resumen de la arquitectura en leyes y oferentes financieros
relacionados con la inclusión financiera ^a

Leyes o normas	Figuras	Inicio de la ley o las figuras	Captan depósitos	Tipo de Supervisión de la CNBV	Reguladas
Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) ^b	SOFIPOS y SOFINCOS	En 2001 y modificada en 2009	Sí	Auxiliar	Sí
Ley que Regula las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (RSACAP)	SCAP ^a	2009	Sí	Auxiliar	Sí
Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC)	SOFOMES E.N.R. ^b	2006	No	n/a	No
Ley de Instituciones de Crédito ^c	Bancos de nicho	2008 (modificada)	Sí	Directa	Sí
Ley de Instituciones de Crédito ^c	Corresponsales bancarios	2009 (modificada)	Sí	Directa	Sí

Fuente: Elaboración propia. Todas las instituciones están sujetas a la supervisión de CONDUSEF.

^a Las cooperativas financieras están además apegadas a la Ley General de Sociedades Cooperativas.

^b Las SOFOM Entidad No Regulada (E.N.R.) están sujetas a ciertas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC) y a las que al respecto emita Banco de México.

^c La Ley de Instituciones de Crédito es el equivalente a la Ley de Bancos en otros países. Esta se aboca a legislar sobre instituciones de banca comercial, banca de desarrollo y bancos de nicho.

En resumen, en el transcurso de la década de 2000 ocurrieron muchos cambios en las leyes financieras y en la redefinición de las bancas de desarrollo, que darían, en conjunto, forma a la compleja arquitectura financiera actual.

En el cuadro I.1 se resumen las figuras jurídicas, además de la banca comercial, relevantes en México para la inclusión financiera, las leyes que las rigen, cuándo iniciaron o fueron modificadas, si son reguladas y si están bajo una supervisión directa o una supervisión auxiliar ejercida por la autoridad⁶. En los siguientes apartados se abunda en cada una de ellas como canales de la inclusión financiera rural.

A. Entidades de Ahorro y Crédito Popular

La Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) fue aprobada en junio de 2001, unos días después de la aprobación de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI). Con la LACP y la creación del BANSEFI se buscaba la organización y formalización de un sector compuesto por diferentes figuras jurídicas que captaban depósitos —Cooperativas, Sociedades de Ahorro y Préstamo, Organismos No Gubernamentales (ONG) de microfinanzas y Cajas Solidarias—; con el fin último de proteger el ahorro de los socios y clientes de estas instituciones. Para cumplir con ello, la Ley buscaba resolver problemas de arbitraje financiero ocasionados por distintas leyes para intermediarios financieros no bancarios que realizaban la misma actividad⁷; e iniciar una nueva generación de reglas prudenciales para las finanzas populares. De este modo, con la primera versión de la LACP se otorgan facultades a la CNBV para la autorización, supervisión, regulación y sanción de intermediarios no bancarios de distinta naturaleza.

En 2001, las instituciones que atendían a pequeños productores del sector rural eran básicamente 42 uniones de crédito que daban servicios a un total de 38,000 socios⁸; 211 Cajas Solidarias⁹ que atendían a 200.000 clientes¹⁰; cooperativas, cajas de ahorro y ONG con baja presencia en zonas rurales, de las cuales se desconoce el número, y; algunas sociedades de ahorro y préstamo predominantemente urbanas que tímidamente se acercaban al sector rural. Todas ellas debían quedar bajo la LACP.

Hasta 2009 la LACP reconoció dos figuras jurídicas: las cooperativas¹¹ y las Sociedades Financieras Populares (SOFIPO). La principal diferencia entre estas dos figuras jurídicas radica en la estructura de gobierno con la que cuenta cada una. Mientras las cooperativas son conformadas por socios y son asociaciones sin fines de lucro, las SOFIPO atienden a clientes y son instituciones de microfinanzas constituidas como Sociedades Anónimas de Capital Variable, por lo que deben cumplir también con la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Bajo la primera versión de la LACP, ambos tipos de entidades estaban sometidas a una misma regulación basada en la supervisión auxiliar a través de organismos de integración constituidos en federaciones y una confederación en donde se establecería el fondo de protección al ahorrador, conformado con recursos públicos y de los intermediarios financieros populares. Durante casi toda la década de 2000, las EACP y sus federaciones, junto con el apoyo de consultores contratados por el BANSEFI, se dedicaron a la construcción y profesionalización del andamiaje institucional que la Ley preveía.

⁶ La supervisión directa la ejerce la CNBV a las entidades financieras de manera *in situ* y *extra situ*. La supervisión indirecta o auxiliar la ejerce también la CNBV, pero lo hace a través de organismos auxiliares autorizados. Estos organismos, conocidos en México como federaciones, realizan la supervisión reportando a la autoridad sobre la situación financiera de las EACP. Estos últimos apoyan a la autoridad con la supervisión *extra situ* y, sobre todo, *in situ*.

⁷ Las Cooperativas financieras podían apegarse a la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC) o a Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito (LGOAC) si se convertían en SAP. Las primeras no serían reguladas por la autoridad financiera y las segundas sí.

⁸ Solo unas pocas uniones de crédito, como la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social A.C. (AMUCSS), servía a campesinos de muy bajos ingresos con servicios de crédito y ahorro.

⁹ Las Cajas Solidarias se fundaron en 1994 por el programa FONAES, con el objeto de recuperar el Crédito a la Palabra y al mismo tiempo crear intermediarios financieros de la gente en el sector rural marginado.

¹⁰ Sólo las Cooperativas de Ahorro y Crédito, las SAP y las cajas solidarias que captaban depósitos del público, atendían en 2001 a cerca de dos millones de usuarios en el país. Véase: Campos, P. (2005), El ahorro popular en México: Acumulando Activos para Superar la Pobreza. CIDAC y Editorial Porrúa, p. 98.

¹¹ En la primera versión de la LACP se les nombró “Cooperativas de Ahorro y Crédito”.

La LACP fue concebida como una ley funcional que regularía la actividad del ahorro no bancario *per se*, independientemente de la entidad. Desde la redacción de la ley se incluyeron cuatro niveles de operación para entidades con diferentes grados de desarrollo, ya fueran cooperativas o SOFIPO. El nivel 1 sería para las entidades más simples (generalmente rurales), aumentando el nivel de sofisticación hasta el 4. Conforme se ascendía en los niveles, la Ley permitía realizar operaciones más sofisticadas con una consecuente carga regulatoria mayor. Las críticas a la Ley de Ahorro y Crédito Popular se centraron en las implicaciones de la carga regulatoria de la Ley para la sobrevivencia de las entidades de diferente nivel. Sin embargo, el mayor reto estaba en las instituciones pequeñas y rurales.

En 2009, la Ley de Ahorro y Crédito Popular sufrió profundas modificaciones al tiempo que se aprobó la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP). Los cambios fueron promovidos por un fuerte movimiento de cooperativas que no aceptaban la carga regulatoria de la Ley. Entre los argumentos se esgrimían diferencias “estructurales” entre el cooperativismo mutualista y las microfinancieras de carácter comercial, a pesar de realizar actividades financieras semejantes, y de que ya cumplían con la Ley 78 entidades: 44 cooperativas y 34 SOFIPOS, incluidas entidades rurales como las Cajas Solidarias¹². Sin embargo, la mayoría estaba aún fuera de la Ley y, sin duda, el costo de cumplir con esta era aún mayor para las entidades financieras pequeñas, principalmente rurales. El resultado fue una dualidad regulatoria: una ley específica para las cooperativas y otra para las instituciones de microfinanzas comerciales que captan depósitos (SOFIPO) con una figura específica para el sector rural: la Sociedad Financiera Comunitaria (SOFINCO).

Las SOFINCO fueron incorporadas en la LACP en la reforma de 2009 como una solución para atender al sector rural marginado. La Ley busca que estas entidades estén afiliadas a los Organismos de Integración Financiera Rural (OIFR). Los OIFR son personas morales autorizadas por la CNBV para promover la integración operativa de las SOFINCO. Los OIFR pueden sistematizar y homologar el funcionamiento y operación de las SOFINCO: otorgarles créditos; recibir préstamos de personas morales, de instituciones financieras, así como de fideicomisos públicos; administrar excedentes de liquidez; desarrollar productos especializados para el sector rural; crear instrumentos para garantizar obligaciones y prestar servicios de asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación en materia de integración financiera rural, entre otros. Los OIFR tienen también el propósito de promover la educación financiera rural y el apoyo crediticio de las actividades productivas.

Las sociedades que han buscado convertirse en SOFINCOS provienen en su mayoría de asociaciones mutualistas afiliadas a la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS)¹³, que fue la institución que impulsó la incorporación de esta figura en la Ley. Pese a su origen de carácter mutualista, estas no fueron incorporadas en la LRASCAP. Las futuras SOFINCO no eran parte del movimiento cooperativo tradicional. Éste último prefería reducir riesgos en el sector cooperativo y evitar abrir la puerta nuevamente a otras figuras, razón por la cual se salieron de la LACP. En las negociaciones aceptaron en la LRASCAP únicamente a las Cajas Solidarias, las cuales se convertirían en SOCAP¹⁴.

Tanto la LACP como la LRASCAP cuentan con los cuatro niveles de operación que se originaron con la promulgación de la primera ley en 2001, como se mencionó anteriormente. Las actividades financieras autorizadas en los primeros tres niveles de operación de ambas leyes son prácticamente las mismas, excepto en el nivel IV. En este nivel las SOFIPO (en la LACP), además de hacer las mismas operaciones que las SOCAP (en la LRASCAP), pueden realizar otras actividades,

¹² En conjunto las SOFIPO y SOCAP administraban, en 2010, 64.060 millones de pesos (49.157 correspondían a las segundas) y atendían a alrededor de 5,3 millones de personas (3,3 millones, SOCAPS y 2 millones, SOFIPOS) a escala nacional. Banxico, “Reporte Financiero”, junio de 2010.

¹³ La AMUCSS es la gestora de una red de empresas sociales que proporciona servicios y productos financieros en comunidades rurales indígenas de alta marginación.

¹⁴ Estas nuevas figuras se inspiraron en el modelo de integración financiera rural de cooperativas europeas y, de manera reciente, las Cooperativas de Agricultura Familiar y Economía Solidaria del Brasil.

como emitir títulos de crédito para su colocación entre el gran público inversionista o emitir obligaciones subordinadas, entre otros. Las exigencias de capital para cada uno de los niveles son prácticamente las mismas en ambas leyes¹⁵. La afiliación de las SOFINCO a las OIFR será sólo para los niveles de operación I a IV de la LACP.

Sobre la supervisión, la LACP mantiene el esquema de supervisión auxiliar para las SOFIPO y SOFINCO a través de las federaciones. La LRASCAP, por su parte, también ejerce supervisión auxiliar, pero lo hace a través del Comité de Supervisión Auxiliar del Comité Técnico del Fondo de Protección al Ahorro Cooperativo cuyos miembros son representantes del sector cooperativo. Las críticas a este diseño parten de que los miembros sean juez y parte de la operación y la supervisión de las SOCAP.

Tanto la LACP como la LRASCAP permiten a las SOFINCO y a las SOCAP, respectivamente, mantener un nivel básico para aquellas sociedades que cuenten con activos por debajo de los 2.500.000 UDIS¹⁶, particularmente relevante en el sector rural. En este nivel no requieren de la autorización de la CNBV, aunque sí de su registro¹⁷. Tienen permitido realizar operaciones limitadas de ahorro y préstamo y no cuentan con el beneficio del Seguro de Depósito. El nivel básico, por lo tanto, representa un riesgo para los ahorradores de las cajas más pequeñas y rurales, que son los usuarios más pobres del sistema financiero. En agosto de 2016 se tenía registro de un total de 444 cooperativas en el nivel básico. Del total, 32 fueron clasificadas en la categoría D por el Fideicomiso Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores (FOCOOP), por lo que la CONDUSEF recomendaba no ahorrar en esas cajas¹⁸. No obstante, continuaban prestando sus servicios. En el estado de Oaxaca, por ejemplo, se han registrado numerosos casos de defraudación.

En junio de 2016 existían 146 SOCAP autorizadas y supervisadas por la CNBV a nivel nacional, de un aproximado de 400 sociedades que iniciaron el proceso de transformación en 2002. Éstas atendieron en ese año a más de 5,2 millones de socios en el país y administraron activos por más de \$89.000 millones de pesos que representaban aproximadamente el 85% de los activos totales del sector de Ahorro y Crédito Popular (ACP), contando con un total de 1.747 sucursales.

Con respecto a la presencia rural de las SOCAP, en los municipios menores a los 50.000 habitantes había en marzo de 2016 un total de 670 sucursales (una tercera parte del total), colocándose como los segundos oferentes después de la banca comercial. A partir de los municipios con menos de 15.000 habitantes, la presencia institucional que sobresale son la SOCAP, por arriba de los bancos y de cualquier otra figura institucional (su presencia está relacionada con la intervención del PATMIR, como se discutirá más adelante). En este mismo año se contaba con 218 sucursales en estos municipios. Del total de SOCAP, 22 son Cajas Solidarias que atienden a 200.000 clientes.

A partir de 2011 inicia un incremento en el sector rural de sucursales de SOCAP autorizadas (véase el gráfico I.1). En 111 municipios, las SOCAP son la única alternativa como intermediario financiero regulado. Esto representa casi una cuarta parte de los municipios en donde hay presencia de cooperativas.

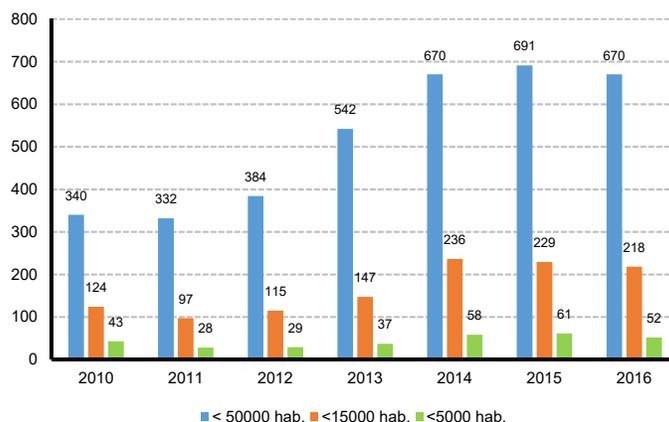
¹⁵ Para mayor detalle sobre el capital de los distintos niveles de operación, véase el artículo 32 de la LACP y los artículos 18 y 19 de la LRASCAP.

¹⁶ Las Unidades de Inversión (UDIS), son unidades de valor que se basan en el incremento de los precios y son usadas para solventar las obligaciones de créditos hipotecarios o cualquier acto mercantil. El Banco de México publica en el Diario Oficial de la Federación el valor, en moneda nacional, de la unidad de inversión, para cada día del mes. En octubre de 2016, una UDI equivalía a 5,47 pesos. En dólares, una UDI representaba 29 centavos de dólar con un tipo de cambio de 19 pesos por dólar en ese mes.

¹⁷ Antes de los cambios, el nivel básico aplicaba para las cooperativas y SOFIPOS con un umbral de 6.500.000 de UDIS.

¹⁸ Las Entidades de Ahorro y Crédito Popular deben llevar su contabilidad de acuerdo con criterios de solvencia y estabilidad que indican las disposiciones de carácter general. Los criterios van de la categoría A —que representa una buena situación financiera de la entidad— a la categoría D, con la que están calificadas las instituciones insolventes y de mayor riesgo.

Gráfico I.1
México: sucursales SOCAP en municipios rurales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de BIF y CONAIF.

Con el fin de la prórroga condicionada en 2012 no se terminó del todo la incertidumbre en el sector de ACP. En 2016 se encontraban todavía con expediente en la CNBV, en proceso de consolidación, 33 SOCAP¹⁹ para que sus socios fueran absorbidos por una entidad autorizada y supervisada por la CNBV.

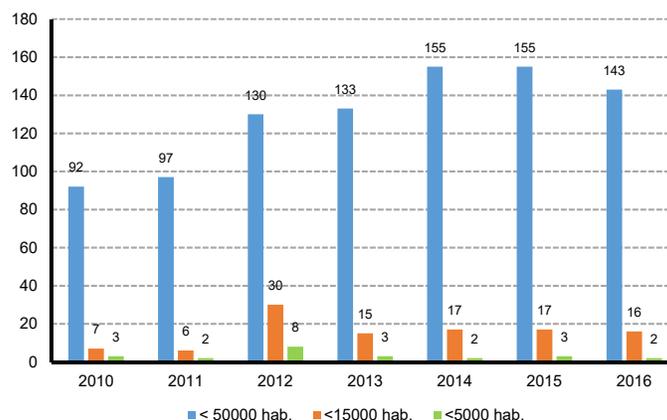
Con respecto a las figuras jurídicas contempladas en la LACP, en 2016 había 44 SOFIPO autorizadas a nivel nacional, atendiendo a 3.057.140 de clientes, con 1.043 sucursales en 1.199 municipios, en su mayoría de baja marginación. En el sector rural, las SOFIPOS o microfinancieras autorizadas, juegan un papel menos importante que las SOCAP. Como puede verse en el gráfico I.2, a marzo de 2016 los municipios menores a los 50.000 habitantes contaban con 143 sucursales de SOFIPO. En aquellos menores a los 15.000 sólo se contaba con 16 sucursales y menores a 5.000, únicamente con dos.

Con respecto a las SOFINCO, hasta septiembre de 2016 sólo una institución había sido autorizada, misma que cuenta con 30 sucursales en localidades marginadas del país, atendiendo a 60.000 clientes, principalmente población indígena. En la misma fecha se encontraban con expediente en la CNBV, en proceso de ser autorizadas, ocho SOFINCO y doce SOFIPO. En total las SOFINCO acumulan 110.000 clientes. Por lo tanto, las dificultades de atender al sector rural no se solucionaron con las nuevas figuras. A siete años de reformada la Ley ningún OIFR había sido autorizado.

El BANSEFI calculaba que, en julio de 2016, en total, contando las EACP autorizadas con expediente en la CNBV y en el nivel básico, éstas atendían a un total de 10,4 millones de usuarios en el país, contando con 140.000 millones de pesos en activos y 110.000 millones de pesos en captación. Las EACP autorizadas atendían al 86% de los usuarios y mantenían el 88% de los activos del sector de ahorro y crédito popular (BANSEFI, 2016).

¹⁹ Estas sociedades están inscritas en el Registro de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo que acreditan cumplir los requisitos establecidos por la LRASCAP y la Ley del FIPAGO. Se busca un proceso de fusión o de transmisión de activos y pasivos.

Grafico I.2
México: sucursales SOFIPO en municipios rurales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de BIF y CONAIF.

Las principales críticas a las LACP y LRASCAP en términos exclusivos de sus posibilidades como vehículos de inclusión financiera rural son las siguientes:

- algunos sectores percibían como innecesaria la creación de dos leyes para el sector de ACP. Los cambios pudieron basarse en la inclusión de un capítulo rural en la LACP, evitando problemas de arbitraje financiero;
- no queda clara la identidad de la SOFINCO. Por un lado, en términos legales no es diferente a una SOFIPO; por otro, en el nivel básico está obligada a la figura asociativa como lo es una cooperativa. Los Organismos de Integración Financiera Rural (OIFR) no deberían ser exclusivos de las SOFINCO.
- las SOFINCO, como institución comercial de microfinanzas exclusiva del sector rural, contrastan con el hecho de que las cooperativas son más propicias en este sector. En 2016 las SOCAP, en los municipios menores a los 15.000 habitantes, duplicaban la presencia de sucursales de la banca y cuadruplicaban a las de SOFIPO.
- otra crítica a LRASCAP es que viola el principio de la libre asociación contemplada en la Constitución, al forzar la afiliación de las sociedades a la Confederación. Esta situación representó un problema para las Cajas Solidarias ya que, al no formar parte del cooperativismo tradicional, se le forzaba a integrarse a organismos que no las representaban. Por ello la Federación Nacional de Cajas Solidarias (FNCS) pudo salir de la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México (CONCAMEX) sin restricción legal alguna; y, finalmente,
- el nivel básico de SOFINCO y SOCAP no cuenta con seguro de depósitos, por lo que la población rural marginada continúa siendo la que enfrenta los mayores riesgos financieros.

La reforma financiera de 2014 requirió de modificaciones a la LACP y a la LRASCAP. Con respecto a la expansión de puntos de acceso, la reforma permite la participación de las SOFIPO y SOCAP en la oferta de productos y servicios de banca móvil y, al igual que la banca, abre la posibilidad de contar con corresponsales y con cuentas de expediente simplificado.

Con respecto a la seguridad, la reforma financiera de 2014 modificó ordenamientos de la Ley de la CNBV para dar la facultad de certificar a los oficiales de cumplimiento, auditores externos independientes y otros profesionales de las entidades reguladas. Con la reforma de 2014, las SOFIPO, SOFINCO Y SOCAP pueden también mantener vínculos con SOFOM E.R.

B. Instituciones de crédito no reguladas

Las SOFOM no reguladas surgieron en México en 2006, principalmente con la idea de contar con agentes activos dispersores de crédito. Estas entidades deben sujetarse a las disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, así como en las que emitan en los términos de dicha Ley la CNBV y SHCP. Deben cumplir, además, con la Ley de la Comisión Nacional para la Defensa de Usuarios de las Instituciones Financieras (CONDUSEF) y la Ley de Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

En 2012 existían en el Sistema de Registro de Prestadores de Servicios Financieros (SIPRES) 2,755 SOFOM. No obstante, se tenía conocimiento de que 921 entidades más no se habían registrado por lo que se encontraban en “grave incumplimiento”²⁰. En total sumaban 3.676 SOFOM. La tasa de crecimiento anual de las instituciones registradas entre 2007 y 2012 fue de 210% (CONDUSEF y ASOFOM, 2012).

El exacerbado crecimiento de las SOFOM y la falta de facultades de la autoridad para supervisarlas y obligar a su transparencia provocaron abusos importantes al público, lo que preocupó particularmente a la CONDUSEF. Más aún porque un grupo importante de estas instituciones se ubica en el sector del microcrédito, atendiendo a población vulnerable. De hecho, bajo la figura jurídica de SOFOM se encuentra el mayor número de microfinancieras. Para dar una idea de su presencia en este sector, de un total de 84 microfinancieras afiliadas a la red de ProDesarrollo, Finanzas y Microempresa, A.C.²¹, 60 sociedades financieras eran SOFOM (71% del total)²² en 2016. En esta institución, la segunda microfinanciera con mayor número de clientes después de Compartamos Banco, es la SOFOM Financiera Independiente. En 2014, Compartamos Banco contaba con 2.573.961 clientes de crédito activos y Financiera Independiente con 1.082.175. No obstante, el resto de las SOFOM son de menor tamaño. Le siguen a Independencia en número de clientes las SOFOM Siempre Creciendo, con 118.196 clientes, y CrediAvance, con 74.985 clientes. El resto está muy por debajo de este número de clientes (ProDesarrollo, Finanzas y Microempresa, A.C., 2015). Es importante mencionar que las SOFOM afiliadas a ProDesarrollo cumplen cabalmente con los requisitos de la autoridad. A través de esta institución es posible saber que la gran mayoría se encuentra en el sector urbano, ofreciendo microcrédito a la población de ingresos medios y bajos de barrios conurbados.

Cuadro I.2

México: transparencia en la información provista por las SOFOMES ^a

Principales observaciones
Un mismo incumplimiento genera más de un cargo (intereses moratorios + gastos de cobranza + pena por pago tardío)
No se establece claramente el concepto, monto y periodicidad del cobro de las comisiones
Se cobran intereses por adelantado (al realizar pagos anticipados o la liquidación del crédito)
No se respeta el formato (carátula)
Las tasas de interés no se indican en términos anuales
Se confunde el estado de cuenta con una tabla de amortización
La autorización de consulta al buró no cumple con la normativa

Fuente: “La importancia de las SOFOM para CONDUSEF”, CONDUSEF y ASOFOM, junio de 2012.

Entrevista con la Vicepresidencia Técnica de CONDUSEF, 19 de julio de 2012.

^a El calificador de información de productos es una herramienta utilizada por CONDUSEF que evalúa la calidad y transparencia de la información que brindan las instituciones.

²⁰ Entrevista con la Vicepresidencia Técnica de la CONDUSEF, 17 de julio de 2012.

²¹ ProDesarrollo, Finanzas y Microempresa, A.C. es la red de microfinancieras más importante en términos del número de clientes atendidos por entidades reguladas y no reguladas.

²² En 2015 eran miembros de ProDesarrollo 84 sociedades financieras con 3.082 sucursales y activos totales por 63.209 millones de pesos, atendiendo a un total de 6,62 millones de usuarios. Véase: ProDesarrollo, Finanzas y Microempresa, A.C. “*Benchmarking* de las Microfinanzas en México 2014-2015”.

Antes de la reforma de 2014, la CONDUSEF se abocaba a evaluar únicamente la transparencia y calidad de la información de los contratos, estados de cuenta y publicidad de los productos, así como realizar actividades de supervisión. En una muestra de 200 SOFOM calificadas en función de la transparencia y calidad de la información en 2012, sólo aprobaron 99, es decir, apenas la mitad. En el cuadro I.2 se presentan las principales razones en materia de incumplimiento en el área de transparencia.

En 2012 el Registro de Contratos de Adhesión (RECA) de la CONDUSEF contabilizaba al menos 250 SOFOM en el sector primario, registrando un total de 342 productos de crédito de habilitación y avío. De igual modo, cerca de 200 SOFOM ofrecían 225 productos de crédito refaccionario²³. En una importante cantidad de ocasiones la misma SOFOM ofrecía ambos productos. Con la información disponible no era posible saber cuántas operaban en el sector rural cuando se trataba de crédito simple, microcrédito o de cualquier otro tipo, ya que no están obligadas a registrar el número ni ubicación de sus sucursales, ni tampoco el número de clientes. Por lo tanto, sólo puede decirse que al menos 10% del total de SOFOM estaba en el sector de las agrofinanzas. La gran mayoría trabajaba con la banca de desarrollo como dispersoras de crédito.

En esta etapa la CONDUSEF reconocía la necesidad de redefinir sus funciones. Entre ellas, reforzar el tema de educación financiera; los mecanismos expeditos de resolución de controversias; el desaliento del sobre endeudamiento; y el fomento de la libre asociación para el mejor cumplimiento de las normas y su autoevaluación²⁴.

En el cuadro I.3 se muestra el número de instituciones financieras privadas registradas en la CONDUSEF que en 2016 ofrecen servicios de ahorro y/o crédito en el país. Las SOFOMES representan el 85% de todas las entidades financieras del país. Lo anterior dificulta enormemente la posibilidad de que la CNBV las supervise y representa un trabajo desbordado para la CONDUSEF. El hecho de que estas entidades no capten ahorros y generen enormes costos de transacción a la autoridad, motivó a que fueran “no reguladas” desde su inicio en 2006.

Cuadro I.3
Instituciones financieras que ofrecen servicios de crédito, préstamo o depósito

Sector	Disuelta	En operación	Fusionada	Liquidada	Revocadas	Transformada (Financiera)	Transformada (No financiera)	Total
Almacenes generales de depósito	0	19	1	0	0	6	0	26
Instituciones de banca comercial	0	46	15	4	3	0	0	79
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamos	0	143	1	0	2	0	0	146
Sociedades Financieras Comunitarias	0	1	0	0	0	0	0	1
Sociedades Financieras Populares	0	45	1	0	2	0	0	48
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple ENR	51	2 764	30	314	2	35	925	4 121
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple ER	0	50	5	2	0	0	3	60
Sociedades Financieras de Objeto Limitado	0	0	8	0	0	8	60	76
Uniones de Crédito	0	98	0	0	177	2	0	277

Fuente: CONDUSEF. No se incluye en este cuadro a la banca de desarrollo, casas de bolsa, instituciones de información crediticia y aseguradoras, entre otros.

No obstante, con la reforma financiera de 2014 se definen los elementos para tener una mayor información, control y transparencia sobre sus operaciones con información básica. De este modo, se creó el Buró de Entidades Financieras que tiene como objetivo informar sobre el desempeño de todas

²³ Base de datos del RECA 2012. La base fue proporcionada a la autora por parte de la CONDUSEF en 2012 para un análisis sobre el mercado micro financiero.

²⁴ Entrevista con la vicepresidencia técnica de CONDUSEF, 19 de julio de 2012.

las entidades financieras del país, incluidas las SOFOM, con el fin de que los usuarios tengan elementos para la toma de decisiones. El Buró integra el Catálogo Nacional de Productos y Servicios Financieros. Con esta medida las SOFOM deben estar preparadas para afrontar los requerimientos de la CONDUSEF de manera más activa que en el pasado.

En 2016 se contaba con 2.764 SOFOM en operación en el Buró. Recién promulgada la reforma existía la idea de que la depuración sería más rápida de lo que se ha dado. Por ejemplo, se pensaba que entre 2016 y 2017 el número de SOFOM se reduciría a alrededor de 1.500 entidades (Juárez, E., 2014). No obstante, la reforma sí frenó el crecimiento de estas entidades, al grado de contar en 2016 con un número parecido al que se tenía registrado en el SIPRES en 2012.

El Buró cuenta también con información sobre las reclamaciones, los índices de atención de las mismas, el tiempo de respuesta, los índices de desempeño, las cláusulas abusivas, así como los programas de educación financiera. Adicionalmente, cuenta con las principales características de los productos, como son las comisiones, las tasas de interés y los rendimientos.

Las SOFOM deben registrarse ante la CONDUSEF y reportar a la CNBV en materia de prevención de lavado de dinero. Con la reforma financiera deben, además, consultar y reportar a alguna de las sociedades de información crediticia y solicitar el alta ante la CONDUSEF previamente a la constitución de una SOFOM, así como informar de cualquier modificación en sus estatutos.

De acuerdo con el decreto de Ley, las SOFOM que en 2014 se encontraban registradas ante la CONDUSEF tuvieron 180 días naturales para solicitar la renovación de su registro. Algunas se consolidaron; otras desaparecieron y otras más se han transformado o integraron en otras entidades. En el sector de las microfinanzas, por ejemplo, algunas SOFOM se transformaron en SOFIPO. A juicio de la banca de desarrollo, en el sector rural sí hubo una reducción de estas instituciones lo cual ha afectado la dispersión de crédito²⁵. Como aparece en el cuadro I.3, sólo en el sector SOFOM fueron disueltas 51 sociedades, liquidadas 314 y revocadas 2.

C. La banca comercial, los corresponsales, las terminales de punto de venta y la banca móvil

A finales de la década de 2000, además de un aumento en la penetración de la banca comercial, se aprobaron dos iniciativas en las que se confió expandirían geográficamente la cobertura de servicios bancarios en el país con efectos en la bancarización rural. Estos son los bancos de nicho y los corresponsales bancarios con terminal punto de venta.

1. La banca comercial

La incursión de la banca en el sector micro financiero es un indicador importante de la expansión de servicios financieros entre la población típicamente excluida. Mediante distintos tipos de estrategias, diferentes bancos vieron una oportunidad de negocio en este nicho. De este modo, se implementaron diferentes metodologías y modelos de servicio para atender a este sector. Entre otros, algunos bancos mantuvieron vínculos patrimoniales con alguna SOFOM E.R., con el fin de expandir el crédito. En 2016 existían en operación 50 SOFOM E.R.

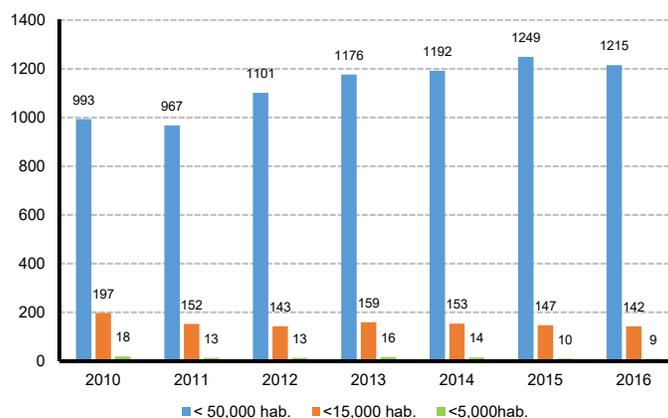
²⁵ Entrevista con funcionarios de la FND, 29 de agosto de 2016.

Puede decirse que la tendencia de la banca comercial de llegar a sectores populares inició en 2002 con Banco Azteca y se reforzó en 2005 con Compartamos Banco. En los años siguientes entraron Banco Amigo, Autofin, BanCoppel, Famsa, Banco Walmart y Fácil. La mayoría proveniente de cadenas de supermercados.

Aquellos que se han focalizado en el sector de las microfinanzas son Compartamos Banco, Banco Azteca y Banco Walmart. Estos bancos atienden a población de ingresos medios bajos y bajos de los barrios populares de las ciudades y zonas conurbadas. Su presencia en el sector rural es escasa. El caso de Compartamos Banco es particularmente relevante por el número de clientes que atiende, su modelo de negocio y su rápida expansión urbana y semiurbana, basada por muchos años casi exclusivamente en el microcrédito grupal y sin ofrecer servicios de ahorro. A diferencia de sus competidores bancarios, Compartamos Banco proviene de una SOFOL.

Como se muestra en el gráfico I.3 la presencia de sucursales bancarias en el sector rural es sumamente baja. En los municipios por debajo de los 15.000 habitantes ha habido una tendencia de la banca de retirarse de estas zonas desde 2010. En 2016 estos municipios contaban únicamente con 142 sucursales. Las sucursales no han sido sustituidas por corresponsales; de hecho, esta última modalidad también ha tendido a retirarse de las zonas rurales.

Gráfico I.3
México: sucursales bancarias en municipios rurales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de BIF y CONAIF.

En 2008 se aprobaron las reformas para autorizar bancos de nicho o de objeto social acotado. Los requisitos para su autorización son los mismos de la banca comercial. Sin embargo, los bancos de nicho son bancos especializados en un producto, región o sector de la población, autorizados para realizar operaciones financieras básicas cuyos requerimientos de capital son inferiores a los exigidos a la banca comercial^{26 27}.

Entre 2012 y 2016 la CNBV autorizó siete bancos de nicho. Los primeros fueron el Banco Bicentenario (liquidado en 2014), resultante de la transformación de una unión de crédito; el Banco Agrofinanzas (posteriormente Bankaool), resultante de la transformación de una SOFOL; y el Banco Forjadores, resultante de una SOFOM. Posteriormente fueron autorizados Banco Base, el Banco Inmobiliario, Bancrea y Dondé.

El Banco de México alertó acerca de las vulnerabilidades de los bancos de nicho, debido a que en 2014 la mayoría seguía reportando pérdidas y no lograban su punto de equilibrio (Román, R., 2014).

²⁶ Son varios tipos de bancos de nicho, por lo que cuentan con diferentes requisitos y montos de capital. El capital mínimo que requiere una institución de banca comercial es de 90 millones de UDIS, mientras que los bancos de nicho pueden hacerlo en el nivel mínimo con 36 millones de UDIS.

²⁷ Las modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito para autorizar los bancos de nicho se encuentran en los artículos 10, 19, 46 y 46Bis.

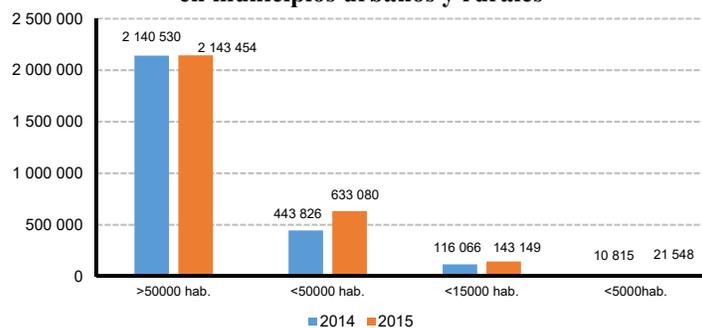
Moody's, por su parte, no considera viable la estrategia de utilizarlos para incrementar la intermediación financiera en México (Moody's Investor's Services, 2014). Se considera que el modelo de negocios de los bancos de nicho implica poca diversificación y dificultades para cumplir con la regulación prudencial. Una diferencia importante con respecto a la banca comercial que atiende al sector popular es que ésta no está regionalizada. Si bien atienden a sectores de ingresos medios y bajos, tienen cobertura nacional y cuentan con un importante número de clientes. Los bancos de nicho son, en su mayoría, pequeños y regionalizados, y no han logrado arrancar como se esperaba. Banco Agrofinanzas, el único especializado en sector agropecuario, se transformó en Banco Bankaool, una banca por Internet que ofrece diversos servicios²⁸.

En lo que concierne a la banca comercial, la reforma financiera contiene al menos dos cambios relevantes para la inclusión financiera, ambos relacionados con la reducción de costos de transacción en productos de depósito y la protección del usuario. Con la reforma se autorizaron a los bancos, al igual que a la EACP, a ofrecer cuentas de expediente simplificado. La innovación fue la incorporación de cuatro niveles, con requerimientos específicos para su apertura y con límites de transaccionalidad: tres de bajo riesgo y la cuenta tradicional. Los tres niveles de bajo riesgo pueden ser contratados a través de canales alternos como los corresponsales bancarios o medios electrónicos, a diferencia de la cuenta tradicional que sólo puede hacerse en sucursal.

El informe de la PNIF sostiene que las cuentas de nivel 2 han sido un producto de captación apropiado para desarrollar modelos de negocio enfocados a la población de bajos ingresos, clientes no bancarizados, e incluso población con residencia en zonas donde el único acceso al sistema financiero es a través de corresponsales bancarios.

En el gráfico I.4 puede observarse que, de marzo de 2014 a marzo de 2015, las cuentas del nivel 2 aumentaron poco en los municipios mayores a los 50.000 habitantes y de manera considerable en los municipios rurales, es decir, aquellos menores a los 50.000 habitantes. En los municipios menores a los 5.000 habitantes el aumento en el número de cuentas del nivel dos fue de más del 100% en un año. Sin duda las cuentas de expediente simplificado han sido una opción interesante para el sector rural con un importante potencial para aumentar la inclusión financiera por el eje del ahorro. Sin embargo, como se verá en el capítulo IV, al no cumplirse otras condiciones como son el número o calidad de los canales, no queda claro aún que la demanda observada por las cuentas del nivel 2 sea el reflejo de un efecto sustitución realizada por la propia institución financiera o de una mayor inclusión financiera. De hecho, el total de cuentas de depósito, ahorro y transaccionales ha tendido a caer.

Gráfico I.4
México: cuentas de expediente simplificado N2
en municipios urbanos y rurales



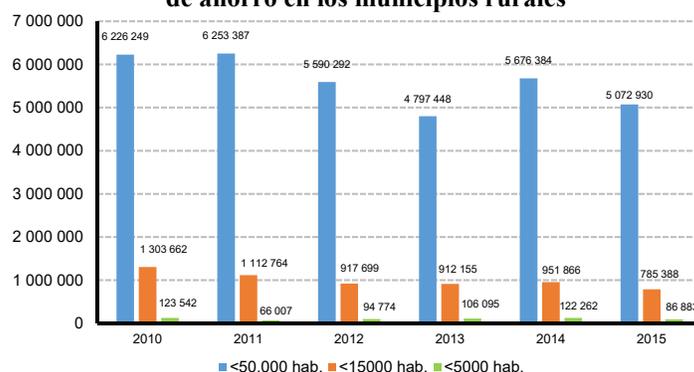
Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de BIF y CONAIF.

Si se analiza la suma total de cuentas de depósito y transaccionales en el cuadro I.6, pareciera que lo sucedido con las cuentas de nivel 2 fue un efecto sustitución junto con una caída en el total de cuentas

²⁸ El producto de Crédito Agrofinanzas ha atendido a 6.600 productores en ocho años, con financiamiento continuo. Véase: <<https://www.bankaool.com/web/que-ofrecemos/credito-agronegocios>>.

transaccionales y de ahorro. Sin duda, la facilidad de acceso a productos favorece la inclusión financiera, pero ante la falta de canales o reducción de los mismos, probablemente contribuyó a que el total neto de cuentas cayera en los últimos años. Como se ve en el gráfico I.5, de 2010 a 2015 las cuentas totales cayeron en los municipios menores a los 50.000 habitantes en 18%, en los municipios menores a 15.000 habitantes en 40% y en los municipios menores a 5.000 habitantes en 30%. Por su parte, en los municipios urbanos (mayores a los 50.000 habitantes) el total de cuentas aumentó en 3% en esos años.

Gráfico I.5
México: total de cuentas N1 a N4 y cuentas de ahorro en los municipios rurales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de BIF y CONAIF.

El siguiente grupo de acciones de la reforma financiera con relación a la inclusión financiera de la banca se dirigen a la protección del usuario. En primer lugar, la reforma prohíbe las ventas atadas, una práctica que sucedía frecuentemente en la banca en general y en aquella con actividad microfinanciera. Antes de la reforma, por ejemplo, era común que una usuaria que solicitaba un crédito para vivienda en una microfinanciera debía tomar primero un microcrédito productivo para mostrar su solvencia. Esta medida propiciaba en el usuario una situación de riesgo de sobreendeudamiento. Los bancos con origen de tiendas comerciales o supermercados también llegaban a condicionar transacciones financieras con la compra de artículos. Estas acciones, a toda vista improcedentes, afectaban principalmente a los clientes de la banca de menores ingresos y desmotivaban la inclusión financiera.

Con respecto a los bancos de nicho, la reforma faculta al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) con poderes de intervención para proteger a los depositantes elegibles y permitirá dar soluciones más ordenadas y expeditas que beneficien a los acreedores con garantías.

2. Corresponsales bancarios

El esquema de corresponsales bancarios fue aprobado en 2009 y entró en vigor a principios de 2010, con el fin de ampliar la cobertura de la banca a un menor costo. El modelo de corresponsalía bancaria surgió como un complemento de las sucursales con la finalidad de llegar a lugares que no contaban con éstas y brindar un punto de acceso al sistema financiero a un menor costo. Un corresponsal bancario o comisionista puede ofrecer, a nombre y por cuenta de un banco, servicios financieros básicos, como pagos de créditos, apertura de cuentas y pagos de servicios. La transacción o afectación se realiza en línea y en tiempo real.

De acuerdo con información de la CNBV, de marzo de 2010 a mayo de 2012, la tasa promedio mensual de crecimiento compuesto del número de establecimientos de corresponsales bancarios autorizados fue de 7,9% (CNBV, 2012). En 2012, 15 bancos contaban con comisionistas que representaban 21.161 puntos de atención a nivel nacional; para 2016, 18 bancos contaban con comisionistas (CNVB, 2016). En 2015 los corresponsales bancarios alcanzaron su punto más alto a nivel nacional. Sin embargo, de marzo de 2015 a marzo de 2016 se pasó de 27.125 a 25.454 puntos de atención: un descenso de 1.671 puntos de servicio a nivel nacional, que equivale al 6% del total. Como se verá más adelante, el descenso en el sector rural empezó antes y de manera más drástica.

De acuerdo con la normatividad, los comisionistas pueden ser tiendas, gasolineras, farmacias, oficina de telégrafos y otros establecimientos. En la práctica la mayoría son tiendas OXXO, almacenes de autoservicio, farmacias y sucursales de Telecomm, entre otros. En 2016, sólo Banamex y Compartamos Banco tenían como comisionistas a pequeños negocios, como tiendas de abarrotes, que pudieran llegar al sector rural. No obstante, se trata de pocos puntos de atención, excepto por “Yastas” que es la red de corresponsales de Compartamos Banco que contaba con cerca de 3.000 puntos de atención²⁹ en agosto de 2016.

Los corresponsales realizan operaciones limitadas y su tipo y número dependen del banco y del comisionista. El énfasis está puesto en la cobranza de crédito del banco acreedor, más que en cualquier otro servicio financiero. Prácticamente, en los puntos de atención de casi todos los comisionistas, se puede pagar créditos, pero sólo del banco del que es corresponsal, con excepción de AFIRME, que sí acepta pago de otros bancos. En un número considerablemente menor, y en orden decreciente, se pueden realizar en las corresponsalías depósitos, pago de servicios y retiros. Muy pocos comisionistas ofrecen consulta de saldos (CNVB, 2016).

Con el fin de bancarizar a la población de menores ingresos que habita principalmente en el sector rural, el gobierno de México inició, en 2010, la autorización de la red de tiendas abastecidas por DICONSA como comisionistas del BANSEFI³⁰. Las tiendas son propiedad de la comunidad, que se organiza para solicitar su apertura, proveer un espacio para la tienda y nombrar a un encargado para que la opere. Para marzo de 2016, de un total de 20.101 tiendas DICONSA, el BANSEFI mantenía como corresponsales en operación a 258. En principio, este total está ubicado en localidades que tienen conectividad vía celular.

Además de DICONSA, el BANSEFI contaba en 2016 como comisionista corresponsal con Petróleos Mexicanos (PEMEX), pero únicamente en ocho puntos de atención (gasolineras), y con Yastas, de Compartamos Banco, con 723 puntos de atención, la mayoría en puntos urbanos³¹, siendo este último considerado con mayores posibilidades de expansión.

Del total de puntos de atención de corresponsales bancarios en el país, en los municipios con menos de 50.000 habitantes, se contaba con menos de 10% de los mismos en 2016. Estos municipios contaban con 2.429 puntos de atención. Los municipios menores a 15.000 habitantes contaban únicamente con 571 puntos de atención y los municipios menores a 5.000 habitantes, con solo 91 (CONAIF, 2016b). En el gráfico I.6 se muestra la escasa presencia rural de corresponsales y el descenso a partir de 2013.

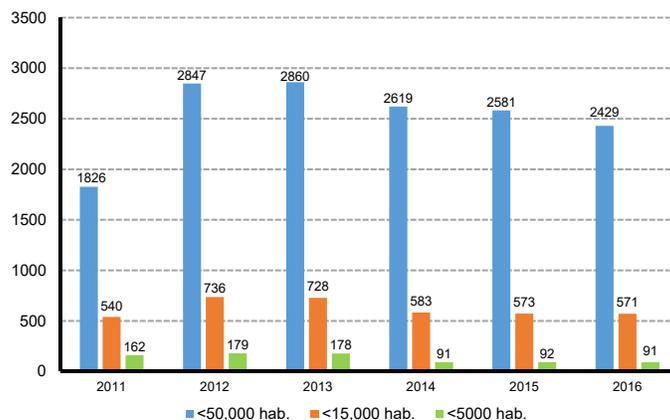
La menor cobertura de corresponsales por entidad federativa, medida por el número de adultos por punto de atención, la tienen las entidades rurales ubicadas en el sur del país. Se trata de los estados de Chiapas y Oaxaca, que cuentan con presencia de corresponsales en un 54% y un 25% de sus municipios, respectivamente. Su indicador demográfico arroja 1,4 corresponsales por cada 10.000 adultos, mientras que, en estados del norte del país como Nuevo León, alcanzaba 7,3 corresponsales por cada 10.000 adultos (CONAIF, 2016b).

²⁹ Banamex cuenta con “Banamex Aquí”, con 55 puntos de atención y con “Red efectiva”, con 34. Compartamos Banco cuenta con 2.919 puntos de atención de “Yastas” y 49 de “Barared” (CNVB, 2016).

³⁰ Las tiendas fijas y móviles ofrecen un servicio de abasto de 23 productos de canasta básica y productos complementarios.

³¹ Entrevistas con funcionarios de BANSEFI, 20 de septiembre de 2016.

Gráfico I.6
México: corresponsales bancarios en municipios rurales
(N° de puntos de atención)

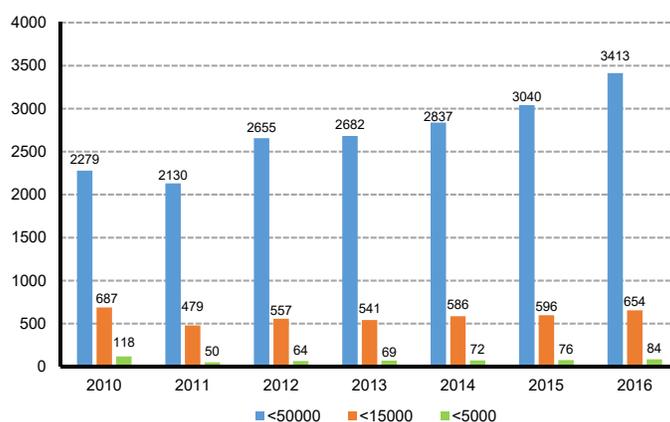


Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de BIF y CONAIF.

3. Cajeros automáticos y terminal punto de venta

Los cajeros automáticos han experimentado una tendencia creciente en el país. En marzo de 2016 se contaba con un total de 47.043 cajeros a escala nacional. A pesar de los avances, su presencia sigue siendo escasa, pronunciándose esta escasez en el sector rural (véase el gráfico I.7). En los municipios menores a 50.000 habitantes se encuentra apenas el 7% de los cajeros automáticos, a pesar de que en estos municipios habita el 22% de la población adulta del país. Dicho de otro modo, mientras que en estos municipios hay 1,7 cajeros por cada 10.000 adultos, en los municipios por arriba de 50.000 habitantes hay 6,3. Todavía más, en los municipios por debajo de 5.000 habitantes no se llega ni a un cajero por cada 10.000 adultos (hay 0,7 cajeros por cada 10.000 adultos). Los cajeros en su mayoría pertenecen a la banca comercial, pero también algunas SOFIPO, SOCAP e incluso el BANSEFI cuentan con éstos, aunque con muy poca presencia.

Gráfico I.7
México: presencia de cajeros automáticos en municipios rurales
(N° de cajeros automáticos)

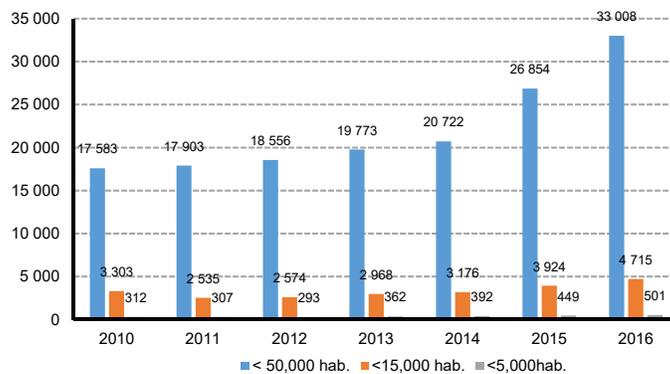


Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de BIF y CONAIF.

Las terminales punto de venta son necesarias para los corresponsales bancarios y son consideradas esenciales como complemento del ecosistema financiero ya que permite el uso de medios electrónicos para realizar compras y otros pagos, disminuyendo la necesidad de tener efectivo. En el informe de la PNIF se reconoce la escasa “terminalización” de los comercios que aún persiste en

México, pues sólo 10% a nivel nacional (574.000 de un total de más de 5,6 millones) cuenta con una terminal punto de venta (CONAIF, 2016^a, págs. 18 y 19). En marzo de 2016 se tenía registro de 874.419 terminales punto de venta en el país. Si bien el incremento se ha dado en todos los sectores, en los municipios menores a 50.000 habitantes el crecimiento es muy bajo en comparación con los municipios urbanos. Como se muestra en el gráfico I.8, en marzo de 2016, en los municipios menores a 50.000 habitantes se contaba con 33.008 terminales punto de venta, y en los municipios más rurales y pequeños, con tan sólo 501 terminales punto de venta.

Gráfico I.8
México: terminales punto de venta en municipios rurales
(N° de terminales punto de venta)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de BIF y CONAIF.

Como consecuencia de la reforma financiera, DICONSA abrió una licitación en agosto de 2016 para generar un Servicio de Plataforma de Pagos en Tiendas Comunitarias de DICONSA con terminales punto de venta. El proyecto consiste en la implementación de una plataforma de pagos en las tiendas para recibir pagos a través de medios electrónicos o móviles (DICONSA, 2016). Al finalizar este estudio aún no se asignaba la licitación.

II. La banca de desarrollo en la arquitectura financiera rural

En México es necesario hablar de bancas de desarrollo cuando se hace referencia a dicha figura. Tan solo en el sector rural operan la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), ambas instituciones ofreciendo programas de crédito, ahorro, garantías, asistencia técnica y educación financiera, entre otros servicios³². Además, existen los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), que llevan adelante algunos programas que fomentan el crédito rural mediante diferentes apoyos. Asimismo, otros fondos públicos, principalmente de la Secretaría de Economía y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), mantienen como fiduciario a la banca de desarrollo y brindan apoyos en el sector rural.

No se puede entender la arquitectura de la inclusión financiera en México, principalmente la rural, sin entender la profusa actividad y los tipos de intervención de la banca de desarrollo, tanto en actividades de primer como de segundo piso. A pesar de esta importante intervención pública, aún no existe un modelo claro sobre el tipo de relación que debe establecerse entre las distintas bancas de desarrollo y las instituciones financieras privadas, usuarios y otras agencias de desarrollo para potenciar la inclusión financiera rural.

A. Breves antecedentes

El sistema financiero mexicano estuvo basado, desde la década de 1930 y hasta finales del siglo XX, en un sistema de controles de créditos selectivos y topes a las tasas de interés, bajo lo que se conoció como represión financiera. La existencia de estos créditos se justificaba como palanca para desarrollar a los sectores de la economía considerados estratégicos, en donde la banca de desarrollo jugaba un papel crucial. Puede decirse que la experiencia del sistema financiero de mercado en México es relativamente

³² En México hay un total de seis instituciones de banca de desarrollo y una financiera rural: el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), Nacional Financiera (NAFIN), el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (BANJÉRCITO), el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND).

reciente, sobre todo al compararlo con otros países. Como legado, la participación de la banca de desarrollo sigue siendo importante con relación al financiamiento privado.

Sylvia Maxfield (1993) explica que el crédito selectivo en México fue también una herramienta de intervención efectiva en actividades sectoriales y en zonas geográficas específicas con el objeto del gobierno de responder a presiones políticas y para favorecer a la coalición que lo respaldaba. La autora explica que la preferencia por los créditos selectivos es típica cuando los políticos perciben que su permanencia en el poder, o la de su partido, depende del apoyo de algún sector o de alguna coalición en particular (Maxfield, Sylvia, 1993, págs. 234-240).

En ese sentido, puede decirse que el sistema financiero mexicano para el sector primario fue en gran medida política y sectorialmente excluyente, situación que se plasma en la banca rural que se creó en 1975. En ese año se fusionaron los tres bancos vinculados al agro³³ para crear el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) integrado por un banco central y 12 bancos regionales. Su misión principal consistía en financiar en el sector rural únicamente la producción primaria agropecuaria y forestal, buscando apoyar a productores de bajos ingresos.

Además de BANRURAL, los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) operaban desde 1954 en el sector agropecuario más desarrollado. Estos son cuatro fideicomisos públicos³⁴ que tienen el carácter de entidades de la Administración Pública Federal, en los que funge como fideicomitente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y como fiduciario el Banco de México. FIRA contó, tradicionalmente, con una mayor salud financiera y transparencia y menor politización que el resto de las bancas de desarrollo.

Trivelli y Venero (2006) explican que la política de créditos selectivos que se adoptó en México generó, con el tiempo, la descapitalización de las bancas de desarrollo, políticas regresivas por subsidios dirigidos a productores y empresarios de mayores ingresos, manipulación política, corrupción y asignación de créditos improductivos, entre otros. Por su parte, en el sector financiero privado, los créditos selectivos controlados propiciaron una penetración financiera limitada. Como explica Mansell (1995) la política de créditos selectivos genera sistemas financieros débiles, pequeños y poco capaces de movilizar el ahorro, canalizar inversión y reducir costos de transacción.

La situación empezó a revertirse con el inicio de la liberalización del mercado financiero a finales de la década de 1980. Para 1991, los recursos financieros de la banca privada fueron, por primera vez, mayores a los recursos de las instituciones financieras públicas (Maxfield, Sylvia, 1993, pág. 241). En 1992, los FIRA implementaron el Sistema de Estímulos de la Banca, con el objetivo de despertar en la banca comercial el interés de ofrecer créditos pequeños al sector agropecuario, operando en el segundo piso.

No obstante, las transformaciones significativas de la banca de desarrollo se dieron a principios de este siglo con la creación de BANSEFI en 2001 y de la Financiera Rural en 2002, así como la liquidación de BANRURAL en 2003. El BANSEFI se constituyó como la primera banca social abocada a expandir servicios financieros a la población de recursos bajos y medios en el sector rural y urbano mediante las sucursales del PAHANAL y la profesionalización de los intermediarios no bancarios para su regulación.

En 2002, el desequilibrio financiero de BANRURAL, ocasionado fundamentalmente por el alto gasto operativo, llevó a la liquidación de las sociedades nacionales de crédito que integraban el sistema de ese banco. Estas acciones formaron parte del conjunto de estrategias que buscaban mejorar el desempeño del mercado financiero, principalmente atendiendo a los estratos de ingresos medios y bajos. Si bien en ese momento no se hablaba de “inclusión financiera” como hoy se le conoce, sí se hablaba de la población que tradicionalmente había estado excluida de los servicios de la banca y de la necesidad de “bancarizarla”.

³³ Los bancos eran: el Banco Agrícola, el Banco Ejidal y el Banco Agropecuario.

³⁴ Los fideicomisos que integran FIRA son: el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios; el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios y el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras.

La transformación de la banca de desarrollo se vio favorecida por el cambio de régimen político ocurrido en 2000. Sólo este hecho en sí mismo muestra el importante papel político que ha jugado la banca de desarrollo en México.

A partir de 2003 la banca de desarrollo en general, empezó a reducir sus créditos a entidades gubernamentales para orientarse al financiamiento del sector privado. Estos cambios se observaron de manera más pronunciada en las instituciones de banca de desarrollo que, de 2003 a 2007, redujeron la cartera de crédito al sector gubernamental y los créditos otorgados en calidad de agente del gobierno federal en un 66% en conjunto. En este mismo lapso la cartera al sector privado de la banca de desarrollo pasó del 31% al 50% del total³⁵. Las bancas de desarrollo también han procurado migrar del crédito directo o de primer piso a esquemas de segundo piso y al otorgamiento de garantías crediticias. Por ejemplo, de 2003 a 2007, la cartera de segundo piso pasó del 17% al 33% de la cartera total de la banca de desarrollo.

Puede decirse que la banca desarrollo en los últimos 15 años ha pasado por tres períodos, correspondientes a los ciclos sexenales. La primera va de 2001 a 2006 y se le conoce como el período de estabilización y modernización abocado a lograr la sustentabilidad financiera, mejorar los lineamientos operativos y el gobierno corporativo. El segundo período va de 2006 a 2012 en donde se registra una expansión del crédito, pero controlada. Las restricciones impuestas a la banca de desarrollo para su saneamiento la limitaron en su tarea de expandir el crédito que los privados no realizaban. De acuerdo con sus estatutos, la banca de desarrollo debía cumplir su misión utilizando su propio patrimonio. Aunque podían recibir recursos adicionales del sector público, estas restricciones la limitaban. En ambos períodos se esperaba el retiro de la banca de desarrollo del primer piso.

El tercer período trae consigo un nuevo mandato para la banca de desarrollo mediante la promulgación de la reforma financiera de 2013 y su consecuente implementación en 2014. Éste consiste en el fomento de la economía a través de la atención de sectores estratégicos que enfrentan limitantes para tener acceso a alternativas de financiamiento. Derivado de la reforma financiera, la Financiera Rural cambia a Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) la cual buscará financiar cualquier actividad económica vinculada al sector rural, con un énfasis a la atención de los grupos prioritarios. La reforma financiera flexibilizó el marco normativo que rige a la banca de desarrollo para agilizar los procesos de crédito, eliminando restricciones innecesarias y permitiéndole allegarse y gestionar los recursos indispensables, principalmente de capital humano, para el cumplimiento de su mandato.

En las siguientes páginas se exponen los programas de la banca de desarrollo relacionadas específicamente con la inclusión financiera rural. Los programas de las bancas que se analizan son de la FND, de FIRA y del BANSEFI. Como se verá, en el BANSEFI y en la FND se utilizan estrategias tanto de primer piso como de segundo piso. FIRA, por su parte, es el único que trabaja con banca comercial y únicamente a través de operaciones de segundo piso.

Cabe mencionar que la FND funge como instancia ejecutora de los programas de SAGARPA. Lo anterior se da porque a partir de 2002 se restringe la posibilidad de que los programas de gobierno de las secretarías de estado otorguen crédito. Esta facultad la tiene exclusivamente la SHCP a través de la banca de desarrollo. Desde entonces SAGARPA da apoyos al campo a través de subsidios directos y la FND (anteriormente Financiera Rural) complementa las acciones con el otorgamiento de créditos recuperables. Las reglas de operación, así como los recursos, están contenidos en los programas de la SAGARPA y la FND se encarga de dispersar el crédito y recuperarlo.

Por lo tanto, la labor de la FND como brazo financiero de los programas de SAGARPA está ordenada en torno a diferentes componentes. En 2016 estos son: el Programa de Fomento Ganadero; Tecnificación del Riego; Productividad Agroalimentaria; Bioenergía y Sustentabilidad; Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía; Desarrollo Productivo Sur-Sureste; Componente de Fortalecimiento a la Cadena Productiva (Coberturas); Componente de Acceso al Financiamiento Productivo y Competitivo Incentivo de Reducción del Costo de Financiamiento; Componente de Acceso al Financiamiento Productivo y Competitivo; y Fondo para la

³⁵ Véase: <www.fira.gob.mx>.

Profundización del Financiamiento Rural. Cabe resaltar que estos programas no necesariamente se relacionan con objetivos de inclusión financiera. Muchos de los acreditados son usuarios del sector financiero formal, pues la mayoría de los programas trabaja con la parte más productiva del campo. Además, como se discute en la introducción, el otorgamiento de créditos por parte de programas no es per se inclusión financiera. Por lo anterior, abundar en la relación de la FND como instancia ejecutora es tema de otro estudio.

En el diagrama II.1 se expone la arquitectura financiera que relaciona a la banca de desarrollo con los intermediarios privados, los programas específicos considerados por la PNIF como vehículos para la inclusión financiera y la autoridad. Los cuadros marcados en rosa son los programas o estrategias de inclusión financiera del gobierno actual. Estos son: el Programa de Financiamiento a Pequeños Productores (PFPP) de la FND; el Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (PATMIR) y el Programa Integral del Inclusión Financiera (PROIIF) del BANSEFI; y el Programa de Microcrédito de FIRA. En los apartados B al D se ponen algunos datos de estos programas y se discute su viabilidad como estrategias de inclusión financiera rural.

B. La Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero

La Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, (FND) realiza operaciones directamente con usuarios mediante una red de 95 agencias, y canaliza recursos por medio de entidades financieras no bancarias. De acuerdo con estimaciones de la otrora Financiera Rural, por cada intermediario financiero que recibía crédito en 2010 se atendieron de manera indirecta a 700 acreditados (Merino, 2011, pág. 8). Sin embargo, en la misma fecha la mitad de los recursos de la institución se seguían colocando a través de operaciones de primer piso.

La FND canaliza recursos orientados a todas las actividades vinculadas al sector rural y privilegia aquellos destinados a las localidades con menos de 50.000 habitantes. Los productos de crédito que otorga son el crédito simple, de habilitación y avío, prendario, refaccionario, cuenta corriente y avío agrícola múltiple. En agosto de 2016 contaba con ocho programas eje de financiamiento para diferentes fines, entre los que destaca el Programa de Financiamiento para Pequeños Productores, que ha sido considerado por el gobierno la principal estrategia de inclusión financiera rural de la FND (CONAIF, 2016a).

El Programa de Financiamiento para Pequeños Productores surge en 2014 al cambiar la norma de la FND. Anteriormente el acceso a pequeños productores se limitaba únicamente a crédito refaccionario debido a los niveles de garantía exigidos. Con el cambio, entra en vigor la garantía natural de avío, es decir, la cosecha, lo que abrió la posibilidad de que un pequeño productor propietario de media hectárea en el sureste del país, por ejemplo, accediera a créditos destinados a los insumos de la producción agrícola. Los créditos del programa se otorgan en el primer piso a través de las agencias de la FND y, en el segundo, mediante líneas de crédito a entidades financieras o dispensoras de crédito. En 2016 el programa atendía a 40.000 productores: un 90% en el primer piso y un 10% en el segundo³⁶.

El programa establece topes a las tasas de los créditos, que incluyen un margen de tres puntos porcentuales para gastos operativos de las entidades dispensoras de recursos. Los topes a las tasas de interés buscan subsidiar al productor y no al intermediario. Sin embargo, el establecimiento de tasas máximas ha desmotivado la entrada de intermediarios financieros al programa, lo cual representa un problema desde el punto de vista de la inclusión financiera rural. Si se toma en cuenta que en 2016 para el 80% de los productores beneficiarios del Programa este crédito representaba su primera experiencia de financiamiento formal, la falta de participación de intermediarios financieros limitará la posibilidad de ser clientes permanentes de una institución financiera con acceso a otros productos.

³⁶ Entrevista con funcionarios de la FDN de la Dirección General Adjunta de Crédito, 29 de octubre de 2016.

Otro de los problemas que enfrenta el programa en términos de la inclusión financiera es la imposibilidad de verificar si los nuevos acreditados del programa son familiares del dueño o ejidatario del terreno cuya producción está en garantía. Esto puede ocasionar que el crédito se concentre en beneficiarios familiares o co-productores que ponen en garantía la cosecha del mismo terreno. El problema radica en que en el país no existen registros que cuenten con información desagregada sobre las tierras, por lo que la FND no tiene la posibilidad de identificar esta situación. Por último, es importante mencionar que una proporción significativa de los productores invitados a conocer el Programa de Financiamiento para Pequeños Productores no quisieron el crédito, a pesar de las condiciones favorables. Esto pone de relieve que el elemento principal de la inclusión financiera no siempre es el crédito, sino el conjunto de los productos, servicios y diversos acompañamientos.

Pese a los límites con que se ha encontrado el programa para la inclusión financiera rural —en términos de la ampliación de la base social beneficiaria de los créditos productivos en condiciones preferenciales— éste ha logrado incluir a productores que tradicionalmente no accedían a la banca de desarrollo.

C. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros

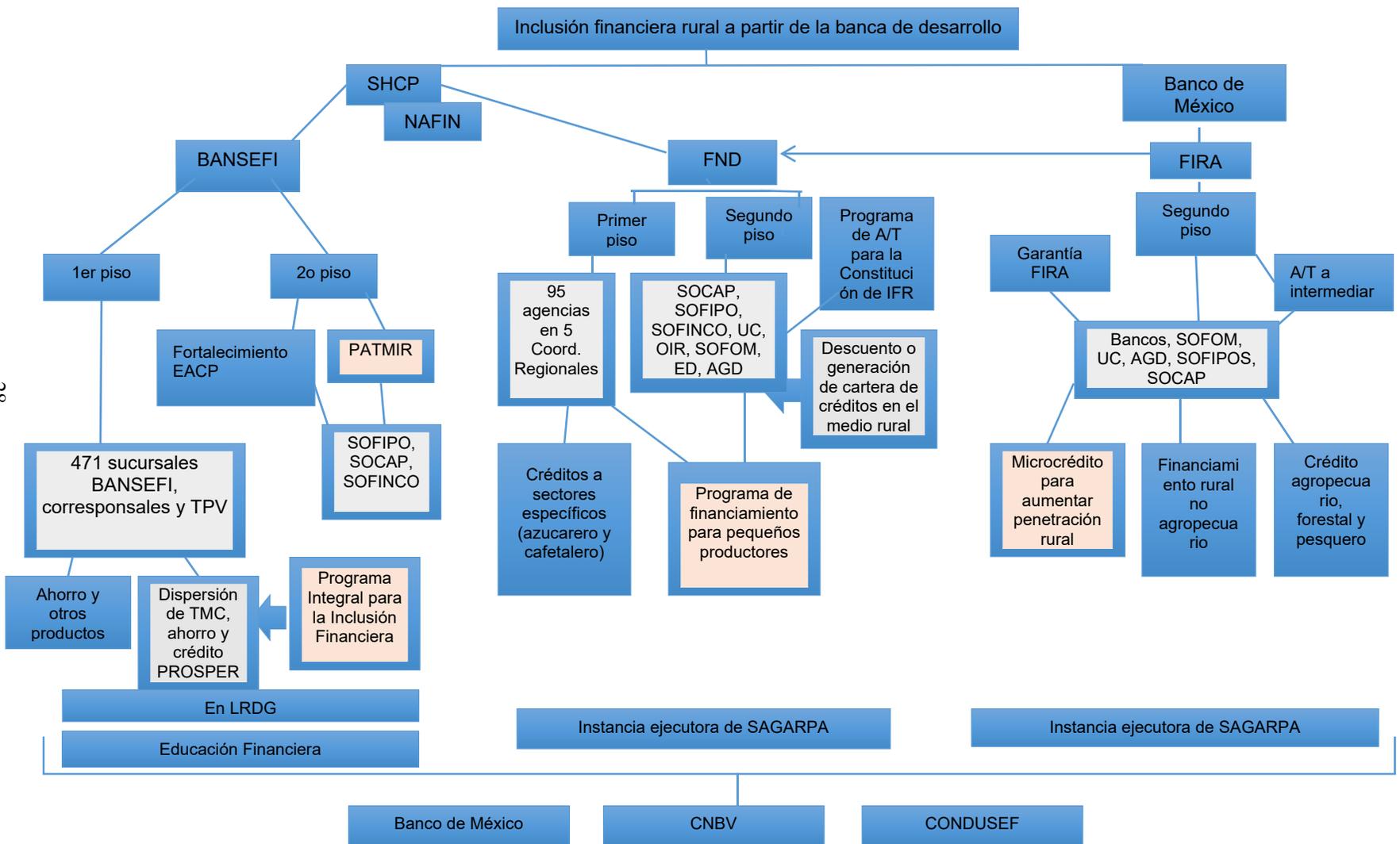
El BANSEFI fue creado en 2002 como la primera banca social en México, la cual ofrece en el segundo piso servicios de fortalecimiento a las EACP para profundizar el sector de ACP, cumpliendo con el marco legal. En el primer piso, el BANSEFI ofrece productos de ahorro, envío y pago de remesas de dinero, colocación de microseguros de vida y distribuye diversos apoyos gubernamentales, entre otros³⁷. Para ello hace uso de su red de sucursales, que en agosto de 2016 ascendía a 428 oficinas distribuidas en todo el país, principalmente en zonas urbanas.

El BANSEFI ha contribuido a la inclusión financiera del país principalmente mediante su programa de fortalecimiento institucional. Este ha apoyado a la mayoría de las EACP, durante cerca de 15 años, a formalizar y ofrecer a usuarios tradicionalmente excluidos de la banca comercial servicios financieros más sólidos y regulados por la autoridad. Entre sus diferentes programas, el BANSEFI cuenta con tres estrategias que principalmente se vinculan, total o parcialmente, con el sector rural. Se trata de L@ Red de la Gente; el Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (PATMIR) y el Programa Integral del Inclusión Financiera (PROIIF) para beneficiarias del programa PROSPERA.

De acuerdo con información del BANSEFI, a junio de 2016 la institución manejaba más de 13 millones de cuentas, tanto de clientes tradicionales como de beneficiarias del programa de transferencias condicionadas PROSPERA. Sin embargo, no existe información disponible sobre el número de clientes, sobre la transaccionalidad o uso de las cuentas, ni sobre el número de cuentas inactivas. Se sabe que, de un total de 13 millones de cuentas, 6,5 millones de éstas son de beneficiarias de PROSPERA y que, de estas últimas menos de 20% usaba su cuenta, como se explica más adelante.

³⁷ Hasta 2014 ofreció el producto “Premiahorro” en las localidades rurales menores a 50.000 habitantes con índices de marginación alto y muy alto, basado en un sistema de incentivos monetarios al ahorro. No obstante, el producto no prosperó y fue evaluado negativamente por el CONEVAL por problemas de diseño y focalización.

Diagrama II.1
México: arquitectura de la inclusión financiera rural actual



La Red de la Gente es una alianza comercial creada por el BANSEFI en 2002, conformada por EACP y las sucursales del banco. Se trata de una asociación voluntaria de intermediarios que buscan promover el ahorro y ofrecer productos y servicios financieros en condiciones competitivas para reducir costos, compartir riesgos y aumentar sus operaciones. Hacia agosto de 2016, participaban 189 EACP en la Red de la Gente, que acumulaban un total de 2.298 sucursales en 938 municipios del país, atendiendo a cuatro millones de socios o clientes. El programa ha continuado creciendo desde su creación. Entre enero y marzo de 2016 se integraron siete entidades con sus 20 sucursales.

Los principales servicios de los que se benefician las entidades de la Red de la Gente y sus usuarios finales son: remesas internacionales, envíos cuenta a cuenta, remesas nacionales y recepción de pagos. Lo anterior, además de los servicios de crédito y ahorro que ofrecen las entidades. En general, estos servicios les permiten incrementar los ingresos al reducir costos e incrementar su eficiencia.

Además de estos servicios, 58 entidades de la Red de la Gente dispersan los apoyos de programas de transferencias monetarias condicionadas del programa PROSPERA, a través de 278 puntos de atención en 19 estados del país. Estas entidades pagan la transferencia a alrededor de 100.000 beneficiarias de PROSPERA (se entregaron 200.418 apoyos en el transcurso de dos bimestres, enero-febrero y marzo-abril de 2016). No obstante, estas entregas se hacen a través de lo que se conoce como ‘canal cerrado’ esto significa pagar la transferencia en efectivo y no por depósito en cuenta. Lo anterior, debido a que las cuentas de ahorro de las beneficiarias de PROSPERA están en el BANSEFI y no en la caja que entrega la transferencia monetaria condicionada.

Por lo tanto, esta estrategia en particular no es inclusión financiera pues no se aprovecha el servicio de las entidades para estas clientas. No obstante, algunas cajas de ahorro han logrado hacerlas socias, pero no significativamente ni como parte de la estrategia. En 2012, según una encuesta levantada por el Instituto Nacional de Salud Pública a las beneficiarias del entonces Oportunidades, 4% de las mismas respondió que ahorra en alguna caja de ahorro (lo que correspondía a alrededor de 250.000 beneficiarias, en su mayoría socias de Cajas Solidarias).

La estrategia rural más importante del BANSEFI está a cargo del PATMIR. Es posible decir que, en términos de inclusión financiera rural, es el programa público más importante del país ya que ha logrado incluir a una importante cobertura de clientes rurales marginados al sector financiero formal.

PATMIR inició en 2002 en SAGARPA y en 2010 fue transferido al BANSEFI. PATMIR ha pasado por varias etapas, cumpliéndose en 2016 el final de la tercera. A grandes rasgos, en los 14 años de existencia del programa, éste ha buscado que las cooperativas y, más recientemente también SOFIPO, atiendan a población rural marginada promoviendo una inclusión financiera basada en el ahorro. De este modo ha transferido recursos para que las entidades integren como nuevos socios o clientes a población rural de zonas de muy alta, alta y media marginación, según los índices del Consejo Nacional de Población, que no ha tenido acceso a servicios financieros formales³⁸.

En las primeras dos etapas, PATMIR I y II (2002-2010), el programa incorporó a 697.000 personas al uso de servicios financieros formales, en su mayoría residentes de localidades de menos de 15.000 habitantes y municipios de media a muy alta marginación. El PATMIR III, de acuerdo con el propio Programa, busca “privilegiar la oferta de servicios financieros viables, autogestivos y adaptados a las necesidades de la población” a través de EACP comprometidas con la regulación. Si bien PATMIR I estuvo basado en dar una fuerte asistencia técnica para que las cajas aprendieran nuevas metodologías, tales como grupos de ahorro y prácticas de microfinanzas, que les permitiera incluir a nuevos socios con las características descritas, PATMIR II y PATMIR III se abocaron a dar incentivos

³⁸ El Consejo Nacional de Población estratifica a estados, municipios, localidades y áreas geo estadísticas básicas por cinco grados de marginación, mismas que responden a un índice creado con indicadores básicos de desarrollo: niveles de escolaridad, calidad de las viviendas, drenaje y uso de aparatos electrodomésticos, entre otros. Los grados de marginalidad son: “muy alta”, “alta”, “media”, “baja” y “muy baja”. Véase: <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/862/4/images/06_C_AGEB.pdf>.

para ampliar masivamente la base de usuarios. A partir de PAMTIR II, las entidades recibían del programa un incentivo monetario por socio o cliente incorporado al sistema financiero.

En el PATMIR III se adjudicaron cinco alianzas estratégicas con agentes técnicos especializados en finanzas rurales para trabajar, en un inicio, con 150 EACP (SOCAP, SOFINCO y SOFIPOS)³⁹. Dichas EACP son instituciones autorizadas o en proceso de serlo, en buen estado financiero (con calificación global B como mínimo), con presencia en zonas rurales. Los apoyos incluyen capacitación para el incremento y fortalecimiento de puntos de acceso (puntos de servicio, móviles o virtuales) para llegar a la población objetivo. El programa solicita a cada entidad la atención a los siguientes segmentos, basados en el tamaño de la localidad y el índice de marginación de CONAPO (véase el cuadro II.1).

Cuadro II.1

México: segmentos basados en el tamaño de la localidad y el índice de marginación de CONAPO

Segmento	En porcentajes	Población objetivo
A	60	Localidades con menos de 2.500 habitantes o localidades de 2.501 a 15.000 habitantes, con marginación media, alta y muy alta.
B	20	Localidades con 2.501 a 15.000 habitantes, o localidades de 15.000 a 50.000 habitantes, con marginación media, alta y muy alta.
C	20	Localidades con 15.001 a 50.000 habitantes, con grado de marginación muy alto o localidades entre 50.001 y 100.000 habitantes, localizadas en el sur y sureste del país, con grado de marginación medio y bajo.

Fuente: Reglas de operación del PATMIR III.

Para captar a los nuevos clientes rurales, la entidad financiera los capacita en el ahorro. Para recibir un crédito de las EACP, los nuevos usuarios deben ahorrar previamente. Si la entidad es cooperativa, la persona debe, además, pagar la parte social para convertirse en socio antes de empezar a ahorrar. Lo anterior representó un reto difícil para las instituciones dado el nivel de pobreza de los clientes PATMIR (algunas cajas llegan a cobrar hasta 1.200 pesos como aporte social).

Pese a estas complejidades, el programa logró incluir financieramente a 1,2 millones de personas que habitan en el sector rural entre 2011 y 2016. De este total, 924.053 son nuevos socios o clientes que cumplen con los estándares establecidos por el programa y 309.778 son ahorradores en proceso de cumplir con los mismos. A marzo de 2016 participaban en el PATMIR 174 EACP. El 90% de estas entidades están en la Red de la Gente, lo que amplía la oferta de servicios a esta población.

Si bien se reconoce que PATMIR III logró ampliar la base de clientes rurales en marginación como ningún otro programa, lo cierto es que hubo costos importantes, e incluso algunos riesgos, para las instituciones participantes. De acuerdo con la experiencia de instituciones financieras que participaron en el programa, el principal problema del PATMIR III fue que no se contó con asistencia técnica especializada, como sí lo hubo en el PATMIR I, para entrar a nuevos mercados marginados y expandir la base de clientes. Como resultado de lo anterior algunas cajas enfrentaron problemas financieros, aumentando incluso la mora, justo en el proceso de autorización para entrar a la Ley (el Programa empezó dos años antes del fin de la prórroga condicionada asociada a la LACP discutida en la sección A).

Para una siguiente etapa del PATMIR, o bien de la estrategia rural del BANSEFI, se está considerando flexibilizar las reglas de operación y los contratos entre alianzas y entidades para permitir una expansión de la cobertura rural menos riesgosa para las entidades financieras, sin desviarse de su

³⁹ Los agentes especializados son: el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (*World Council of Credit Unions*, WOCCU, por sus siglas en inglés); la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV); la Fundación Alemana de Cajas de Ahorro (SPARKASSEN); *Development Alternatives Inc.* (DAI), y la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS).

objetivo social. Asimismo, se busca trabajar en una mayor coordinación con la Red de la Gente, siendo ésta última el componente comercial y el PATMIR el componente social.

La tercera estrategia de inclusión financiera con injerencia en el sector rural del BANSEFI es el PROIIF. Cabe mencionar que, a diferencia del PATMIR, ni la Red de la Gente ni el PROIIF se conciben como estrategias exclusivamente rurales. Sin embargo, su radio de acción cae en este sector. Por un lado, la gran mayoría de las entidades del PATMIR están en la Red de la Gente y, por otro, la gran mayoría de las beneficiarias de PROSPERA habitan en el sector rural.

Como antecedente, en 2010 el BANSEFI empezó a entregar las transferencias monetarias condicionadas del programa Oportunidades (actualmente PROSPERA) mediante tarjetas de débito asociadas a cuentas bancarias. Dada la desigual capacidad de la infraestructura instalada en el país, actualmente 20% recibe las transferencias a través de depósito en cuenta, mediante tarjeta de débito (canal abierto) y 80% en efectivo mediante tarjeta prepagada con terminal biométrica (canal cerrado). Mientras que en el canal abierto existe la posibilidad de disponer de la transferencia cuando se requiera a través de cajeros automáticos, compra de artículos o disposición de efectivo en tiendas de autoservicio; en el canal cerrado, por cuestiones de falta de conectividad, liquidez e infraestructura, sólo puede haber disposición completa del efectivo en días preestablecidos. El canal abierto es accesible a beneficiarias básicamente urbanas y el canal cerrado a beneficiarias semiurbanas y rurales. Por canal cerrado han sido entregadas las transferencias monetarias condicionadas a través de tiendas DICONSA dispersoras, de tiendas DICONSA corresponsales bancarios, de sucursales del BANSEFI, de sucursales de EACP de la Red de la Gente, de Telecomm y de puntos móviles. Por problemas de operatividad del programa, no se aprovechan los corresponsales bancarios ni las sucursales de las cajas y del BANSEFI como canal abierto.

Es importante mencionar que esta estrategia, a pesar de sus limitantes, ha sido principalmente importante para reducir costos de transacción. En la encuesta levantada en 2012 por el Instituto Nacional de Salud Pública, sobre las experiencias de las beneficiarias con los medios de pagos, reveló que el mayor logro era la reducción de los costos de transacción al cobrar las transferencias con tarjeta prepagada y de débito con respecto al método anterior, esto es, la entrega directa en efectivo en fechas preestablecidas en mesas de pago (Instituto Nacional de Salud Pública, 2012). En el cuadro II.2 se muestran las reducciones promedio en tiempo y dinero que trajo la nueva forma de entrega⁴⁰.

El pago con tarjeta de la transferencia monetaria condicionada, sin embargo, estaba lejos de constituir una estrategia de inclusión financiera, e incluso de bancarización, para la gran mayoría de las beneficiarias. De acuerdo con la misma encuesta, una tercera parte de las beneficiarias desconocía que contaba con una cuenta de ahorro. Del total de beneficiarias que recibían su transferencia por depósito en cuenta (20%), es decir, canal abierto, sólo 11% respondió que dejaba algo en la misma. En 2016, el BANSEFI había entregado ya más de 6,5 millones de tarjetas asociadas a cuentas bancarias a las beneficiarias de PROSPERA.

En 2014 se promulgó la reforma financiera que, entre otros, dio un nuevo mandato a la banca de desarrollo para apoyar a grupos prioritarios con acceso al crédito. De este modo se creó en 2015 en el BANSEFI el Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIIF) para dar acceso al crédito a las beneficiarias de PROSPERA. El PROIIF consta de un paquete compuesto por varios productos, incluidos dos productos de crédito a tasas preferenciales.

⁴⁰ No obstante, persistían otro tipo de problemas puntuales que afectaban a las beneficiarias del sector rural más marginado, como fallas en la conectividad, problemas con el borrado de la huella de las mujeres campesinas que contaban con tarjeta con chip, espacios reducidos y en ocasiones inseguros para la entrega, problemas con la tarjeta y dilación para la resolución de problemas, entre otros. Con el tiempo, algunos de estos problemas se han ido reduciendo. Visitas de la autora a operativos de la entrega del Programa en el Estado de México y Distrito Federal, marzo de 2012.

Cuadro II.2
México: costos en tiempo y dinero que tomaba el traslado y espera para la recepción de la transferencia en el esquema anterior (mesa de pago) y con tarjeta de prepago y débito

Variable	Prepago	Débito	Valor de p de la diferencia
Tiempo anterior de traslado	1,04 (0,75-1,32)	1,09 (0,89-1,29)	0,769
Tiempo anterior de espera	3,51 (3,16-3,85)	3,90 (3,60-4,19)	0,092
Costo anterior de traslado	53,71 (40,25-67,17)	41,44 (35,94-46,93)	0,097
Tiempo actual de traslado	0,40 (0,23-0,57)	0,49 (0,39-0,58)	0,406
Tiempo actual de espera	1,18 (0,90-1,46)	0,44 (0,37-0,52)	0,000
Costo actual de traslado	20,46 (13,33-27,59)	20,58 (16,55-24,62)	0,976
Diferencia en traslado	-0,63 (-0,89--0,38)	-0,61 (-0,79--0,43)	0,862
Diferencia en espera	-2,32 (-2,68--1,96)	-3,45 (-3,75--3,15)	0,000
Diferencia en costo	-33,36 (-46,17--20,54)	-20,30 (-25,46--15,14)	0,064

Fuente: INSP, 2012, pág. 56.

En los primeros doce años de vida del BANSEFI no hubo intención de otorgar créditos en el primer piso. En gran medida se quería evitar generar competencia desleal al sector privado y confusión entre los actores del sector de ahorro y crédito popular, así como distorsiones en el mercado de crédito. Asimismo, había la preocupación de un excesivo desorden entre las bancas de desarrollo ofreciendo servicios similares.

La decisión del BANSEFI de ofrecer crédito al sector más pobre del país surgió por la necesidad de incluir financieramente a las beneficiarias de PROSPERA con todos los servicios financieros, a costos accesibles. La oferta de préstamos de las cajas y de microcréditos por parte de microfinancieras ha sido insuficiente para llegar a la población que habita en el sector rural más marginado. La poca oferta, además, ha sido sumamente costosa por las altas tasas de interés y la corresponsabilidad de las metodologías grupales.

En el cuadro II.3 se muestran los productos del PROIIF, sus características, el número de beneficiarias que, entre julio y diciembre de 2015, había contratado los productos de ahorro y crédito y los montos. Desafortunadamente no se cuenta con información desagregada por sector rural-urbano. Como puede verse, únicamente un 15% de las beneficiarias del programa había sido instruido hasta ese momento (1.003.641 beneficiarias atendidas, de las cuales 100% recibió educación financiera y un seguro gratuito por muerte accidental).

La Cuenta de Ahorro Programado es en realidad una cuenta de ahorro a la vista que paga un interés un poco más alto que las cuentas de ahorro básico del BANSEFI. Existen dos modalidades de crédito: i) el “Crédito Más con Ahorro” ofrece un monto máximo de 2.500 pesos y un plazo máximo de 36 meses, y está condicionado a prácticas de ahorro, en la “cuenta de ahorro programado”, por seis meses (200 pesos al bimestre durante tres bimestres) para mostrar solvencia de la beneficiaria; y ii) el “Crédito Básico”, que no requiere de ahorro y consta de un monto máximo de 2.000 pesos, con un plazo máximo de 18 meses. De este modo, las beneficiarias que así lo deseen pueden contratar dos créditos y contar con dos cuentas: la de ahorro programado y la de ahorro para disposición de la transferencia monetaria condicionada (esta última siempre deben tenerla). Los créditos para las beneficiarias de PROSPERA están respaldados con la transferencia, de la cual se descuenta la parte proporcional del pago del crédito en cada bimestre⁴¹.

⁴¹ Las entregas y depósitos de las transferencias monetarias condicionadas son bimestrales.

Cuadro II.3
México: resultados del 8 de julio al 31 de diciembre de 2015

Producto	Características	Contratado	Dispuesto/Ahorrado	Monto
Educación financiera	Cursos presenciales	1 003 641		
Seguro MC	Sin Costo			
Ahorro	Cuenta de ahorro programado	668 113	628 384	\$130 al bimestre promedio
Crédito básico	Hasta \$2.000 (revolvente) 9,99% anual 18 meses	642 329	400 013	\$733 millones
Crédito más con ahorro	\$2.500 (con ahorro previo de \$200 en 3 bimestres) 9,99% anual 36 meses	366 425		
Beneficios adicionales	Paquete básico y ampliado	370 459		

Fuente: BANSEFI, julio de 2016, pág. 33.

A través de canal abierto, la operatividad del crédito es más sencilla, pues éste se solicita en cualquier momento y, se supone, es depositado en unos días en la cuenta. En el canal cerrado, sin embargo, el sistema es más complicado. La titular puede abrir su cuenta de ‘ahorro programado’ durante las entregas de las TMC, aunque no la utilice. Durante el operativo puede indicar cuánto quiere traspasar a su cuenta de ‘ahorro programado’. También en el operativo puede solicitar disponer de su ahorro y/o solicitar un crédito que le puede ser entregado el siguiente bimestre o puede ser depositado en la cuenta a la que está asociada su tarjeta para disponer de dichos recursos en cajero o sucursal. Para ello la beneficiaria deberá viajar a una localidad en donde se encuentran los servicios.

El sistema es sumamente complejo, principalmente en el canal cerrado, lo que eleva los riesgos para las beneficiarias más vulnerables. Si hay falta de claridad o errores en el sistema, esta población cuenta con pocas herramientas para pedir aclaraciones o quejarse ante la autoridad. Las transacciones, además son tardadas incluso suponiendo que no hay fallas en las operaciones solicitadas y que la beneficiaria contará con certeza con su crédito, depósito o retiro, en la fecha y modalidad programada.

Por su parte, los cursos presenciales de educación financiera se reducen a dos horas en una sola ocasión, lo que dificulta la posibilidad de permear de manera efectiva en la población objetivo, sobre todo para población rural e indígena. Los cursos son impartidos por personal del BANSEFI.

El cuadro II.3 muestra que, de un poco más de un millón de beneficiarias que a diciembre de 2015 había acudido a los cursos presenciales, el 68% abrió una cuenta de «ahorro programado». De ese total, 95% ya estaba utilizando su cuenta con un promedio de ahorro bimestral de \$130 pesos. Estas ahorradoras estaban buscando obtener un «Crédito Más con Ahorro» que requiere de tres bimestres de un ahorro de \$200 pesos en esta cuenta. La mitad de las ahorradoras ya contrataron estos créditos, aunque a la fecha del período de análisis ninguna disponía aún de él.

Con respecto al crédito básico, el 64% de las beneficiarias que asistieron a los cursos presenciales lo contrató, esto es, 642.329 titulares. A diciembre de 2015, sólo el 62% de solicitantes había obtenido el mismo (400.013 beneficiarias). A junio de 2016, seis meses después, contaba con crédito básico el 89% de estas solicitantes (570.339 beneficiarias).

El PROIIF presenta diversos problemas en el sector rural que dificulta concebirlo como un programa de inclusión financiera viable. En primer lugar, la totalidad de las beneficiarias rurales de PROSPERA tiene acceso a la transferencia monetaria condicionada y al uso de servicios financieros mediante canal cerrado (80% de las beneficiarias totales del programa). En el canal cerrado, mediante tarjeta biométrica, las usuarias sólo pueden tomar decisiones o disponer de su ahorro o solicitar un crédito con un bimestre de antelación, cuando se entrega la transferencia monetaria condicionada. Lo anterior representa un tiempo considerable para realizar, por ejemplo, un retiro. Adicionalmente, los retrasos de aprobación o los errores humanos o del sistema (con frecuencia hay poca conectividad en

las localidades más rurales), toman cuando menos otro bimestre para resolverse. Por lo tanto, existe un desfase en tiempos de solicitud y disposición del dinero que afecta la liquidez y las oportunidades de la inversión de los hogares en pobreza extrema. La estrategia no contempla como canales a corresponsales bancarios o a sucursales de las cajas o de otras entidades financieras.

Por el contrario, en el canal abierto de cobertura urbana, mediante tarjeta de débito, la usuaria sí puede disponer de su ahorro o crédito cuando lo desee, mediante cajero automático, compra de artículos o disposición de efectivo en tiendas de autoservicio.

Cabe mencionar que al terminar este estudio el ahorro de las beneficiarias en el sector rural era prácticamente inexistente. A nivel nacional, menos del 10% de las beneficiarias contaba con ahorro programado relacionado al crédito (668,113 beneficiarias) y alrededor de 5% había obtenido un crédito básico de 2.000 pesos (400,013 beneficiarias) (BANSEFI 2016, p.33).

D. Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) facilitan el acceso al crédito por medio de operaciones de crédito y descuento, así como mediante otorgamiento de garantías a proyectos relacionados con la agricultura, ganadería, avicultura, agroindustria, pesca y otras actividades relacionadas con el medio rural.

En la década de 2000 los FIRA comenzaron a trabajar con intermediarios no bancarios y entidades financieras no reguladas. Tradicionalmente los FIRA colocaron recursos a través de la banca comercial y paraфинancieras. Las entidades financieras con las que actualmente trabajan los FIRA, además de la banca comercial, son SOFOM, SOFIPO, SOCAP, uniones de crédito y almacenes generales de depósito. Estas entidades pueden otorgar créditos a personas físicas y morales cuya actividad sea la producción, acopio y distribución de bienes y servicios relacionados con los sectores agropecuario, forestal y pesquero y otras actividades que se desarrollen en el sector rural.

Los FIRA también facilitan el crédito para actividades no tradicionales del sector rural, mediante el esquema de Financiamiento Rural y del esquema de Microcrédito. El esquema de Financiamiento Rural busca financiar cualquier actividad económica que se desarrolle en el medio rural, diferente de las que efectúan las empresas de los sectores agropecuario, forestal y pesquero. Son elegibles proyectos que se lleven a cabo en localidades menores a 50.000 habitantes.

El esquema de Microcrédito es el más significativo en términos de bancarización, ya que busca específicamente incrementar la penetración y cobertura de los mercados financieros rurales para dar acceso al crédito a pequeños productores clasificados como PD1 y PD2⁴². El programa autoriza líneas de crédito a los intermediarios financieros de acuerdo con su plan de negocios, para que otorguen microcréditos productivos a personas físicas. Los montos y plazos otorgados a los solicitantes deben ser en función de la actividad que buscan financiar, el tipo y recurrencia de sus ingresos y su capacidad de pago (no son elegibles los créditos al consumo). Los microcréditos son hasta por 33.000 UDIS y con plazos de hasta tres años.

Los intereses que los FIRA cobran a los intermediarios deben ser cubiertos de conformidad con el esquema de tasas de interés vigente en la fecha en que se realice la disposición de recursos. Los FIRA ofrecen a los intermediarios esquemas de tasas de interés variable y esquemas de cobertura de riesgos de tasas de interés fija. Los intermediarios acreditados suscriben pagarés a favor del Fiduciario.

⁴² Los FIRA utilizan la siguiente clasificación para definir a su población objetivo: **PD1**: Productores en desarrollo cuyo Ingreso Neto Anual no rebase 1.000 veces el salario mínimo diario de la zona en la que se realizarán las inversiones; **PD2**: Productores en desarrollo cuyo ingreso neto anual es mayor a 1.000 y hasta 3.000 veces el salario mínimo diario de la zona en la que se realizarán las inversiones; **PD3**: Productores en desarrollo cuyo ingreso neto anual supera 3.000 veces el salario mínimo diario de la zona en la que se realizarán las inversiones.

La tasa de interés que pagan los productores es la que cobra la microfinanciera por este producto. A diferencia del PFPP de la FND o del PROIIF del BANSEFI, las tasas no están topadas, por lo que los productores acreditados por el esquema de Microcréditos de los FIRA pagan una tasa de interés mayor que los acreditados de los otros dos programas. Ahora bien, este último, tiene una cobertura considerablemente mayor. En 2014 el programa llegaba a 724.977 acreditados.

En el cuadro II.4 se comparan los tres programas de las tres bancas de desarrollo analizadas en este estudio que ofrecen crédito a población rural no bancarizada. En dicho cuadro se aprecia una relación entre la tasa de interés, el piso y la cobertura o tamaño del programa. Los programas de crédito con tasas de interés sin subsidio y con dispersión en el segundo piso alcanzan una mayor cobertura que los programas altamente subsidiados y distribuidos en el primer piso. El PROIIF está entre los dos extremos, pero, a diferencia de sus contrapartes, es un crédito muy pequeño y tiene como garantía asegurada las transferencias monetarias condicionadas. Teniendo en cuenta que en los tres casos se trata de programas públicos de inclusión financiera, cabe preguntarse cuál debe ser el equilibrio entre la tasa de interés, el canal, la cobertura y sostenibilidad del programa, la seguridad para el usuario y la eficiencia del servicio.

Cuadro II.4
México: comparación entre tres programas de crédito de los FIRA, el BANSEFI y FND dirigidos a la población rural para apoyar la inclusión financiera

Institución	Programa	Monto Máximo	Plazo Máximo	Tasa de interés anual	Garantía del acreditado	Destino del crédito	Características del acreditado	Pi	Número de acreditados	Año
FIRA	Microcrédito	33 000 UDI	3 años	CAT 35%-45%	Las que piden las EACP y SOFOM ^b	Productivo	P1 Y P2	2°	724 977	2014
BANSEFI	PROIIF	\$2 000 pesos	1.5 años	9,99%	La TMC	Sin restricción	Beneficiaria PROSPERA	1°	400 013	2015
FND	PFPP	45 000 UDIS	5 años	6,5% M 7,0% H	La Cosecha	Productivo	Pequeño productor con tierra	1° ^a	40 000	2016

Fuente: Elaboración propia.

^a Sólo el 10% de los créditos están colocados en el segundo piso.

^b Si el microcrédito es grupal no piden garantía. Si es personal, por lo general solicitan garantía prendaria o copia de escritura.

Por último, los FIRA también otorgan apoyos para actividades de capacitación de intermediarios financieros, al igual que el BANSEFI y la FND. En ningún caso hay coordinación entre los programas de asistencia técnica y las tres bancas de desarrollo.

E. Educación financiera

Los distintos programas de educación financiera que existen en México, impartidos por diferentes instancias públicas y privadas, se encuentran poco coordinados. En general se ha tratado de información y materiales impresos y de multimedia que se divulgan a través de Internet, folletos, pláticas, talleres que se reducen a unas horas y ferias esporádicas. Los programas son discontinuos, en el sentido de que no parten de la base de una transmisión constante de conocimiento y práctica. Dado el poco acceso y uso de servicios financieros formales que hay en el país, la información o conocimiento teórico difícilmente pasa a la práctica cuando está relacionado con estos servicios.

Varios programas públicos llevan algún componente de lo que llaman educación financiera. En el caso de los programas de financiamiento rural, al ser la banca de desarrollo la agencia ejecutora de SAGARPA, en ocasiones la plática la imparten funcionarios de la misma. La mayoría de las sesiones, sin embargo, son consideradas “aburridas y poco claras”⁴³.

⁴³ Entrevista con Claudia Revilla, Directora General de PRODESARROLLO, 3 de agosto de 2016.

La banca comercial también tiene programas de educación financiera. BBVA Bancomer es el banco que ha logrado una mayor penetración a través de la innovación digital. No obstante, la mayoría de los proyectos privados de educación financiera no forman parte de su modelo de negocio, ubicándose en el área de Responsabilidad Social de las instituciones y, por ello, con poco impacto. De cualquier modo, estos programas son básicamente para población urbana de estratos medios.

El BANSEFI es la banca de desarrollo que mayormente ha trabajado el tema de educación financiera. Las líneas de acción son tres. En primer lugar, están los talleres para el sector de ahorro y crédito popular consistentes en una capacitación de capacitadores para replicar los cursos de educación financiera con los usuarios. El BANSEFI capacita y certifica, con autorización de la Secretaría de Educación Pública, a capacitadores. De este modo ha desarrollado normas técnicas y estándares de competencia como entidad evaluadora y certificadora de CONOCER⁴⁴. Anualmente imparte pláticas a alrededor de 20.000 personas de escasos recursos en sus localidades. En segundo lugar, están las unidades móviles donde se imparten breves talleres directamente a usuarios actuales y potenciales. En tercer lugar, el banco establece alianzas con instituciones académicas para hacer llegar los cursos a comunidades marginadas. También creó un micro sitio para que las personas obtengan conocimientos en educación financiera y realicen tres niveles de cursos en línea⁴⁵.

Las principales estrategias de educación financiera que busca el gobierno se encontraban en 2016 en fase piloto, por lo que aún no han sido evaluadas. Entre ellas está uno de los principales programas de educación financiera del BANSEFI: el Programa Inteligencia Económica y Financiera para Niños y Jóvenes. Este programa busca desarrollar “habilidades, conocimientos y aptitudes” en economía y finanzas en educación básica en escuelas públicas. En 2015 realizó un piloto en 100 escuelas, con 8.743 alumnos en Durango, Quintana Roo y Zacatecas. A partir de 2016 se expandiría a cuatro estados más. Los contenidos se diseñaron para ser considerados por la SEP como parte de los temas de la matrícula escolar.

Ahora bien, la principal apuesta del gobierno federal para avanzar en materia de inclusión financiera, mediante educación financiera, se desarrolla en el marco de la Estrategia Digital Nacional a cargo de la Presidencia de la República, todavía en etapa piloto. En 2016 el gobierno empezó a explorar las opciones ofrecidas por empresas del sector *fintech*⁴⁶ para implementar las nuevas finanzas populares que se dan a través de teléfonos celulares y medios electrónicos, sin sucursales físicas⁴⁷.

Como parte de esta estrategia, para las personas de menores ingresos, específicamente para la población beneficiaria de PROSPERA, se está desarrollando el piloto PROSPERA Digital. El estudio piloto inició en cinco estados de la República. PROSPERA Digital está formado por los componentes de salud materna e infantil e inclusión y educación financiera mediante una plataforma automatizada de comunicación con herramientas y tecnologías móviles, de mensajes RapidSMS, para recibir información oportuna y personalizada⁴⁸. Con ello el gobierno espera ayudar a sus beneficiarias a tomar mejores decisiones, para así ampliar sus capacidades de desarrollo. A través de esta plataforma se buscará proporcionar educación financiera en el marco del PROIIF y sus productos.

El piloto busca generar evidencia sobre los resultados de la dispersión electrónica de pagos de las TMC, así como de la implementación de una solución de pagos móviles y utilizar los resultados

⁴⁴ CONOCER es el órgano que certifica a instituciones para realizar la función de evaluar competencias laborales en las personas, con base en normas técnicas de competencia laboral registradas ante la SEP.

⁴⁵ Véase: <<http://www.bansefi.gob.mx/Finanzasparatodos/Pages/default.aspx>>.

⁴⁶ El sector *fintech* se refiere a empresas que explotan las plataformas ofrecidas por tecnologías de información y comunicaciones para diseñar y ofrecer servicios financieros innovadores.

⁴⁷ Con la reforma en materia de telecomunicaciones y la reforma financiera, se pretende lograr mayor crédito y en mejores condiciones a través de redes de internet. Respecto a ello, la SHCP lanzará una reforma para el sector *fintech* ya que no se cuenta todavía con un marco regulatorio para algunas de las plataformas, como es el caso del fondeo social o *crowdfunding* (Revista Forbes México, 2016) Véase: <<http://www.forbes.com.mx/gobierno-prepara-reforma-para-regular-fintech-en-septiembre/#gs.kMNx9ss>>.

⁴⁸ En este proyecto están involucradas instituciones como Ideas42, Behavioral Insights Team (BIT), Proyecto Capital y Women's World Banking.

generados para diseñar una política pública de inclusión financiera basada en evidencia. Si bien el proyecto es interesante, no sólo para la inclusión financiera, sino para una gama de aspectos relacionados con el desarrollo, como es la salud, lo cierto es que tiene importantes retos en el sector rural.

En 2015, de acuerdo con la ENIF, en las localidades menores a 15.000 habitantes el 38,3% de los adultos aún no contaba con teléfono celular (17,9% en el sector urbano). En la encuesta levantada por el INSP en 2012, la proporción de titulares sin acceso a teléfono celular era similar al rural observado en 2015, cercano a 40%, pero con un agravante adicional: el teléfono celular al cual accedían no siempre pertenecía a la titular, sino a otro miembro del hogar. El 60% de las beneficiarias en canal cerrado que respondió tener acceso a celular, en más de la mitad de los casos (53%), no le pertenecía. Lo mismo sucedía con 40% de las beneficiarias en canal abierto (véase el cuadro II.5).

Cuadro II.5
México: acceso y pertenencia de teléfono celular de
las titulares del programa Oportunidades, 2012

Tipo de canal	Cerrado (Prepago)	Abierto (Débito)
Proporción de titulares que reportaron contar con teléfono celular o algún miembro del hogar	41%	78%
Persona a la que pertenece el teléfono celular		
A la titular	46%	59%
A otro miembro del hogar	53%	40%

Fuente: INSP (2012), pág. 70.

III. Retos que enfrentan los usuarios y las entidades financieras en el sector rural

En la presentación de la Política Nacional de Inclusión Financiera en junio de 2016, el gobierno de México reconoció que los grandes desafíos se encontraban en el sector rural. En ella se menciona que la infraestructura y la oferta de servicios financieros se concentran principalmente en zonas urbanas y en las cabeceras municipales “lo cual limita el acceso de la población en las localidades rurales y más pequeñas” (PNIF, 2016, págs. 13-14).

De acuerdo con el documento citado, hasta 2015 el número de instituciones financieras “que ofrecen servicios a la población (incluyendo a la ubicada en la base de la pirámide) ha aumentado, al igual que los puntos de acceso (sucursales, cajeros, terminales punto de venta y corresponsales)” (PNIF, 2016, pág. 4). No obstante, si se mira el sector rural exclusivamente, el crecimiento de estos puntos ha variado en diferentes años y en los últimos ha experimentado un retroceso.

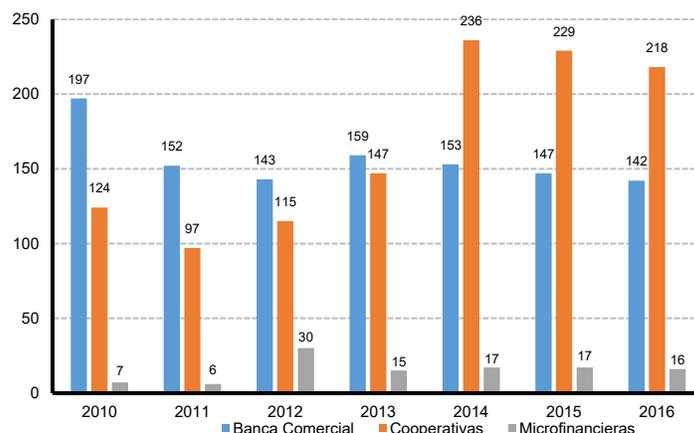
A. Evolución de los puntos de acceso en el sector rural

El total de sucursales de entidades reguladas (bancos, bancos de desarrollo, SOCAP y SOFIPO) presentó un crecimiento en los municipios menores a 15.000 habitantes de 2011 a 2014. A partir de 2015 empezaron a descender. En los municipios mayores a 50.000 habitantes esta caída se empieza a notar de 2015 a 2016.

En el último año en los municipios urbanos se cerraron 279 sucursales, es decir, se experimentó una caída del 2%. La pérdida de sucursales se pronuncia más en el sector rural, que son las zonas del país con una menor sustitución digital. En el último año, en los municipios menores a los 50.000 y a los 15.000 habitantes, la reducción fue de 3% y en aquellos menores a los 5.000 habitantes de 14% (con el cierre de 11 sucursales de un total de 78 que se tenía en marzo 2015).

En el gráfico III.1 se muestra el comportamiento de las sucursales a partir de 2010 en municipios menores a 15.000 habitantes. Cabe mencionar que el comportamiento no es igual entre tipos institucionales. Las SOCAP, o cooperativas, mantienen el mayor número de sucursales a partir de los municipios menores a 15.000 habitantes. De este modo, en 2016 se contaba en estos municipios rurales con 142 sucursales de la banca, 218 sucursales de las SOCAP y 16 sucursales de SOFIPO o microfinancieras. La reducción de sucursales se observa a partir de 2014.

Gráfico III.1
México: número de sucursales en localidades menores a 15 000 habitantes

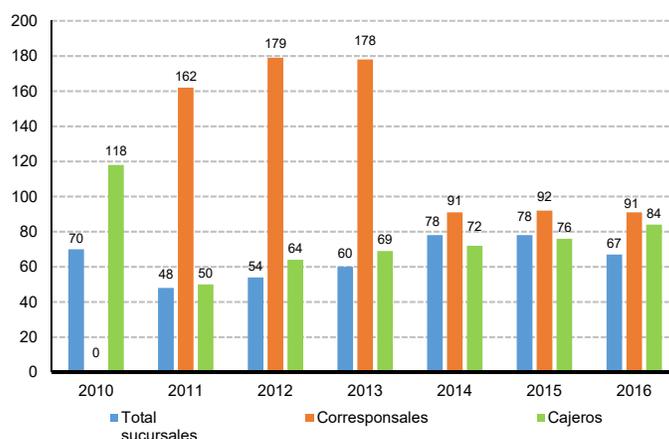


Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de BIF, CONAIF.

La preocupación por la reducción de sucursales no es tanto la cantidad, sino la tendencia, sobre todo, cuando el país ya viene presentando un rezago en el número de sucursales por cada 10.000 adultos, comparado con otros países. Los datos demográficos de sucursales totales de intermediarios regulados también indican estancamiento y retroceso en los últimos años. Lo anterior, afectando la ya de por sí exigua presencia de entidades financieras en el campo. Entre 2014 y 2016 el número de sucursales por cada 10.000 adultos pasó, de 0,68 a 0,58 en municipios menores a 5.000 habitantes; se mantuvo en 0,80 en municipios menores a 15.000 habitantes y pasó de 1,20 a 1,16, en municipios menores a 50.000 habitantes.

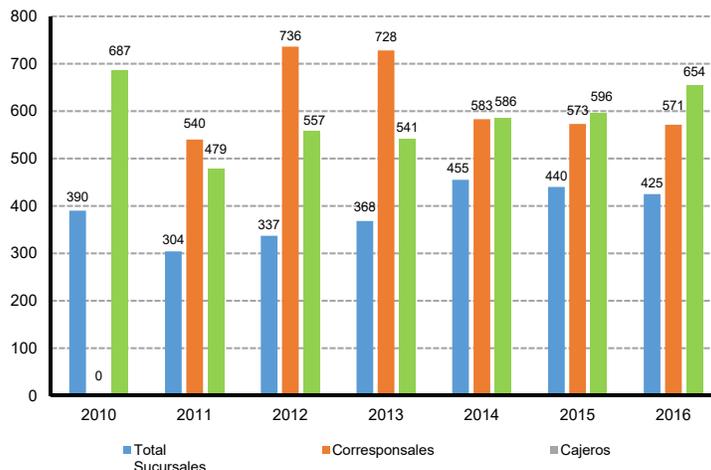
Aunado a la reducción de sucursales, los corresponsales en el sector rural siguen cayendo. Este descenso se viene presentando desde 2012, al contar para 2016 con casi la mitad de corresponsales en los municipios menores a 5.000 habitantes (pasando de 179 a solo 91 corresponsales). Como se muestra en los gráficos III.2, III.3 y III.4, la caída se da a partir de los municipios menores de 50.000 habitantes, pero, sobre todo, en los municipios menores a 5.000 y a 15.000 habitantes. Entre 2012 y 2016, en los municipios menores a 50.000 habitantes los puntos de atención de corresponsales cayeron 15%, en los municipios menores a 15.000 habitantes cayeron 22% y en los de menos de 5.000 habitantes descendieron a casi la mitad, en 48%.

Gráfico III.2
México: total de puntos de acceso en municipios menores a los 5 000 habitantes



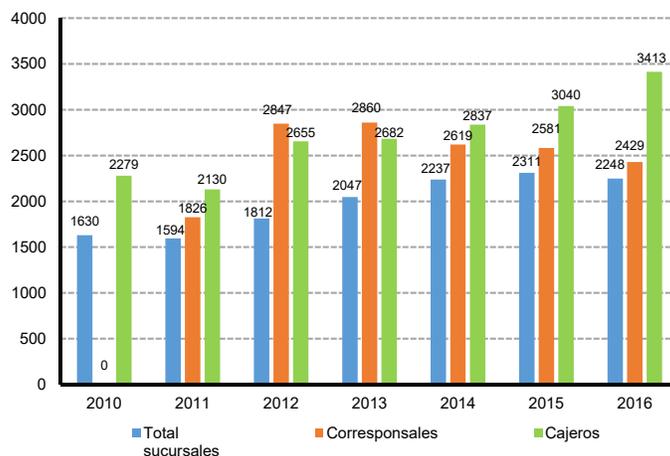
Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de BIF, CONAIF.

Grafico III.3
México: total de puntos de acceso en municipios menores a 15 000 habitantes



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de BIF, CONAIF.

Grafico III.4
México: total puntos de acceso en municipios menores a 50 000 habitantes



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de BIF, CONAIF.

De acuerdo con el informe de la presentación de la Política Nacional de Inclusión Financiera, un factor determinante de la salida de los corresponsales del sector rural es el proceso de autorización, que requiere de una espera de tiempo significativa, a diferencia de las redes de comercios urbanos, que permiten habilitar varios puntos de forma simultánea. Lo cierto es que el modelo, como tal, no ha funcionado en el sector rural como se esperaba.

Los únicos puntos de acceso que se han mantenido al alza entre 2011 y 2016 son los cajeros automáticos. Cabe mencionar que el punto más alto de cajeros automáticos en las localidades más rurales se alcanzó en 2010. No obstante, hubo un descenso importante en 2011 de 60% de los cajeros en los municipios menores a 5.000 habitantes (pasando de 118 a 50 cajeros) y de 30% en los municipios menores a 15.000 habitantes (pasando de 687 a 479 cajeros).

Las dificultades de los cajeros automáticos para expandirse en el sector rural están relacionadas con los costos que su uso implica a los usuarios y con el punto de equilibrio de transacciones que requieren las sociedades financieras para que éstos sean un negocio. De hecho, para expertos en el tema,

los cajeros no son un vehículo adecuado para inducir la inclusión financiera rural. Como explica María O'Keefe⁴⁹, los cajeros automáticos requieren de un número alto de transacciones mensuales para ser rentables que no se alcanza en el sector rural debido a que a los usuarios les resulta sumamente costoso desplazarse hasta los mismos y pagar cargos por su uso. Sobre todo, al tratarse de población rural marginada y dispersa que en muchas ocasiones no es cliente del banco al que está adscrito el cajero, por lo que las comisiones se elevan. La experta considera que las terminales punto de venta en corresponsales son más adecuadas para este sector y tecnológicamente tienden a tener una permanencia futura mayor que los cajeros. Adicionalmente, explica, estas últimas ofrecen un servicio que protege en mayor medida la privacidad del usuario en comparación con los cajeros.

La evidencia sobre el escaso uso de los cajeros automáticos por parte de la población rural se ve reflejada también en la ENIF 2015. De acuerdo con esta encuesta, el 16% de los adultos que viven en localidades menores a 15.000 habitantes cuenta con alguna tarjeta de crédito y, de ese total, sólo 12% la usa para retiros en cajeros. Esto es, sólo el 2% de la población rural utiliza los cajeros automáticos.

La disparidad de los puntos de acceso del sector financiero entre los municipios rurales y urbanos se ve reflejada claramente entre las regiones del país. Como se muestra en los resultados del Reporte Nacional de Inclusión Financiera N° 7 (CONAIF, 2016b), en 2015 el número de sucursales, cajeros y corresponsales por cada 10.000 adultos era más bajo para los estados del sur que para otras regiones del país. En ese año el promedio nacional era de 1,9 sucursales por cada 10.000 adultos, mientras que para el sur era de 1,6. En el caso de los corresponsales, esta cifra era de 3,1 a nivel nacional, mientras que apenas alcanzaba 2,0 en el sur. De igual forma, el promedio nacional de cajeros era de 5,1 por cada 10.000 adultos, mientras que en el sur del país era 3,7. Los estados de Chiapas, Tlaxcala, Estado de México y Guerrero son las entidades con menor presencia de puntos de acceso financiero, mientras que Colima, en primer lugar, y la Ciudad de México, en segundo, cuentan con la mayor cobertura por cada 10.000 habitantes (2,9 y 2,8 respectivamente).

Si bien ha habido avances netos en la inclusión financiera rural a lo largo de los últimos seis años, éstos han sido muy lentos o han tenido un buen inicio para luego caer, como sucedió con los corresponsales, los cajeros automáticos e, incluso, el número de sucursales, en particular en municipios menores a 5.000 habitantes.

B. Sobre los productos y los usuarios

La Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) es levantada por INEGI cada tres años. La primera fue en 2012 y la segunda en 2015. De este modo es posible conocer sobre la incidencia del número de usuarios (y no únicamente cuentas) y algunas características del uso de los servicios financieros, tanto en el sector rural como urbano. Dada la estratificación utilizada por INEGI para realizar la muestra con respecto al tamaño de la localidad, en el breve análisis que se presenta se define rural a las localidades menores de 15.000 habitantes⁵⁰.

De acuerdo con la ENIF 2015, a escala nacional, en ese año, el 44% de los mexicanos respondieron tener una cuenta en una institución financiera formal. La cifra contrasta con 2012, en donde el 36% de la población respondió contar con esta. El cambio provino principalmente del sector rural. En éste el porcentaje de personas que respondieron contar con algún tipo de cuenta entre 2012 y 2015 pasó del 23% al 35% de cuentahabientes rurales, lo cual a simple vista resulta extraordinario.

⁴⁹ María O'Keefe, experta en inclusión financiera. Entrevistada para este estudio el 28 de septiembre 2016.

⁵⁰ La base de datos de inclusión financiera está tomada con base al tamaño de municipios y considera seis estratos por número de habitantes (menos de 5.000; entre 5.000 y 14.999; entre 15 y 49.999; entre 50.000 y 59.999; entre 100.000 y 499.999, y arriba de 500.000). La ENIF, por su parte, está estratificada con base en el tamaño de la localidad, considerando cuatro estratos por número de habitantes (menos de 2.500; entre 2.500 y 14.499; entre 15.000 y 100.000, y arriba de 100.000).

No obstante, de acuerdo con las cifras del CONAIF, durante el mismo período el número de cuentas de ahorro y transaccionales pasó de 5.590.292 a 5.072.930 en los municipios con menos de 50.000 habitantes y, en aquellos con menos de 15.000, el número de cuentas pasó de 917.699 a 785.388. Los datos más confiables, sin duda, provienen del CONAIF, los cuales se basan en registros administrativos de la CNBV. Por lo tanto, en el período 2012-2016 puede afirmarse que se registró un descenso en las cuentas de ahorro y de depósito en el sector rural. La discrepancia entre el CONAIF y la ENIF se debe, en parte, a que las cuentas en el BANSEFI de las beneficiarias de PROSPERA fueron abiertas por el gobierno, no por las titulares. De acuerdo con las encuestas levantadas por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) en 2012, más de una tercera parte de las beneficiarias desconocía que contaba con una cuenta de ahorro (INSP 2012). En los últimos años se les ha brindado más información al respecto a las mismas. Ahora bien, los datos expuestos solo hablan de titularidad de la cuenta, no de su uso.

Adicionalmente, la disonancia de los resultados entre la ENIF y la BIF puede deberse, entre otros, a aspectos relacionados con la redacción de las preguntas en ambos años y con los programas de bancarización inducida y pláticas de educación financiera, específicamente relacionados con el programa PROSPERA. La ENIF 2012, en la pregunta sobre si la persona tiene alguna cuenta, no se hicieron explícitas las cuentas abiertas para programas sociales, como sí lo hace la ENIF 2015. En el siguiente recuadro se muestran las diferencias, tanto en redacción como en la incidencia de respuesta, particularmente en el sector rural, entre 2012 y 2015.

Cuadro III.1
México: preguntas realizadas por la ENIF, 2012 y 2015
(En porcentajes)

ENIF	Pregunta	Rural	Urbano	Nacional
2012	¿Tiene usted alguna cuenta de ahorro, nomina, inversión u otra en algún banco?	23%	43%	36%
2015	¿Tiene usted alguna cuenta o tarjeta de nómina, ahorro, pensión o donde reciba apoyos de gobierno en algún banco o institución financiera?	35%	49%	44%

Fuente: ENIF 2012 y 2015.

La diferencia no es trivial. El 80% de las titulares del programa PROSPERA recibe la transferencia monetaria condicionada por canal cerrado y prácticamente no utilizan su cuenta de ahorros, por lo que no tiene necesariamente presente que su tarjeta está asociada a una cuenta. Al hacer la pregunta explícita, es un recordatorio que permite obtener respuestas más certeras. Por ende, las preguntas no son comparables.

Más aún, en 2012, cuando se levantó la primera ENIF, la gran mayoría de las titulares del entonces programa Oportunidades, aún desconocía que tenía una cuenta de ahorro asociada a su tarjeta prepagada o de débito. Es decir, aún con recordatorio, un porcentaje importante de esa población hubiera respondido negativamente a la pregunta en ese año. De acuerdo con la encuesta levantada por el INSP en 2012, 65,5% de las beneficiarias desconocían que su tarjeta estaba asociada a una cuenta de ahorros. Esto correspondía a alrededor de 4,5 millones de titulares. Tres años después, en 2015, hay un mayor conocimiento del programa por parte de las beneficiarias. Dicho lo anterior, más que un aumento de cuentahabientes rurales, lo que puede estar reflejando la ENIF 2015 es un aumento en el reconocimiento de que se tienen una cuenta de ahorro, independientemente de su uso.

Aún más, con respecto al uso de las cuentas en el sector rural se observó una reducción relativa entre 2012 y 2015, pero de una base mayor que respondió tener cuenta de ahorro. A la pregunta acerca de si se había realizado algún depósito en la cuenta de ahorro en el último año, en 2012 el 37,6% de los cuentahabientes rurales respondió no haberlo hecho y en 2015 el 41,5%.

Cuadro III.2
¿Hizo algún depósito en su cuenta de ahorro durante el último año?
(En porcentajes, solamente sector rural)

	2012	2015
Sí	62,4%	58,5%
No	37,6%	41,5%

Fuente: ENIF 2012 y 2015.

Con respecto al uso de la tarjeta de débito asociada a una cuenta de ahorro, también se registra muy poco uso tanto en el sector rural como urbano. No obstante, en el sector rural el escaso uso es significativamente más marcado. En 2015, el 27% respondió tener tarjeta de débito en la población rural. De este total, el 70% no la utilizó en los últimos tres meses. Sobre el uso mensual de la tarjeta de débito, también casi el 70% no realiza ninguna compra con ella; el 8,2% la usa una vez, el 7,6% dos veces y el 2,6% tres veces. En el sector urbano, por su parte, 42% respondió tener una tarjeta de crédito y, de ese total, el 44% no la utilizó en los últimos tres meses. Con respecto al uso mensual de la tarjeta de débito en la población urbana, al igual que en los últimos tres meses, el 44% no realiza ninguna compra, el 11,6% la utiliza una vez, el 10,2% dos veces y el 7,8% tres veces al mes (véase el cuadro III.3).

Cuadro III.3
México: promedio del número de veces que utiliza la tarjeta de crédito una persona para hacer compras en establecimientos comerciales, tiendas o restaurantes

Veces al mes	Rural	Urbano
0	69,8%	44,1%
1	8,2%	11,6%
2	7,6%	10,2%
3	2,6%	7,8%
4	2,7%	7,1%
5 a 10	7,3%	13,1%
Más de 10	1,8%	6,2%
Total	100,0%	100%

Fuente: ENIF 2015.

Con respecto al crédito obtenido de una institución formal, la incidencia de respuesta resultó baja, tanto en el sector rural como urbano, en 2012 y 2015. El panorama cambia cuando se observan los patrones regionales con bases de datos duros, ya que el crédito y el microcrédito tienden a estar concentrados en las ciudades grandes y medias, así como en zonas conurbadas. Por ejemplo, el crédito grupal que por su metodología es el más expandido de todos, se concentraba en 2012 en el centro y sur del país, en particular en algunos municipios del Estado de México, Morelos, Querétaro, Tlaxcala, Puebla, Veracruz, Guerrero, Chiapas y la Península de Yucatán. Cabe mencionar que estos municipios presentan un rezago social que va de medio a muy bajo (Campos, 2012). En estas concentraciones se llegan a presentar incluso problemas de sobreendeudamiento por el exceso de oferta de microcrédito costoso, mientras que otras regiones, principalmente rurales, se encuentran desatendidas.

Con respecto a los créditos más comunes, como son el crédito personal, el crédito grupal (como el que ofrecen microfinancieras como Compartamos Banco) y la tarjeta de crédito, los cambios más notables sucedieron en el sector rural entre 2012 y 2015. En esos años hubo un aumento del crédito personal (de 2,7% al 3,3%) y una caída del crédito grupal (de 3,5% a 2%) en el sector rural. Los créditos grupales también caen en el sector urbano. Lo anterior puede deberse al cierre de SOFOM con metodologías de crédito grupal, pero también a una tendencia de todas las microfinancieras a trasladar su cartera de créditos al crédito personal e individual. La buena noticia puede ser un mejor producto de

crédito para el sector rural, ya que el crédito personal tiende a ser de mayor monto, de mayor plazo, de menor riesgo para el usuario y, en ocasiones, de menores intereses. No obstante, a veces requiere de garantías con las cuales no siempre cuentan los usuarios de menores ingresos.

La reducción de créditos grupales registrados en la ENIF no se ve compensada por el aumento de créditos personales (véase el cuadro III.4). Por lo anterior, independientemente de la calidad del producto de crédito, lo cual sin duda es muy importante, se percibe una caída neta de estos créditos a nivel nacional, con mayor fuerza en el sector rural, lo que refuerza los argumentos de des-bancarización en este sector.

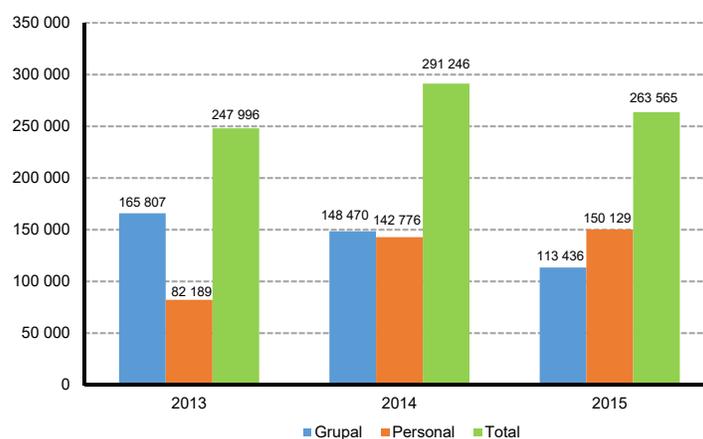
Cuadro III.4
México: tipo de crédito solicitado en 2012 y 2015
(En porcentajes)

Crédito personal	Rural	Urbano	Nacional
2012	2,7	4,1	3,6
2015	3,3	4,1	3,8
Crédito grupal, comunal, solidario	Rural	Urbano	Nacional
2012	3,5	2,7	3,0
2015	2,0	2,0	2,0
Tarjeta de crédito	Rural	Urbano	Nacional
2012	3,3	12,4	9,2
2015	5,4	13,7	10,8

Fuente: ENIF 2012 y 2015.

Con respecto al último punto, la información de la ENIF 2012 y 2015 coincide con los datos de la BIF. En los datos duros del gráfico III.5 se muestra cómo la caída de los créditos grupales y el aumento de los créditos personales se intersectan en 2014, compensando la sustitución y, hasta ese año, siguiendo el mismo patrón de crecimiento neto del crédito. A partir de 2014, el crédito personal se estanca en los municipios menores a los 15.000 habitantes y el crédito grupal continúa su caída. Entre más pequeño y rural el municipio, la caída es más pronunciada.

Gráfico III.5
México: créditos en municipios menores a 15 000 habitantes

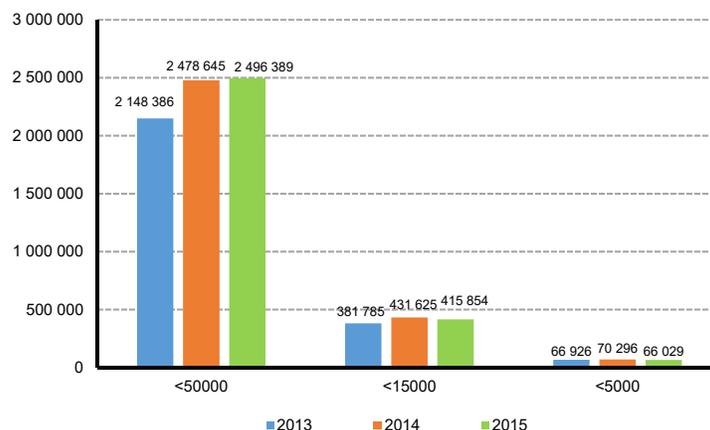


Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de BIF, CONAIF.

Si se suman todos los productos de crédito registrados en la BIF, esto es, créditos hipotecarios, grupales, personales, de nómina y automotrices, se encuentra que se redujeron en los municipios menores a 15.000 habitantes, de 2014 a 2015 (véase el gráfico III.6). Por el contrario, estos subieron en

los municipios urbanos. Si bien, los cambios no son significativos, esta tendencia puede ser preocupante para la inclusión financiera y el desarrollo rural.

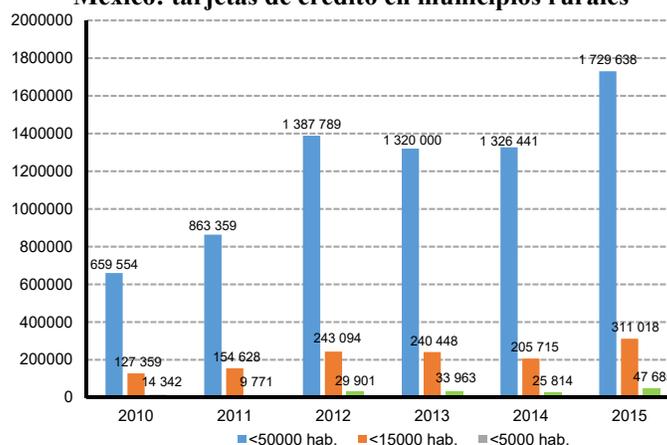
Gráfico III.6
México: total de créditos hipotecarios, grupales, personales, de nómina y automotrices en municipios rurales, 2013, 2014 y 2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de BIF, CONAIF.

Por su parte, las tarjetas de crédito han aumentado en el medio rural. De acuerdo con la ENIF, en tres años, aumentó en una tercera parte el número de personas con este instrumento. Las tarjetas resultan convenientes en comparación con los microcréditos en poblaciones semiurbanas, ya que es posible comprar a plazos, sin intereses, artículos para el hogar y para el negocio⁵¹, mientras que el costo anual total (CAT) de los créditos de las microfinancieras se encuentra por arriba del 60% anual (véase el gráfico III.7).

Gráfico III.7
México: tarjetas de crédito en municipios rurales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de BIF, CONAIF.

No obstante, el acceso a tarjetas sigue siendo sumamente bajo. Nuevamente, los resultados de la ENIF coinciden con la BIF. Tanto en la información proveniente de la ENIF, como en aquella de la BIF se acusa una tendencia a aumentar la penetración de tarjetas de crédito en el sector rural desde 2010. De 2012 a 2015, en los municipios menores a 15.000 habitantes el aumento fue de 28%, pasando en

⁵¹ Entrevistas cualitativas de la autora en Chalco, Veracruz y Jalisco, noviembre de 2014.

esos años de 240.094 a 311.018 tarjetas. El cambio más importante se ha dado en los municipios menores a 5.000 habitantes, con un aumento de 62%, al pasar de 29.901 a 47.685 tarjetas.

Pese a los bajos números que aún representan, el hecho de que las tarjetas de crédito en el sector rural sean casi el único instrumento de financiamiento que ha crecido en los últimos años, las coloca como una vía potencial e interesante de bancarización, que puede verse beneficiada con la tecnología digital y otras acciones conjuntas que se discuten en las conclusiones del presente documento. Lo que se muestra en los datos es que, si acaso ha habido una sustitución entre productos de crédito, ésta ha sido hacia la tarjeta de crédito. Por lo tanto, aunque las personas responden en la ENIF que no consultan sobre los términos de los productos en su decisión de adquirir un crédito, ese no parece ser el comportamiento ante los cambios que la misma encuesta reporta, pasando de un crédito grupal arriesgado y caro, a un crédito individual considerablemente más barato.

C. Los retos de las entidades financieras no bancarias en el sector rural

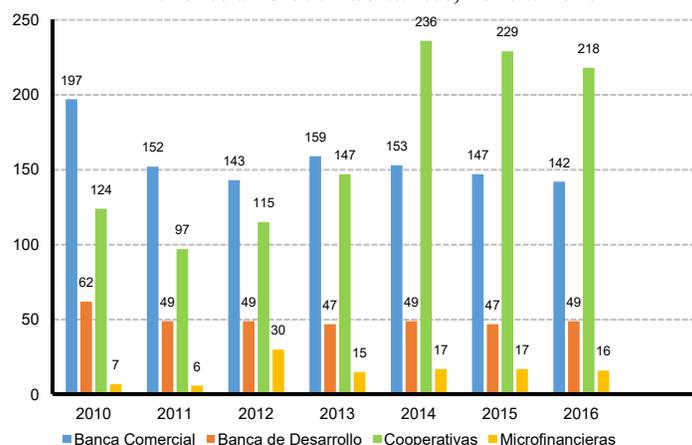
En los gráficos III.8 y III.9 se puede ver cómo, a partir de los municipios menores a los 15.000 habitantes, la presencia de sucursales de SOCAP prevalece entre todas las entidades reguladas. Entre 2010 y 2016 las sucursales de SOCAP crecieron en los municipios menores a 15.000 habitantes en un 75% (pasando de 124 a 218 sucursales) y en los municipios menores a 5.000 habitantes en un 21% (pasando de 43 sucursales a 52). Muchas de las instituciones ya existían, es decir, no fueron de nueva creación. Lo que sucedió es que se regularon en esos años, por lo que son registradas en la BIF. Su formalización —además de dar mayor seguridad al usuario— les permite realizar un número mayor de operaciones y contar con mayores posibilidades de expansión. No obstante, a partir de 2014 empieza a notarse una reducción de sucursales de estas entidades. Posiblemente se deba, en parte, a la revocación de algunas cajas que no cumplieron con la regulación. En otros casos, responde al cierre de sucursales por falta de condiciones adecuadas para operar, así como costos excesivos de la regulación. Es importante mencionar que muchas de las SOCAP del nivel básico, que no están contabilizadas en los gráficos III.8 y III.9, también atienden al sector rural.

Después de las SOCAP, la institución con mayor presencia es la banca comercial. Aunque la banca tiene un número considerablemente menor de sucursales en las localidades más rurales, sus posibilidades de atención son mayores, simplemente por el volumen de operaciones que puede manejar con respecto a los intermediarios no bancarios. La banca, sin embargo, permanece alejada de muchas comunidades y, desde 2013, se muestra un retiro del sector rural. Como se verá más adelante, la banca también ha cerrado cuentas de ahorro simple de los usuarios de SOFOM y de EACP, necesarias para conectar los servicios. Por su parte, la banca móvil o medios electrónicos bancarios son aún poco utilizados por los habitantes del sector rural, por lo que no se percibe una sustitución de la sucursal.

Después de la banca comercial, siguen en presencia las sucursales de la banca de desarrollo y las SOFIPO. Éstas últimas se han desenvuelto mejor en el sector urbano. Ahora bien, el que tengan pocas sucursales no necesariamente significa que atiendan a un número significativamente menor de usuarios que las cajas, aunque estas últimas predominan. Las metodologías de crédito grupal que las SOFIPO han utilizado les han permitido llegar a más personas con pocas sucursales. No obstante, como se discutió anteriormente, esta realidad está cambiando, mostrando una contracción del crédito grupal no compensada por el crédito personal.

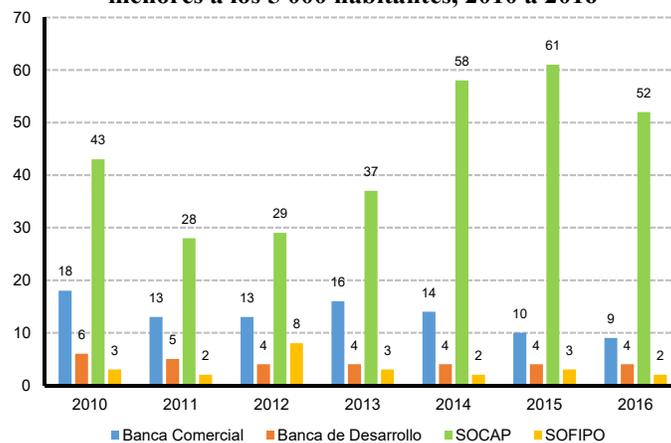
Dada la importancia relativa de las EACP en el sector rural, no sólo de crédito, sino también como entidades autorizadas para captar ahorro —lo que las diferencia significativamente como vehículo de inclusión financiera de las SOFOM—, en los siguientes apartados se exponen los retos actuales, particularmente a raíz de la reforma financiera de 2014.

Gráfico III.8
México: número de sucursales de entidades reguladas en municipios menores a 15 000 habitantes, 2010 a 2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de BIF, CONAIF.

Gráfico III.9
México: número de sucursales de entidades reguladas en municipios menores a los 5 000 habitantes, 2010 a 2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de BIF, CONAIF.

1. Desconfianza en el sector de ahorro y crédito popular

A partir del fraude cometido por la SOFIPO FICREA en noviembre de 2014, por 2.700 millones de pesos (aproximadamente \$198.5 millones de dólares de 2016), que afectó a 6.000 ahorradores, la autoridad mostró total desconfianza hacia el sector de ahorro y crédito popular. La situación llevó al punto de querer implementar una ley para poner un tope al ahorro captado por estas entidades, lo cual hubiera representado el fin de los intermediarios no bancarios del país, afectando a millones de usuarios de estas entidades, incluido el sector rural. Si bien esta propuesta de Ley, conocida como Ley FICREA, no prosperó, la imagen del sector quedó bastante dañada por este caso aislado y se reflejó en el lento proceso de autorización de estas entidades (la propuesta también planteaba el final de las SOFINCO). La relación con las fuentes de financiamiento públicas y privadas hacia el sector también se vio dañada y reflejada en una reducción de fondos para el crédito popular. Es importante mencionar que el fraude FICREA provino de una SOFIPO que realizaba operaciones de carácter ilícito y que nunca operó como una entidad financiera popular, por lo que el principal problema estuvo en la autorización y la

supervisión. Por lo tanto, si bien se han requerido modificaciones preventivas, el mayor reto está en los procedimientos y calidad de la supervisión de la CNBV.

2. Normatividad regresiva

Como parte de la reforma financiera, la CNBV certifica en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (PLD/FT) a auditores y oficiales de cumplimiento y a otros profesionales de todas las entidades financieras, reguladas y no reguladas que operen en el país. El argumento de contar con ello se vio reforzado con el fraude FICREA. Lo anterior busca verificar que “los profesionales que prestan sus servicios a las entidades financieras y personas sujetas a la supervisión de la CNBV cuenten con los conocimientos necesarios en materia de PLD/FT de conformidad con los más altos estándares internacionales... a fin de fomentar una mayor confianza en el sector con respecto de su capacidad profesional...”⁵².

Los requisitos exigidos a los oficiales y auditores en las disposiciones generales para obtener esta certificación consisten en: i) contar con al menos el nivel de estudios equivalente a licenciatura y ii) tener experiencia de al menos un año “en materia de prevención, detección y reporte de actos, omisiones u operaciones que pudiesen ubicarse” en los supuestos previstos del Código Penal Federal (Diario Oficial de la Federación, 2014). Si el profesional no cuenta con título o cédula profesional, deberá demostrar que cuenta con experiencia de al menos cuatro años en la materia. Los otros puntos refieren a la honorabilidad y a que el profesional no tenga antecedentes penales. Una vez que se cuente con estos requisitos, el futuro oficial deberá presentar un examen ante la CNBV para obtener su certificación.

Los requisitos para el oficial de cumplimiento son iguales para una institución de banca comercial que para una Caja Solidaria. Sin embargo, los costos y las posibilidades de cumplir con éstos son difíciles en el sector rural. No sólo no es fácil encontrar a un funcionario con licenciatura en las cajas rurales, además hay que presentar un examen que resulta difícil de aprobar incluso para los funcionarios de la CNBV y de la banca comercial. En agosto de 2016, sólo el 30% del sector financiero había pasado el examen para la certificación⁵³.

Los funcionarios de la CNBV consideran que un incentivo para contar con estos profesionales es la paga que recibirán, que calculan no debe ser menor a \$40.000 pesos mensuales por el nivel de conocimientos y experiencia que requieren. Cabe decir que un monto de esa naturaleza equivale al total de costos operativos de una Caja Solidaria. Más aún, existe el riesgo de que, si una entidad rural logra que su profesional se certifique, éste sea absorbido por la banca comercial que le puede ofrecer una mejor remuneración que la caja. Estas situaciones se han visto en el pasado, por ejemplo, con varios promotores de crédito.

Por su parte, las disposiciones no permiten que un oficial de cumplimiento ofrezca sus servicios a varias entidades, lo que podría aminorar la carga. Esto sólo es posible si integran el mismo grupo financiero, como puede ser un banco o una SOFOM E.R. Pero en el sector de ACP la enorme mayoría de las entidades no pertenece a grupos financieros.

Adicionalmente, la reforma confiere un papel más activo a la CONDUSEF sobre la regulación de los contratos. Nuevamente, no se discrimina por tamaño de institución y las multas se imponen pese a las correcciones. Por lo tanto, un banco paga la misma multa que una caja rural. Por ejemplo, en junio de 2016 una caja solidaria fue multada, a pesar de la corrección, con \$500.000 pesos por incumplimiento de contrato, al igual que algunas instituciones bancarias. La diferencia está en que la multa representó para la caja solidaria el 3% del valor de sus activos, que ascendían en ese momento a 15 millones de pesos⁵⁴. Este tipo de situaciones pueden acabar con las pocas instituciones que atienden al sector rural. Por supuesto que no se busca que las EACP rurales no sean multadas o amonestadas por

⁵² CNBV, Obtención del Certificado. Véase: <<http://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/ObtenciónCertificado/Paginas/default.aspx>>.

⁵³ Entrevista con Gisela Castillo, Gerente General de la Federación Nacional de Cajas Solidarias, 2 de agosto de 2016.

⁵⁴ *Ibidem*.

incumplimientos, aún más cuando atienden a población vulnerable, pero su aplicación de manera proporcional podría dar mejores resultados.

En la Federación Nacional de Cajas Solidarias y en la Federación de Instituciones y Organismos Rurales consideran que la sostenibilidad de las cajas en el sector rural dependerá en gran medida de exigir a la autoridad sobre lo que está regulando y que se conozcan las necesidades de las entidades.

3. Relación con la banca comercial

Las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y las SOFOM requieren de los servicios de la banca comercial para realizar sus operaciones. Además de los servicios utilizados como cualquier persona moral —pago de nómina, rentas, servicios—, se encuentran aquellos fundamentales para atender y ampliar su base de clientes. Estos últimos acuden a los bancos con cheques de las entidades populares para retirar los créditos otorgados, así como para pagarlos mediante depósito en la cuenta de la sociedad financiera popular. Los microcréditos que los clientes reciben de las microfinancieras exigen, generalmente, pagos semanales o quincenales, lo que implica frecuentes transacciones entre los clientes del microcrédito, el banco y la microfinanciera. Las SOFIPO y las SOCAP no cuentan con una infraestructura de red de sucursales como la banca. La realización de operaciones a través de ésta amplía las oportunidades de las entidades financieras populares para atender a más clientes con un número considerablemente mayor de puntos de acceso y manejar un monto mayor de transacciones. Por lo anterior mencionado, las SOFIPO y las SOFOM necesitan de cuentas bancarias para operar y para ampliar su escala.

No obstante, la relación entre las entidades financieras populares y la banca comercial se ha visto afectada en los últimos años. En 2011, a partir de la nueva normatividad para combatir el lavado de dinero que obliga a reportar a las autoridades las operaciones sospechosas, la banca comenzó a cerrar cuentas básicas de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y de las SOFOM. Lo anterior, incluso en entidades que cumplían al 100% con las obligaciones relativas a la prevención de lavado de dinero.

Un caso emblemático de esta situación son las entidades afiliadas a ProDesarrollo Finanzas y Microempresa, A.C., la red de microfinancieras y cooperativas más grande del país. Éstas cumplen en su totalidad con la normativa vinculada a la prevención de lavado de dinero. No obstante, en 2015, el cierre de cuentas bancarias a Entidades de Ahorro y Crédito Popular y SOFOMES afectó, según esta institución, a alrededor de un millón de microempresarios clientes de estas entidades, de un total de 6,4 millones⁵⁵.

Ante esta situación, algunas Entidades de Ahorro y Crédito Popular afiliadas a ProDesarrollo y lideradas por la SOFIPO Solución ASEA, que opera en el sector rural del estado de Chiapas, están creando un modelo para incorporar como comisionistas a las tiendas de microempresarios clientes y adaptando tecnología menos costosa a fin de ampliar su red de atención mediante estos corresponsales, que estarán incluso más cerca de la gente y dependerán menos de los servicios de la banca. Sin embargo, estas acciones no pueden tomarlas las SOFOM, pues no están autorizadas para contar con corresponsales.

⁵⁵ Entrevista con Claudia Revilla, Directora General de ProDesarrollo Finanzas y Microempresa, A.C., el 3 de agosto de 2016.

IV. Conclusiones

En los últimos 15 años se han registrado significativos avances en materia de inclusión financiera. No obstante, los esfuerzos han sido insuficientes, por lo que no se ha logrado consolidar la inclusión financiera rural. Más preocupante aún, en los últimos años ésta parece enfrentar una contracción reflejada en una reducción del acceso y uso de los servicios financieros rurales.

En general, se justifica el rezago financiero rural por la falta de infraestructura y tecnología en los canales de atención. Sin embargo, las dificultades y los dilemas de la compleja penetración financiera rural están además relacionados fuertemente con variables no tecnológicas. La pobreza del sector rural, el escaso capital humano, la limitada relación con la formalidad, la ausencia de redes de protección, la inseguridad, la variabilidad estacional, entre otros, exigen intervenciones diseñadas con el mayor conocimiento y sensibilidad posibles.

En México se han diseñado diferentes acciones para fortalecer la inclusión financiera rural, ya sea a través de la creación de figuras jurídicas o bien, mediante programas de crédito en el primer y segundo piso, de garantías, de apertura de cuentas de ahorro, o de asistencia técnica para los intermediarios financieros y para los productores rurales, así como diversas iniciativas que promueven la educación financiera. No obstante, los frutos han sido exigüos. Varios motivos han sido abordados a lo largo del presente documento.

Entre otros, las bancas de desarrollo no comparten información básica ni experiencias exitosas o fallidas. Tampoco focalizan ni diferencian estratégicamente muchas de sus acciones. Como se mencionó, no existe un modelo claro sobre el tipo de relación que debe establecerse entre las distintas bancas de desarrollo y las instituciones financieras privadas, los usuarios y otros organismos de desarrollo para potenciar la inclusión financiera rural.

A continuación, se esbozan algunas reflexiones acerca de las posibles medidas relacionadas con los ejes de la Política Nacional de Inclusión Financiera.

El primer eje habla del “desarrollo de conocimientos para el uso eficiente y responsable del sistema financiero de toda la población”. Con respecto a esto, es importante que se defina con mayor claridad qué se entiende por educación financiera, pues con frecuencia se confunde con pláticas informativas. Asimismo, debe invertirse en el desarrollo de materiales relevantes para los diferentes grupos prioritarios. Un ejemplo interesante y al que habrá de dar seguimiento, es el proyecto piloto de “Prospera Digital”, el cual involucra a expertos en economía del comportamiento para desarrollar programas de educación financiera para las beneficiarias del programa. Lo anterior basados en un mejor entendimiento de las decisiones económicas del grupo objetivo, optimizando los tiempos de las usuarias y cerrando la brecha tecnológica.

Asimismo, es importante que las instituciones financieras y los operadores de programas públicos también reciban la educación financiera especializada, para que anticipen las respuestas a situaciones y dudas que puedan surgir entre los clientes rurales que atienden.

El segundo y el tercer eje de la PNIF refiere al “uso de innovaciones tecnológicas para la inclusión financiera” y al “desarrollo de la infraestructura financiera en zonas desatendidas”. Ambos ejes van de la mano y son relevantes, sobre todo, para las zonas apartadas y rezagadas.

Existen dos aspectos por considerar a partir de lo encontrado en este estudio: la necesidad de invertir en el diseño e innovación del producto financiero rural, así como en el avance tecnológico y la conectividad del canal. La tecnología es indispensable para mejorar el canal de acceso reduciendo los costos de transacción de manera considerable. No obstante, si el diseño del producto no responde a las necesidades del usuario, la inclusión financiera se tropezará con problemas de no uso. Por ejemplo, en el pasado reciente se experimentaron en el sector rural innovaciones tecnológicas para aumentar los puntos de acceso a gran velocidad, los cuales cayeron de manera drástica en los siguientes años. Así ocurrió en 2010 con los cajeros automáticos y, en 2012, con los corresponsales bancarios. Estas situaciones se debieron, en gran medida, a altos costos para todos. En el caso de los corresponsales, la

falta de comercios en red en el sector rural encarece la obtención de la licencia de corresponsales para los oferentes. En el caso de los cajeros automáticos, las comisiones son demasiado altas para el nivel de ingreso promedio de la población rural, incluso para los grupos de bajos ingresos urbanos. Otros temas como la falta de confianza, la inseguridad y la conectividad intermitente o nula entran también en juego. No obstante, este tipo de problemas o fallas de mercado podrían ser estudiadas y abordadas por programas de la banca de desarrollo, con el propósito de apoyar la adaptación de las nuevas modalidades a la realidad del sector rural.

Asimismo, la tecnología debe ser asequible. En México ya se cuenta con información para saber qué medios pueden aprovecharse o dónde se necesita invertir y brindar apoyo. En el caso del sector rural, la ENIF 2015 reveló que, en las localidades con menos de 15.000 habitantes, el 38,3% de los adultos no cuenta con teléfono celular. La cifra aumenta a 40,8% entre las mujeres rurales. Por lo tanto, las innovaciones tecnológicas tendrán que atender el reto pendiente de reducir la brecha digital en estas zonas considerando aspectos de género.

El cuarto eje se refiere a una “mayor oferta y uso de servicios financieros formales para la población subatendida y excluida”. Con respecto al uso de los productos financieros, existe la idea en la banca de desarrollo de que mejorar el producto consiste básicamente en reducir la tasa de interés activa. De este modo, tanto el PROIF como el Programa de Financiamiento para Pequeños Productores ofrecen tasas de interés por debajo del mercado. No obstante, la tasa de interés no es el único atributo del producto financiero. Por años se ha estudiado cómo la facilidad de uso del sistema, la accesibilidad, la seguridad, la oportunidad para disponer de dinero, el modelo de pagos, los plazos e, incluso, el trato al cliente, juegan un papel crucial en la confianza y la utilización de los productos (Adams y Fitchett, 1992). Lo que es más, debe considerarse que las tasas de interés altamente subsidiadas pueden afectar la oferta de crédito, debido a que los fondos de los programas tienen recursos limitados (Yaron, Benjamin y Piprek, 1997).

En cuanto a los productos ofrecidos por el sector financiero rural privado, se observa una mejora manifestada principalmente por la sustitución de productos. En los servicios de depósito, las cuentas transaccionales de expediente simplificado han tenido una buena recepción en el sector rural, sobre todo por la facilidad con que estas pueden abrirse, por lo que se perciben como un acierto de la reforma. En los servicios de crédito, se está experimentando una baja en la oferta y uso de metodologías grupales, a la vez que aumenta el crédito personal y el uso de las tarjetas de crédito, cuyos términos y condiciones de financiamiento son más atractivos que las de los créditos grupales.

El tema de aumentar los puntos de acceso lleva a reflexionar sobre la situación de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y las instituciones no reguladas, como las SOFOM, frente a los problemas de reputación ocasionados por el fraude de Ficrea, que han afectado la carga regulatoria y su relación con la banca comercial. No obstante, estas entidades son los principales oferentes en el sector rural. La norma con respecto a la prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (PLD/FT) ha impuesto una carga adicional de costos. Ello plantea la necesidad de esquemas que permitan alcanzar economías de escala en el cumplimiento de la regulación, así como de esquemas de costos regulatorios proporcionales al tamaño de los activos de las entidades financieras pues, de lo contrario, las reguladas más pequeñas y rurales no soportarán la carga.

El cierre de cuentas bancarias de Entidades de Ahorro y Crédito Popular es el factor que más ha afectado al sector en los últimos años, de acuerdo con lo expresado por representantes del mismo en las entrevistas realizadas para este estudio. Además de la necesidad de resolver el problema con la banca, es positivo que los intermediarios no bancarios estén aprovechando las ventajas de la reforma financiera de 2014 buscando la implementación de sus propios corresponsales bajo una plataforma tecnológica costeable. El reto más grande es para las SOFOM que no cuentan con esta atribución legal.

Al cierre de cuentas que afectan las operaciones de entidades no bancarias y a sus usuarios, tanto en el sector rural como urbano, se suma el problema de que la banca comercial ha retirado sucursales y corresponsales del sector rural. Además, un número considerable de SOFOM han sido disueltas y liquidadas, y algunas cajas han sido revocadas por su situación financiera. Esto exige una

discusión a fondo sobre los mercados financieros rurales, que involucre a la banca de desarrollo, a la autoridad, a los oferentes privados y a los desarrolladores de plataformas tecnológicas tipo Fintech, para revertir la contracción que ha sufrido la oferta financiera rural en los últimos años.

Otra alternativa para fortalecer los puntos de acceso en el sector rural es contemplar el segundo piso como prioridad de la banca de desarrollo debido a que su cobertura es limitada. Esto reporta beneficios en cuanto al número de usuarios y al fortalecimiento de las instituciones. No obstante, se debe encontrar el equilibrio del nivel de las tasas de interés activas para no beneficiar con un descuento de cartera barata al intermediario en detrimento del usuario, que debe ser el beneficiario objetivo de la banca de desarrollo.

El quinto y el sexto eje de la PNIF buscan aumentar la “confianza en el sector financiero formal a través de mecanismos de protección al consumidor” y la “generación de datos y mediciones para evaluar los esfuerzos de inclusión financiera”. En el sector rural, se tendrán que hacer mayores esfuerzos para crear confianza en las instituciones financieras formales. Por obvias razones, la educación financiera desempeña un papel fundamental al respecto, pero no es suficiente. Para ello se requiere previamente fortalecer los mecanismos de defensa de los usuarios rurales y el acceso a la protección legal. En ese sentido se debe discutir a fondo la pertinencia del nivel básico. Tanto la Ley de Ahorro y Crédito Popular como la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo lo contemplan, por lo que permiten la existencia de pequeñas entidades que no son supervisadas por la autoridad y bajo las cuales sus usuarios no gozan del fondo de protección. De acuerdo con el Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores, en esta situación se encontraban aproximadamente 400 cajas en 2016, de las cuales por lo menos el 10% representaban altos riesgos para los ahorradores. Los usuarios de las entidades del nivel básico son, por lo general, población en pobreza del sector rural.

Por último, es indudable la riqueza de información pública que se ha generado en los últimos años. En el CONAIF se han depositado las bases de datos con información de la CNBV que permiten dar seguimiento a indicadores relevantes de inclusión financiera. Las BIF contienen el seguimiento histórico de la situación de la inclusión financiera en México de 2009 a la fecha, por mes y a nivel municipal. Asimismo, también desde 2009, se han publicado los Reportes de Inclusión Financiera, contando ya con su edición N° 8. No obstante, un esfuerzo por contar con información más desagregada a nivel de la localidad, ofrecería conocimientos efectivos para la georreferenciación de los oferentes financieros privados y de la intervención de la banca de desarrollo.

Otra fuente de información de enorme valor para la política pública es el levantamiento de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera que levanta el INEGI en colaboración con la CNBV cada tres años. Se cuenta ya con dos levantamientos de la misma: 2012 y 2015. Tanto las bases de datos del CONAIF como las de la ENIF son bases públicas que cualquier persona puede consultar. De este modo, en pocos años se ha contado con información que anteriormente no se podía conocer y que hoy son un insumo para el diseño de políticas públicas. Las bases han crecido y se han perfeccionado con el tiempo. De su uso surgen dos sugerencias. La primera: cuando se trate de inclusión financiera inducida por el gobierno mediante cuentas de ahorro o créditos, es importante separar la información proveniente de los beneficiarios de la información procedente del resto de los usuarios. La segunda sugerencia es que resulta necesario reforzar la planeación, los estudios prospectivos y las evaluaciones que llevan a cabo los profesionales académicos y expertos en inclusión financiera.

Bibliografía

- Adams D W. y D. Fitchett (1992), *Informal Finance in Low-Income Countries*, Westview Press, San Francisco, CA.
- Banco Mundial (2015), *The Little Data Book on Financial Inclusion*, World Bank Policy Research Paper 7255.
- _____ (2001): “Rural Finance: Savings Mobilization Potential and Depósitos Instruments in Marginal Areas”. Informe N° 21286-ME, junio.
- BANSEFI (2016), “Promoviendo la inclusión financiera a través de políticas de innovación de la banca de desarrollo”, Taller técnico CEPAL, junio, México.
- Bazán Levy L. y G. A. Saraví, (2012), “La monetarización de la pobreza: estrategias financieras de los hogares mexicanos”, CIESAS, México.
- Campos, P. (2013), “Estudio de Benchmarking: trayectoria de las microfinanzas y la participación del PRONAFIM (2000-2012) como insumo para la planeación futura”, PRONAFIM, México.
- _____ (2005), *El ahorro popular en México: acumulando activos para superar la pobreza*. CIDAC y Ed. Porrúa, México, D.F.
- Cotler, P. y P. López, (coord.), (2013), “Las microfinanzas en México: instrumento de desarrollo e inclusión financiera”, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C., México.
- CNBV (2016), “Bancos y Corresponsales Autorizados”, Información actualizada del reporte regulatorio R26, a marzo.
- _____ (2012), Comunicado de Prensa 026/2012, 2 de mayo.
- CONAIF (2016a), “Política Nacional de Inclusión Financiera”, documento, junio, México.
- _____ (2016b), Reporte Nacional de Inclusión Financiera, N° 7, México.
- CONDUSEF y ASOFOM (2012), “La importancia de las SOFOM para CONDUSEF”, Presentación, junio.
- Diario Oficial de la Federación (2014), “Disposiciones de carácter general para la certificación de auditores externos independientes, oficiales de cumplimiento y demás profesionales en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo”, 2 de octubre.
- DICONSA (2016), “Bases para Presentar propuestas de la prestación del Servicio de Plataforma de Pagos en Tiendas Comunitarias de DICONSA”, agosto, México.
- González Vega, C. (2003), *Deeping Rural Financial Markets: Macroeconomic, Policy and Political Dimensions*, Ponencia, Paving the Way Forward: An International Conference on Best Practices in Rural Finance, 2 al 4 de junio de 2003, Washington D.C.
- González S. (2015), “Menos de 40% de los adultos en México tienen cuentas en bancos: estudio del BID”, diario La Jornada, 5 de julio, México.
- Instituto Nacional de Salud Pública (2012), “Análisis descriptivo de los cuestionarios de medios de pago para la titular beneficiaria de Oportunidades y operadores”, documento interno, México.
- Juárez, E. (2014), “El paraíso de las Sofomes se acabó”, diario El Economista, 5 de enero, México.

- Mansell, C. (1995), *Las finanzas populares en México: El redescubrimiento de un sistema olvidado*, ITAM y diario Milenio, México.
- Marulanda Consultores Ltd. y DAI (2011), “Microfinanzas en México”, documento de trabajo, patrocinado por CALMEADOW, Fondo Multilateral de Inversiones del BID y la Corporación Andina de Fomento, marzo.
- Maxfield, S. (1993), “The Politics of Mexican Financial Policy” en Haggard S., Lee Ch. y Maxfiel S., *The Politics of Finance in Developing Countries*, Cornell University Press, Ithaca y Londres.
- Merino, G. (2011), “Financiamiento al sector rural”, Financiera Rural, presentación ante la Cámara de Diputados, agosto, México.
- Moody's Investor's Services (2014), “El fracaso de Banco Bicentenario expone debilidades de la estrategia de bancos de nicho en México”, anuncio emitido el 12 de agosto. Véase: <https://www.moody.com/research/Moody-El-fracaso-de-Banco-Bicentenario-expone-debilidades-de-la-PR_306316>.
- Prodesarrollo, Finanzas y Microempresa, A.C. (2015), *Benchmarking de las Microfinanzas en México*, 2014-2015.
- PWC México (2013), “Análisis de la reforma financiera”. Boletín del sector financiero, noviembre.
- Revista Forbes México (2016), “Gobierno prepara reforma para regular *fin-tech* en septiembre”, 22 de agosto.
- Román, R. (2014) “Los bancos de nicho son los más vulnerables”, *El Economista*, 18 de noviembre. Véase: <<http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2014/11/18/bancos-nicho-son-mas-vulnerables>>.
- Roodman, D. (2012), *Due Diligence: An Impertinent Inquiry unto Microfinance*, Center for Global Development, Washington D.C.
- Reddy R., M. Bruhn y T. Conyan (2013), *Capacidades financieras en México: resultados de la encuesta nacional sobre comportamientos, actitudes y conocimientos financieros*, Banco Mundial, noviembre, Washington D.C.
- Stickdorn, M. (2012), *This is Service Design Thinking: Basics-Tools-Cases*, BIS Publishers.
- Trivelli, C. y H. Venero (2006), “Banca de desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina”, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Yaron J., B.M. & G. Piprek (1997), *Rural Finance: Issues, Design and Best Practice*, Banco Mundial.

Leyes financieras

- Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP)
- Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC)
- Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LOAAC)
- Ley que Regula a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamos (LRASCAP)
- Ley de Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (LTOSF)
- Ley General de Crédito Rural
- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley de Sistemas de Pagos
- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (Cap. 3, del Consejo Nacional para la Inclusión Financiera)
- Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros

Sitios web consultados de las siguientes instituciones

- Banco de México
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)
- Compartamos Banco
- Consejo Nacional de Inclusión Financiera (Programa Nacional de Inclusión Financiera)
- Federación de Instituciones y Organismos Financieros Rurales
- Federación Nacional de Cajas Solidarias

- Fideicomiso Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores
- Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)
- Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND)
- Ideas 42
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
- México Digital
- Moody's Investor's Services
- ProDesarrollo, Finanzas y Microempresa
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Bases de datos:

- Bases de Inclusión Financiera 2010-2016, CONAIF
- Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), 2015
- Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), 2012

Entrevistas:

- Antonio Ortega, Gerente General de la Federación de Instituciones y Organismos Financieros Rurales, 24 de agosto de 2016.
- Claudia Revilla, Directora General, ProDesarrollo, Finanzas y Microempresa, 3 de agosto de 2016.
- Gisela Castillo, Gerente General, Federación Nacional de Cajas Solidarias, 2 de agosto de 2016.
- Juan Navarrete, Director de Inclusión Financiera, Proyecto Capital, 22 de julio de 2016.
- María O'Keefe, Investigadora independiente, experta en inclusión financiera rural en México, 28 de septiembre de 2016.
- Representante del Programa Integral de Inclusión Financiera del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, 10 de septiembre de 2016.
- Representantes del PATMIR y de la Red de la Gente, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, 10 de agosto de 2016.
- Representantes del Programa de Financiamiento a Pequeños Productores. Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, 29 de agosto de 2016.
- Reunión con EACP miembros de ProDesarrollo, 5 de agosto de 2016.
- Vicente Fenoll, Director General, Kubo Financiero, 19 de agosto de 2016.

DOCUMENTOS DE PROYECTOS

El presente documento tiene por objeto realizar una revisión crítica constructiva sobre la arquitectura institucional orientada a promover la inclusión financiera rural en México. Esta inclusión no es posible de ser explicada sin indagar sobre sus orígenes que, de acuerdo con el presente estudio, pueden ubicarse a partir de 2001, cuando aparecen por vez primera una serie de cambios institucionales con el fin de incorporar al sistema financiero formal a la gran mayoría de la población y de darle un nuevo papel a la banca de desarrollo.

Durante la década de 2000 y hasta la promulgación de la reforma financiera en 2014, sucedieron cambios importantes en las leyes para autorizar o registrar nuevas entidades financieras, para permitir diferentes tipos de operaciones y para transformar la banca de desarrollo y el papel de la autoridad financiera y de la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras (CONDUSEF).

No obstante la cantidad de reformas y cambios experimentados en el sistema financiero mexicano, la inclusión financiera en general, pero particularmente la rural, se encuentran todavía rezagadas.