

00861



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE ECONOMIA

MICROCREDITO RURAL COMO MECANISMO PARA
SUPERAR LA POBREZA: EL CASO DE LAS CAJAS
SOLIDARIAS.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRIA EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
ACT. OLGA AIDE LE MOYNE ECHEVERRIA

DIRECTOR DE TESIS DR. ROBERTO ESCALANTE SEMERENA



MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE, 2005

M: 350375



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Al Dr. Roberto Escalante Semerena,
Director de esta Tesis.
A la Dra. María Antonieta Barrón Pérez,
Al Dr. Carlos Marichal Salinas,
Al Dr. Luis Miguel Galindo Paliza,
Al Dr. Fernando Rello Espinoza,
Asesores de la presente Tesis.
A mis profesores por su paciencia y dedicación.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Olga Le Hogue
Echeverría
FECHA: 31/10/05
FIRMA: [Firma]

A mi familia por su respaldo y comprensión.
A mi madre por su empeño.

A mis amigos por su apoyo.
A ti que eres tan importante.

Presentación

Cuando tuve la oportunidad de trabajar en la Secretaría de Desarrollo Social en el área de medición de la pobreza y evaluación de programas sociales, pude por una parte acercarme a las diferentes teorías y mediciones de la pobreza y por la otra conocer el trabajo de ciertos programas sociales como el de las Cajas Solidarias.

Al sentirme especialmente atraída por este programa surgió una inquietud personal por profundizar sobre el tema. Más allá de un acercamiento puramente financiero como pudiera ser el de cualquier caja de ahorro, la particularidad que dio origen a las Cajas Solidarias obliga a verlas desde una perspectiva de pobreza y desarrollo humano.

El tiempo transcurrido durante la elaboración de este estudio coincide con cambios importantes tanto en la política nacional, la administración del programa y la misma normatividad de las Cajas. La mayor parte de la información con la que se cuenta, responde a las características particulares de los años anteriores al parte aguas del año 2000, resultados de años posteriores sólo podrán reflejarse cuando el contexto y la misma operación de las Cajas adopten por completo las nuevas disposiciones.

Este trabajo pretende discutir algunos aspectos teóricos a la luz de resultados de otros estudios e información estadística disponible acerca del problema de la pobreza en el medio rural y del mecanismo del microfinanciamiento como factor importante para atacarlo, tomando particularmente el caso de las Cajas Solidarias. En este sentido, el énfasis de este proyecto es teórico, el análisis de campo o estadístico queda abierto para otro estudio.

Agradezco particularmente la colaboración de la Dirección de Cajas Solidarias del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES) y al Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias por su apoyo al presente trabajo.

Índice

<i>I.- Índice de Cuadros</i>	3
<i>II.- Lista de Abreviaturas</i>	4
<i>III.- Introducción</i>	8
<i>IV.- Sistema Financiero Mexicano</i>	11
Antecedentes	11
Mercados financieros	13
Instituciones financieras	15
Antecedentes del microcrédito	18
Sector microfinanciero	25
Cajas Populares	29
Nuevo Marco Jurídico	38
<i>V.-Pobreza, Desarrollo Humano y Microcrédito Rural</i>	46
Antecedentes	46
Desarrollo Humano	48
Mediciones	55
La pobreza y el sector agropecuario	57
Experiencias de microcrédito para combatir la pobreza	64
Diferentes aprendizajes	83
<i>VI.- Cajas Solidarias</i>	94
Antecedentes	94
Estructura y funcionamiento	97
Estatutos y Reglas de Operación	99
Soporte Informático	107

Desarrollo Humano y Capacitación	109
Consolidación	109
Proyección	113
VII.- Conclusiones	123
VIII.- Bibliografía, Instituciones y	
Recursos Electrónicos	129
IX.- Anexos	134

I.- Índice de Cuadros

Cuadro I: Estado de Resultados 2000-2001	134
Cuadro II: Información financiera de las cajas solidarias por entidad federativa 2001 (a)	136
Cuadro III: Información financiera de las cajas solidarias por entidad federativa 2001 (b)	137
Cuadro IV: Análisis financiero 2000-2001	138
Cuadro V: Capacitación legal	138
Cuadro VI: Capacitación general	139

II.- Lista de Abreviaturas

ABM: Asociación de Banqueros de México
ACERCA: Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
ADEM: Asociación de Empresarias Mexicanas
ADMIC: Asesoría Dinámica a Microempresas AC
AMIB: Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles
AMIS: Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros
AMSAP: Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo
AMSFOL: Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado
AMUCSS: Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social
ANMyF: Asociación Nacional de Microfinancieras y Fondos
ANURCO: Asociación Nacional de Uniones Regionales de Cooperativas y Sociedades de Ahorro y Préstamo de México
BANCOMEX: Banco de Comercio Exterior
BANRURAL: Banco de Crédito Rural
BANSEFI: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
BM: Banco de México
BMV: Bolsa Mexicana de Valores
BPR: banca privada rural
BRI: Bank Rakyat Indonesia
CCNCS: Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias
CECOBAN: Centro de Cómputo Bancario
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGAP: Grupo Consultivo de Asistencia a los más Pobres
CICLA: Comité Internacional de Enlace para la Alimentación
CNBV: Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNMCAP: Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo
CNSF: Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

COMACREP: Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular
CONDUSEF: Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
COPIDER: Comité Promotor de Inversiones para el Desarrollo Rural AC
CPM: Caja Popular Mexicana
CRS: Catholic Relief Services
CTMP: Comité Técnico de Medición de la Pobreza
EACP: Entidades de Ahorro y Crédito Popular
ENIGH: Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares
EUA: Estados Unidos de Norte América
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FINA: Fundación para la Asistencia Internacional a Comunidades
FIRA: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO: Fideicomiso de Riesgo Compartido
FMDR: Fundación Mexicana para el desarrollo Rural
FOMUR: Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
FONACOT: Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores
FONAES: Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad
FOVI: Fondo de Operaciones y Financiamiento Bancario a la Vivienda
GS: Grupo Solidario
IDH: Índice de Desarrollo Humano
IFR: Instituciones Financieras Rurales
IMF: Institución Microfinanciera
INDEVAL: Instituto para el Depósito de Valores
INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
IPAB: Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
IPH: Índice de Pobreza Humana
KUPEDES: Kredit Umum Pedesaan (préstamos a la producción rural)
LACP: Ley de Ahorro y Crédito Popular
LP: Línea de Pobreza
MEXDER: Mercado Mexicano de Derivados

MIP: Medición Integrada de la Pobreza
MMCCV: Medición de la Calidad y la Cantidad de la Vida
NAFIN: Nacional Financiera
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG: Organización no Gubernamental
ONU: Organización de Naciones Unidas
PAHNAL: Patronato de Ahorro Nacional
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCAMPO: Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
PROCAMPO: Programa de Apoyos Directos al Campo
PROCEDE: Programa de Certificación de derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos
PROCESAR: Empresa Procesadora de datos del SAR
PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad
SACP: Sector de Ahorro y Crédito Popular
SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAP: Sociedades de ahorro y Préstamo
SAR: Sistema de Ahorro para el Retiro
SCAP: Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social
SEFIDE: Sistema Estatal de Financiamiento al Desarrollo
SERPAC: Centro de Servicios Populares AC
SFP: Sociedades Financieras Populares
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIMPEDES: Simpanan Pedesaan (ahorro rural)
SOFOL: Sociedades Financieras de Objeto Limitado
UACS: Unidades de Atención a Cajas Solidarias
UARC Unión Regional de Apoyo Campesino

USA: Estados Unidos de Norte América

USAID: Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno Federal de Estados Unidos de Norte América

WWB: Women's World Banking

III.- Introducción

El concepto de pobreza como un fenómeno global ha estado en la mesa de discusión más de una década. Cómo definir a la pobreza y cómo medirla aún no encuentran consenso. Sin embargo, la pobreza mundial es algo que, sin definirla, se manifiesta penetrante y lacerante. Se revelan fatalmente las marcadas desigualdades entre algunos grupos pequeños y favorecidos por el acceso a medicinas, médicos especialistas, escuelas superiores y otros satisfactores, con respecto a otros grandes grupos sin acceso básico a educación, médico y una canasta mínima. Esta realidad mundial se pronuncia cualitativa y cuantitativamente obligando a confluir en pautas y consideraciones generales en la lucha contra el maldesarrollo. El problema, sin embargo sigue siendo la unidad de análisis y la perspectiva de su estudio.

En este trabajo tomaremos como unidad de análisis a las Cajas Solidarias, un instrumento prometedor de microfinanciamiento rural, y como perspectiva de estudio la teoría del Desarrollo Humano.

Entender la concepción del desarrollo como un proceso de expansión de las libertades fundamentales lleva a centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo y no sólo en algunos de los medios que desempeñan, entre otras cosas, un destacado papel en el proceso. La concepción del desarrollo basada en las libertades fundamentales de los individuos tiene trascendentales implicaciones para la comprensión del proceso de desarrollo, así como para la forma y los medios de formarlo. Las capacidades más elementales del Desarrollo Humano son tener una vida larga y saludable, recibir enseñanza, tener acceso a los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida aceptable y poder participar en la vida de la comunidad a la que se pertenece.

Aceptando que dichas variables son estructurales y su reflejo en estudios es a largo plazo, hemos de reconocer que la mayor parte de la información con la que

se cuenta y la cual puede dar resultados en el análisis, responde a las características específicas que las Cajas tenían antes del año 2000. Las muchas y profundas modificaciones en su propia estructura y contexto se verán reflejados en resultados posteriores.

Este estudio plantea aspectos teóricos a la luz de otros estudios e información estadística como una encuesta formulada para la Secretaría de Desarrollo Social bajo los conceptos de pobreza.

Con lo anterior pretendemos construir una visión multivariada para centrarnos en el objetivo de:

- Analizar la posibilidad que tiene para superar la pobreza, un instrumento financiero con principios y fines sociales como son las Cajas Solidarias, desde una perspectiva social, económica, política, financiera y de pobreza, a partir de la bibliografía a mi alcance.

El trabajo inicia con el apartado IV, como marco de referencia, que incluye un acercamiento al papel del sector financiero en la economía y en particular la importancia de instrumentos financieros, como los bancos de segundo piso para canalizar el crédito a regiones y sectores específicos. De igual manera, destaca la importancia del sector financiero no formal consecuencia de un mercado financiero fragmentado, altos costos de transacción y características particulares de los grupos poblacionales más pobres y como soporte y origen de las Cajas Solidarias, así como un nuevo marco jurídico dentro de una estrategia y política económico-financiera del sexenio en curso.

En el apartado V se resaltan brevemente algunas visiones de la pobreza y el desarrollo humano. Sin pretender ser exhaustivo, delinea y muestra sobre todo el pensamiento de Amartya Sen. Lo anterior para abordar el principio, fin y quehacer de las Cajas Solidarias desde una perspectiva de desarrollo humano y pobreza basado en libertades y capacidades. Así mismo, se destaca la tendencia de la

política pública por focalizar sus actividades a sectores poblaciones y ponderar su eficiencia a través de diversos mecanismos de medición. Así mismo, se pretenden mostrar las características fundamentales del sector agropecuario, al igual que la articulación del sistema financiero y las teorías de pobreza en estrategias como el microfinanciamiento, principal actividad de una Caja Solidaria, tomando algunos ejemplos de estos mecanismos en otros países.

En el VI apartado se describen el inicio y los fundamentos de las Cajas Solidarias, así como su funcionamiento y estructura de toma de decisiones. De igual forma se describen sus mecanismos financieros de crédito y ahorro, su interrelación con el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES) y las Unidades de Atención a Cajas Solidarias (UACS), así como sus proyecciones y contexto futuro.

Por último, el apartado VII cierra y concluye el estudio.

IV.- Sistema Financiero Mexicano

Antecedentes

El sistema financiero está conformado por un conjunto de instituciones que generan, captan, administran, orientan y dirigen tanto el ahorro como la inversión dentro de una unidad político-económica con organismos regulatorios, y que constituyen el gran mercado donde se ponen en contacto oferentes y demandantes de recursos monetarios e instrumentos diversos. Este esquema es reflejo de la política económica y por tanto del desarrollo económico en sí mismo. Muchos autores consideran al sector financiero como factor primordial en el fomento del ahorro, en la asignación eficiente de recursos, y en última instancia, en la promoción del desarrollo económico. (Mansell, 1995)

Esta importancia se manifiesta en varios sentidos. Por ejemplo, el sector financiero reduce los costos de recolección de información y de transacción entre los agentes de la economía. Así mismo, facilita la movilización del ahorro dentro de ésta, en especial hacia proyectos rentables para la sociedad, como las inversiones en tecnología, que requieren grandes sumas de dinero. (Ruiz, 2004)

Por otra parte, el mayor acceso al sistema financiero contribuye a que disminuya la pobreza, ya que los servicios financieros están en posibilidades de orientar el ahorro hacia inversiones más productivas. (Ruiz, 2004)

En este sentido, el análisis del sistema financiero se ha dado bajo dos corrientes de investigación. La primera de ellas, es a nivel macro y se refiere al papel desempeñado por las finanzas en el desarrollo económico. La segunda, es a nivel micro y se enfoca a la naturaleza de la intermediación financiera.

En el *contexto macro*, existen autores como Levy (1999) que sostienen que los bancos desde su aparición emiten créditos por sobre sus reservas. La gran

diferencia entre el periodo precapitalista y capitalista, es que a partir de este último, el dinero adquiere autonomía de los recursos reales, consecuentemente, los créditos dejan de estar limitados por los ahorros. La autonomía del dinero con respecto a los recursos reales es producto de transformaciones institucionales que han sufrido profundas modificaciones a lo largo de la historia del capitalismo, generando en el último cuarto de siglo, un incremento sin precedentes en la liquidez económica. Bajo estas circunstancias el capital financiero se convierte en capital productivo de manera más lenta y en menor proporción; y el capital financiero requiere de la desregulación y globalización financiera para valorizarse.

Los efectos de la desregulación financiera en los países en desarrollo generaron la imposición de un nuevo modelo de acumulación (denominado neoliberal) que se distingue, entre otras medidas por: a) eliminar la participación estatal en la economía; b) imponer la liberalización financiera que implicó a su vez la liberalización del sistema bancario, eliminando las barreras destinadas a limitar el movimiento de capitales y desarrollar el mercado financiero a fin de atraer ahorro externo; y c) imponer la liberalización comercial con el objetivo de igualar los precios nacionales con los externos. (Levy, 1999)

La falta de intermediación bancaria reduce el multiplicador de la inversión e impide que los beneficios del proceso de crecimiento se difundan de manera adecuada entre los miembros de la sociedad. En principio un sistema financiero completo en que toda la población tenga acceso a los servicios financieros funciona con mayor eficiencia y menores costos. (Ruiz, 2004)

En el *contexto micro*, los mercados y las instituciones financieras, así como sus mecanismos, tuvieron una amplia expansión después de las guerras mundiales y en particular a partir de los setenta con el desarrollo de las telecomunicaciones, destacando el uso de las comunicaciones y la tecnología de cómputo, la volatilidad de las tasas de interés y la desregulación. (Mansell, 1996)

Mercados financieros

Durante las últimas décadas los mercados financieros se han perfeccionado de manera sorprendente definiendo su organización, eficientando las transacciones y acelerando la información para la toma de decisiones, siendo todo esto posible no sólo con entidades lejanas al interior del país, sino alrededor del mundo. Dando lugar así al sistema de finanzas internacionales que ofrece, debido a su tamaño y estructura, un mayor número de inversiones.

Según Mansell (1996), el sistema financiero internacional se encuentra conformado por los siguientes mercados:

- a) Dinero
- b) Capitales
- c) Derivados
- d) Cambiario y de metales

a) Mercado de dinero

El mercado de dinero está constituido por un conjunto de ofertas, demandas y transacciones sobre fondos a corto plazo. Rara vez excede un año, y está integrado por instrumentos de certificados de tesorería, aceptaciones bancarias, dinero, certificados de depósito bancario y, en cierta medida, por obligaciones con la suficiente liquidez para ser considerados pseudomonedas. Se consideran mercados de dinero internacionales tanto a aquellos no propios de un país, pero que están abiertos a su participación, como a la parte del mercado de dinero de ese país abierta a extranjeros.

b) Mercado de capitales

Los mercados financieros a largo plazo se denominan de manera común mercados de capitales. La diferencia fundamental entre el mercado de dinero y el

de capitales, es el plazo en el que se producen los intercambios de activosⁱ financieros. En los mercados a largo plazo los agentes económicos se ponen en contacto con los ahorradores para captar recursos financieros mediante la emisión de títulos valores. Estos títulos deberán tener un plazo de amortización superior a los tres años y una parte importante de ellos serán títulos que conceden derecho de propiedad; en este caso no tienen plazo de amortización.

c) Mercado de derivados

Son mercados en los cuales se negocian los activos cuyos precios se derivan a partir de los valores bases o subyacentes. Algunos ejemplos son las opciones y los mercados a futuro. Los mercados de derivados pueden usarse para reducir riesgos así como asumirlos.

d) Mercado cambiario y de metales

Este mercado es también conocido como mercado de divisas nacionales y extranjeras que consiste en un conjunto de ofertas, demandas y transacciones sobre monedas de otros países. Una condición importante para el desarrollo de un mercado organizado de divisas es la libre convertibilidad de las monedas. Otro factor importante para el desarrollo del mercado de divisas es poder operarlas a futuro. La importancia de los mercados de dinero internacionales, radica en que pueden obtener mayores rendimientos con menores riesgos, debido a la amplia posibilidad de diversificación. Por otro lado, los prestatarios pueden reducir su costo de financiamiento y obtener un mayor acceso al crédito.

ⁱ El Activo Financiero es un activo intangible que poseemos y que tiene cierto valor de cambio. Los Activos Intangibles son aquellos activos financieros cuyo valor no depende de sus características y, proporcionan unos derechos legales sobre unos beneficios futuros. Las características son: liquidez, rentabilidad y riesgo.

Instituciones financieras

La reforma financiera mexicana (NAFIN, 2001) da inicio a principios de los noventa y tiene como principales características: a) liberalización financiera, b) desarrollo del mercado de dinero, c) reprivatización de la banca comercial e implantación de un modelo de banca universal, d) medidas para incrementar la competencia en el sector financiero, e) reformas de la banca de desarrollo y de los fideicomisos y f) el otorgamiento de autonomía al banco central.

Según el Banco de México, el sistema financiero mexicano se compone principalmente de las siguientes instituciones agrupadas en:

a) autoridades

- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF)
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)
- Banco de México
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público

b) asociaciones

- Asociación de Banqueros de México (ABM)
- Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado (AMSFOL)
- Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB)
- Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS)
- Asociación Mexicana de Casas de Cambio

c) Otros

- Bolsa Mexicana de Valores (BMV)

- Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL)
- Mercado Mexicano de Derivados (MexDer)
- Centro de Cómputo Bancario (CECOBAN)
- PROCESAR (Empresa Procesadora de Datos del SAR)
- Buró de Crédito (Sociedad de Información Crediticia)

d) fideicomisos de fomento

Los bancos de desarrollo y los fideicomisos aparecen en los años veinte (Mansell, 1995) para financiar grandes inversiones de largo plazo y para canalizar el crédito a regiones y sectores específicos como el agrícola, en los que la iniciativa privada no incursionaba. En la década de los ochenta, se reorientaron las actividades de la banca de desarrollo. Se intentaba complementar más que sustituir el crédito de la banca comercial al actuar en la mayoría de los casos como banca de segundo piso, reduciendo al mínimo los riesgos asociados con la banca de primer piso.

- Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)
- Fondo de Operaciones y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)
- Nacional Financiera (NAFIN)
- Banco de Comercio Exterior (BANCOMEX)
- Banco de Crédito Rural (BANRURAL)
- Financiera Rural

e) intermediarios financieros

La banca o intermediación financiera existe porque los mercados financieros, por naturaleza, no funcionan de manera perfecta (Mansell, 1995). En esencia, las operaciones financieras están sujetas a información asimétrica: los prestamistas no disponen de información completa acerca de los prestatarios (cuáles son sus verdaderos activos, en qué van a utilizar el préstamo, cuáles son las posibilidades reales de su disposición y capacidad para pagar). Los intermediarios financieros minimizan la selección adversa al concentrarse en evaluar la calidad crediticia

tanto de las unidades familiares como de las empresas, y disminuyen el riesgo moral supervisando a los prestatarios y haciendo efectivos los contratos.

- Intermediarios Financieros Bancarios

Son instituciones financieras (NAFIN, 2001) que intermedian recursos del público ahorrador hacia los demandantes de crédito. Existen bancos de primer piso y de segundo piso. Los de *primer piso* son los bancos comerciales o multibancos, llamados así por la variedad de servicios que ofrecen de manera directa al público (ahorro, inversión, cheques, tarjetas de crédito), normalmente son los bancos privados. Los bancos de *segundo piso* son aquellos que promueven fondos de fomento, aunque llevan a cabo algunas operaciones de primer piso, por ejemplo los bancos de desarrollo. Los grupos financieros engloban varias instituciones operando de manera coordinada: banca comercial, banca de inversión, crédito directo al consumidor, crédito hipotecario, cartera de fomento u operaciones con recursos de banca de desarrollo y otras como arrendadoras, afianzadoras, factoraje, seguros, etc. La responsabilidad de los bancos consiste en invertir el dinero de los ahorradores en créditos seguros y rentables. Para asegurar el cumplimiento de esta responsabilidad, los bancos necesitan la certeza de la recuperación del crédito y cumplir, de esa manera, con los requisitos y obligaciones que les dictan las leyes y las autoridades financieras, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), así como el Banco de México (BM).

- Intermediarios Financieros no Bancarios

Son aquellas instituciones (NAFIN, 2001) como arrendadoras, empresas de factoraje, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado y entidades de fomento que sin ser bancos, prestan servicios financieros.

Antecedentes del microcrédito

Existe una actividad financiera no formal importante entre la población de escasos recursos, en la cual subsisten los guardadineros, las cooperativas de ahorro, las casas de empeño, las asociaciones rotacionales de crédito y ahorro, y los créditos amarrados, entre otros.

Según Mansell (1995) los conceptos de sectores financieros formales y no formales o informales surgen en la década de los setenta rescatando la definición de Adams y Fitchett:

“Lo que se conoce por “finanzas informales” abarca a todas las operaciones financieras, préstamos y depósitos que se realizan al margen de la regulación de una **autoridad monetaria o financiera**. Aquellas que son reguladas, se consideran parte de las “finanzas formales”.

En el caso mexicano se ha dejado crecer un sistema de intermediación no bancaria y de sociedades de ahorro y préstamo que buscan solucionar el problema de la falta de bancarización. (Ruiz, 2004)

Catherine Mansell (1995) hace un análisis y presenta una clasificación y descripción de las instituciones del sistema financiero informal agrupándolos por su función en crédito, ahorro y servicios de crédito y ahorro destacando las siguientes:

a) crédito

- de amigos y parientes

Esta es la fuente de crédito más importante entre los pobres. Este tipo de crédito se otorga por lo regular sin intereses pero con la obligación implícita de extender un préstamo o algún otro favor en el futuro.

- amarrado a otras transacciones

En este grupo se encuentran los préstamos que piden los trabajadores a sus patrones, los granjeros y los comerciantes a sus proveedores, y los clientes habituales a menudo obtienen crédito en la tienda de abarrotes de la esquina. En estos casos, el prestamista cuenta con información acerca de la calidad crediticia del prestatario así como con una relación económica que incrementa el incentivo para pagar.

- amarrado a la microempresa

En estos casos con frecuencia son los proveedores los que otorgan el crédito. Por lo que se debe mantener la calidad crediticia para posteriores préstamos.

Cuando se trata de negocios personalizados el crédito proviene de los clientes.

- amarrado en el sector rural

Son principalmente los grandes terratenientes y propietarios de agroindustrias quienes otorgan préstamos a los productores rurales de escasos recursos, además de los agiotistas, coyotes, acaparadores y empresarios rurales.

- a plazos

Este tipo de crédito es aquel de las tiendas urbanas especializadas en artículos electrodomésticos y otros bienes de consumo duradero, el crédito de FONACOT y de aboneros.

b) ahorro

- economías de traspasío

Se suele combinar el ahorro con el consumo y la inversión como en la compra de animales domésticos o mantenimiento de parcelas.

- Atesoramiento de efectivo

Este método parece ser el más común entre la gente de escasos recursos.

c) servicios de crédito y ahorroⁱⁱ

- Cajas de ahorro y uniones de crédito

En México estos servicios son otorgados por intermediarios financieros, que se capitalizan con las contribuciones de los integrantes, de quienes aceptan depósitos y a quienes hacen préstamos de manera más institucional que una tanda.

- Sociedades de ahorro y préstamo

Son básicamente Cajas de Ahorro legalizadas como una sociedad que sólo puede aceptar depósitos y otorgar préstamos a sus miembros.

- Cajas de ahorro independientes

Son cajas de ahorro no lucrativas que no están afiliadas a ninguna confederación o bien cajas con fines de lucro que se manejan como bancos informales o como asociaciones para la acumulación de ahorro y crédito que funcionan como tandas.

De acuerdo con la Teoría de las Finanzas (Conde, 2001) la movilización eficiente del ahorro incrementa los recursos disponibles para la inversión productiva. El ahorro aumenta la posibilidad del autofinanciamiento, mientras que los intermediarios financieros pueden canalizar el ahorro excedente para satisfacer la demanda de crédito. Esta teoría claramente se opone a la represión financiera y argumenta que el incremento de las tasas de interés estimula el ahorro interno.

Según Conde (2001), los altos niveles de ahorro en el ámbito nacional disminuyen la dependencia del ahorro externo de manera directa, pues se dispone de un

ⁱⁱ A partir de la aprobación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular en el año 2001, este tipo de instituciones queda directamente reguladas, por tal motivo, actualmente pueden considerarse como dentro del sistema financiero formal.

monto mayor de recursos para cubrir las necesidades de inversión interna. Al evitarse el endeudamiento externo se elimina la pesada carga que representa el pago de su servicio y la amortización del capital en moneda extranjera, lo que en ciclos de alta inestabilidad económica la hace más onerosa por la constante pérdida en el tipo de cambio.

El ahorro fuera del sistema financiero y en especie suele constituir la parte fundamental del ahorro de las familias de menores ingresos en países como México pues el acceso al sistema financiero está prácticamente vedado para ellos (no hay instrumentos ni instituciones apropiadas para captar su ahorro) o bien, la discriminación de que han sido objeto ha provocado que las tasas de interés reales en los pocos instrumentos que les son accesibles hayan provocado graves pérdidas en su patrimonio al ser negativas durante las últimas décadas. (Conde, 2003).

Desde la perspectiva de Conde (2003), una de las consecuencias más importantes de entender la capacidad y necesidad de ahorro de la población de menores ingresos es que una parte del ahorro que se efectúa por medio de mecanismos informales o en formas no monetarias puede convertirse en ahorro financiero formal (o al menos ahorro líquido captado por entidades de ahorro y crédito popular) ante la presencia de instrumentos e instituciones apropiados para su captación.

En ambos casos se trata de recursos que podrían mobilizarse para el desarrollo económico regional y nacional y que, actualmente, se desaprovechan no sólo porque se consideren insignificantes sino que, peor aún, ni siquiera han sido percibidos como formas de ahorro.

Sin embargo, es necesario estar conscientes de que otra parte de este ahorro es estrictamente consumo (aunque futuro) y que posiblemente no dejarían de adquirirse porque además de almacenar valor monetario, encierran un valor de

uso que satisface necesidades de la vida cotidiana y proporcionan bienestar o se utilizan como "medios de producción" en micronegocios y changarros.

Por otra parte, los "beneficiarios" de los créditos son personas que no tienen acceso a fuentes formales y normalmente tienen que acudir a agiotistas y usureros o malvender su producción al abarrotero que les fía la materia prima o les "hace el favor" de vendérsela en su establecimiento.

La falta de acceso de las familias de bajos ingresos al sistema financiero (tanto desde el punto de vista del ahorro como del crédito) afecta su bienestar no sólo desde el punto de vista de su calidad de vida sino de los ingresos que pueden percibir directa o indirectamente (rendimientos reales de su ahorro monetario) e indirectamente (crédito para microempresas).

Un microcrédito les puede brindar la oportunidad de adquirir los insumos o vender los productos a mejor precio y/o pagar menores intereses.

Igualmente, con un microcrédito pueden autoemplearse o crear una microempresa que les pueda proporcionar ingresos mayores (si es que percibía algunos).

Sin embargo, Conde (2003) matiza que desde el punto de vista de las Instituciones de Microfinanciamiento enfocarse sólo o principalmente en el microcrédito puede implicar problemas de fondeo y de dependencia hacia las organizaciones o proyectos donadores de los recursos. Lo anterior, también incide en la recuperación de los créditos porque tradicionalmente éstos les han sido otorgados a los pobres a "fondo perdido" y la cultura del "no pago" es un principio cuando se trata de programas gubernamentales o asistencialistas.

Con todo, los pobres tienen más necesidad de servicios de ahorro que de crédito y de otros servicios financieros como los seguros de vida y el pago de remesas de sus familias en el exterior.

Si extendemos la preocupación hacia el potencial de las microfinanzas en lugar de sólo el microcrédito, tendremos un arma de combate a la pobreza todavía más efectiva. En general, "las estrategias que reducen la vulnerabilidad y protegen las formas de sustentabilidad" también reducen la pobreza, pues desde esta perspectiva, la pobreza se concibe no sólo como un problema de ingreso sino de "vulnerabilidad y carencia de oportunidades y poder". (Conde, 2003)

Las microfinanzas convierten el ahorro no monetario (al que usualmente recurren los pobres) en ahorro monetario que se integra a los circuitos económicos mediante el otorgamiento de créditos. Este efecto es mayor si son utilizados en actividades productivas, pero aún los que se destinan al consumo o a la vivienda inciden en la demanda agregada.

De igual forma, las microfinanzas convierten en sujetos de crédito a millones de personas discriminadas por sus sistemas financieros. Al basarse en el aval social, generan nuevas dinámicas sociales al interior de las comunidades donde operan y en los individuos que participan en ellas.

Según Conde (2001), las Instituciones Microfinancieras (IMF) formales o semiformales deben ser capaces de reconocer que para los individuos de bajos ingresos, el ahorro es mucho más importante que el crédito, los productos y servicios ofrecidos deben orientarse a las características de la demanda, y deben lograr eficiencia y rentabilidad como bases sustentables de expansión.

La supervivencia de la Institución Microfinanciera (IMF) depende en gran medida de que se cuente con mecanismos de incentivos y con un sistema de monitoreo que asegure que se tomen las decisiones apropiadas para servir a los intereses

de los depositantes, así como lograr traducir la asimetría de la información y el riesgo moral en todas sus relaciones agente-principal.

Las IMF también deben ser eficientes al ofrecer los servicios financieros y cuidar su reputación para evitar un retiro masivo de los fondos de los depositantes que los puede llevar a la bancarrota. De hecho, cuando las instituciones captan ahorro, son los clientes los que deben confiar en ellas (situación inversa a la de las que otorgan crédito) y esto las presiona a buscar balances adecuados en la operación de sus diferentes productos de ahorro y crédito, a la búsqueda de estrategias para reducir costos como la sustitución del colateral por grupo solidario, y a implementar sistemas de incentivos para el pago, la cultura organizacional y las medidas de control regulador. (Conde, 2003)

Lo más importante es reconocer que las IMF no funcionan de la misma manera que los bancos y, por tanto requieren de un marco regulador adecuado para cumplir con su finalidad.

Los retos que enfrentan las IMF no son pocos, entre ellos destaca el impedir que los pobres se vayan alejando de ellas o que, en aras de la sustentabilidad financiera, sean ellas las que se dirijan a la población de ingresos medios, así como evitar que los objetivos financieros se sobrepongan a los objetivos sociales, educativos y de desarrollo de las comunidades. (Conde, 2003)

En resumen, deben encontrar un equilibrio entre aspectos como ahorro o crédito, asistencia o desarrollo, especialización o enfoque integral, sustentabilidad financiera o sustentabilidad social, flexibilidad o intransigencia, entre otras.

Sector Microfinanciero

Según el artículo de Valdez (2004) publicado en la revista Comercio Exterior, las microfinanzas consisten en la presentación de servicios financieros en pequeña escala, como ahorro, crédito, seguros y remesas, sobre todo para clientes de bajos ingresos. Sus orígenes no se pueden determinar con exactitud, pero en 1976 la creación del Banco Grameen por el doctor Mamad Yunus en Bangladesh marcó un hito en su desarrollo. En la actualidad, las microfinanzas han adquirido gran popularidad en todo el mundo, por lo que incluso se han realizado movimientos internacionales como la Cumbre de Microcréditoⁱⁱⁱ.

Valdez (2004) afirma que las instituciones de microfinanzas se han constituido en una vía muy eficaz para ofrecer servicios financieros a la población excluida del sector bancario convencional, pues disminuye los costos de transacción y los problemas de información asimétrica asociados con estos servicios mediante técnicas crediticias novedosas. El acceso al crédito permite a los microempresarios desarrollar sus negocios y mejorar su nivel de vida en cuanto a la alimentación, la educación y la salud para su familia. Con el ahorro y los microseguros las familias de menores ingresos podrán ser menos vulnerables a las contingencias naturales de la vida como el nacimiento, la enfermedad y la muerte.

El autor continúa y afirma que las microfinanzas se definían como créditos pequeños a poblaciones marginadas con el objetivo principal de combatir la pobreza, pero en los últimos años, ante el avance del sector, esa definición ha quedado obsoleta. Hoy en día representan diversos servicios ligados a las telecomunicaciones, la educación e incluso la salud.

ⁱⁱⁱ Cumbre llevada a cabo en Washington, D. C., del 2 al 4 de febrero de 1997. Para mayor información ver <http://www.microcreditsummit.org>

La meta central sigue siendo combatir la pobreza, pero ahora también se presentan como un mecanismo de desarrollo económico, ya que permiten a las personas sin otras opciones financieras, llevar a cabo una experiencia empresarial. (Valdez, 2004)

El sector de las microfinanzas se compone de diversos actores, entre los cuales se encuentran instituciones financieras, de investigación, de capacitación y de apoyo internacional, así como programas gubernamentales, donantes, inversionistas y usuarios. Cuenta, además, con una diversidad de enfoques, prácticas, figuras jurídicas y dimensiones. (Valdez, 2004)

De acuerdo con la información de Valdez (2004), no se conoce el número de organizaciones que operan en México, pero la Asociación Nacional de Microfinancieras y Fondos (ANMYF) las calcula en más de 400 entidades dedicadas de lleno o de manera parcial. Entre ellas figuran las uniones de crédito, las sociedades de ahorro y préstamo, las sociedades cooperativas, las solidarias, las cajas populares, las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofol), programas gubernamentales y Organizaciones no Gubernamentales (ONG) generales y especializadas.

Los tres ejes básicos que motivan el desarrollo del sector microfinanciero según Valdez (2004) son: a) autosustentabilidad financiera, b) alivio de la pobreza, y c) creciente poder femenino. En México se ha avanzado mucho más en el primero con la introducción de nuevos actores al campo de las microfinanzas, como son los inversionistas que tratan de lograr una mayor profundidad y escala del alcance de dichos servicios. No obstante, este enfoque hace necesario que conforme las instituciones alcancen mayores escalas de complejidad financiera no pierdan de vista su doble objetivo: la autosuficiencia financiera y la atención a la población de más bajos recursos.

De acuerdo con el autor, la diversidad se refleja en las metodologías y tecnologías empleadas para captar o promover el ahorro y otorgar créditos. Existen instituciones que captan ahorro, otras que sólo lo promueven pero no lo captan, o que se dedican en exclusiva a dar préstamos. Mientras algunas se inclinan por un ahorro obligatorio condicionando la entrega de préstamos al cumplimiento de este requisito, otras prefieren el ahorro voluntario.

El autor destaca que los préstamos se pueden hacer mediante diversas metodologías crediticias, entre las que se encuentran las grupales y las individuales. Las primeras tienen la ventaja de resolver el problema de la falta de garantías y los costos de transacción relativos a la evaluación del crédito, el seguimiento y la cobranza, para lo cual utilizan mecanismos de presión social entre los integrantes del grupo.

Existen grandes disparidades entre las organizaciones practicantes: desde instituciones con menos de 500 clientes, acceso limitado a las tecnologías de la información y sistemas poco eficientes, hasta grandes organizaciones con más de 150,000 clientes, tecnologías de punta y sistemas muy eficientes. (Valdez, 2004)

Según los datos de Valdez (2004), las instituciones microfinancieras conforman a su vez redes, las cuales operan como un instrumento para el desarrollo y el fortalecimiento de las organizaciones. Las dos redes más importantes en México son la Asociación Nacional de Microfinancieras y Fondos, y ProDesarrollo, Finanzas y Microempresas. La primera agrupa 41 organizaciones con más de 200,000 clientes, mientras que la segunda aglutina a 30 organizaciones con más de 800,000 clientes. Ambas promueven la captación y la asistencia técnica y son un marco importante de coordinación entre sus miembros.

Según el análisis de Valdez (2004), el marco regulatorio de la Ley de Ahorro y Crédito Popular tiene como fin proteger los ahorros de los clientes y mejorar el desempeño de dichas entidades, propiciando el crecimiento del sector de una

forma equilibrada y sin asimetrías. En dicha ley se establecen cuatro escalas de desarrollo a partir de criterios como activos y pasivos, número de socios, sucursales, cobertura geográfica y capacidades técnica y operativas.

De esta manera, a mayor grado de avance, mayor número de operaciones son permitidas, y a mayor complejidad de las operaciones, tendrán mayor regulación. La ley también especifica normas para el funcionamiento de dichas organizaciones, propone un mecanismo para la superación del cumplimiento de éstas mediante federaciones y plantea la creación de un fondo de protección de los ahorradores conformado por cuotas que pagarán las entidades de ahorro y crédito popular (manejado por las confederaciones). (Valdez, 2004)

En cuanto al sector público, Valdez (2004) afirma que se han instrumentado varios programas de apoyo, algunos enfocados a un sector específico, por ejemplo el rural y el urbano. Entre ellos se encuentra el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) y el Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR). El primero funciona por medio de la Secretaría de Economía e inició sus operaciones a finales de julio de 2001. En sus primeros 60 días otorgó con sus fondos 31,000 créditos mediante organizaciones microfinancieras.

El PATMIR opera por medio de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación (SAGARPA) y tiene por objetivo acercar a las zonas rurales marginadas los servicios financieros viables, autogestivos y adaptados a su realidad local. Otro programa activo es el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas en Solidaridad (FONAES) de la Secretaría de Economía que respalda tanto a redes de microfinancieras como a éstas de forma directa. (Valdez, 2004)

En general los productos que ofrecen las instituciones de microfinanciamiento (Valdez, 2004) provienen de modelos estandarizados de otros países que en el mejor de los casos se han adaptado al entorno nacional. Hasta ahora han tenido

un enfoque orientado hacia el producto. Sin embargo, en la mayoría de las industrias maduras se ha dado una transición, de una orientación hacia el producto a una hacia el mercado, por lo que es necesario crear productos adecuados a las necesidades de los clientes, no sólo los tradicionales de ahorro y crédito. La diversificación de los productos es el tercer reto por superar que puede abrir puertas para el desarrollo del mercado de las microfinanzas.

Valdez (2004) sostiene que el principal desafío es la sustentabilidad financiera dado que la mayoría de las instituciones depende de un número limitado de fuentes de fondeo. El PRONAFIM ha funcionado como banca de segundo piso, al otorgar líneas de crédito a más de 50 instituciones. Otras entidades, como el FONAES o los programas de la SAGARPA, las apoyan de manera activa e incluso la banca de desarrollo las ha incluido en su red de intermediarios.

De acuerdo con Valdez (2004), las microfinanzas son una vía eficaz para ofrecer servicios financieros a las personas que han estado al margen del sistema convencional. No obstante, a pesar de sus fortalezas persisten debilidades y retos que se vinculan con la diversidad y las asimetrías entre las organizaciones microfinancieras, así como con las relaciones poco sólidas entre los actores del sector. Estos retos se identifican en tres líneas: a) la necesidad de una mayor interconexión entre los actores, b) el establecimiento de mecanismos de autorregulación para promover la transparencia y mejorar el desempeño del sector, y c) la diversificación de productos para responder a las necesidades de los clientes y reducir su vulnerabilidad.

Cajas Populares

Según el artículo de Imperial (2004) publicado en Comercio Exterior, las cajas populares se concibieron como organizaciones de mutua ayuda, formadas por personas que comparten un vínculo común natural y se asocian para ahorrar en

conjunto con el fin de fomentar préstamos fáciles para resolver sus propias necesidades. Las cajas de ahorro admiten a todo tipo de participantes que puedan hacer uso de sus servicios y estén dispuestos a asumir la responsabilidad de ser socios. Adoptan un régimen democrático de gobierno: en asamblea eligen a sus cuerpos directivos formados por sus propios miembros.

De acuerdo con la investigación de Imperial (2004), en México, los sacerdotes Manuel y Pedro Velásquez decidieron utilizar el término de cajas populares que a su vez empleó Alfonso Desjardins desde 1900 en Canadá oriental. Teniendo como premisas la promoción de la organización social y el impulso al cooperativismo democrático, la educación popular y la participación política, se conformó en México un sistema de ahorro y crédito con base en la unión y el ahorro, el cual perdura como el movimiento popular financiero más importante.

Según esta investigación, las tres primeras cajas se establecieron en 1951, pero hasta 1954 se convocó al primer Congreso Nacional de Cajas Populares, que constituyó el Consejo Central de Cajas Populares. Las cajas populares de todo el país se agruparon en federaciones regionales, lo cual mejoró la organización de estas instituciones y amplió su cobertura.

De acuerdo con la fuente (Imperial, 2004), la Confederación Mexicana de Cajas Populares se fundó 10 años después, lo que marcó una nueva etapa en la historia de las cajas populares, ya que promovió la unificación de las federaciones de Yucatán, Jalisco, el Distrito Federal, el Estado de México, Zacatecas, Coahuila y Querétaro. La cual se instituyó para proporcionar a las federaciones asociadas, servicios de educación cooperativa y asesoría técnica, así como para proporcionar nuevas formas de sistema de financiamiento entre los socios. A cambio, las federaciones efectuaban aportaciones económicas para el sustento de la Confederación.

Desde 1970 la organización de las cajas populares se ha caracterizado por una independencia casi total de la iglesia católica y también por la orientación empresarial que se le dio. Dejaron de conducirse con una administración doméstica para hacerse profesional y quedó atrás el voluntariado de dos o tres directivos que le dedicaban sólo unas horas a la organización, para proceder a contratar personal con horario definido y servicio al público. (Imperial, 2004)

Según el autor (Imperial, 2004), otro momento clave en la historia de las cajas populares fue la reforma de la Ley General de Organizaciones y Actividades del Crédito en diciembre de 1991 que dio origen a las Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP), figura jurídica por la cual optaron varias cajas populares para obtener reconocimiento legal; sin embargo, el movimiento organizado sufrió una serie de rupturas. En agosto una reforma de la Ley General de Sociedades Cooperativas reconoció a la cooperativa de ahorro y préstamo como una modalidad de consumo, por lo que varias cajas se separaron de la Confederación y optaron por la figura jurídica de sociedades cooperativas.

De acuerdo con el análisis de Imperial (2004), como resultado en 1998 la Confederación Nacional, que había tenido gran liderazgo, se dividió en:

- Caja Popular Mexicana SAP;
- Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo;
- Asociación Nacional de Uniones Regionales de Cooperativas, y
- Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Mientras tanto, los mercados financieros marcaban y presionaban hacia las siguientes tendencias:

- Mayor competencia, en la forma de competidores con propensión a las finanzas totales.
- Mayores requerimientos de las entidades de supervisión y control.
- Desarrollo de tecnologías modernas de información y comunicación (banca electrónica, etc.)

- Cambios demográficos.
- Nuevas necesidades de los usuarios, ya que se identifica un auge en el mercado microfinanciero, innovaciones constantes en la oferta de productos financieros, usuarios en espera de mayor calidad de servicios y atención a la medida, aunado a la capacidad de resolver problemas, no sólo de vender productos, lo que deriva en la disminución de la fidelidad de los usuarios.
- Necesidad de bajar costos y aumentar la productividad, ante los márgenes financieros en disminución, el incremento de la demanda de los usuarios frente a la calidad del asesoramiento y autoservicio, el bajo grado de automatización, los procesos no optimizados en áreas de soporte y los altos costos de personal.

Según el artículo (Imperial, 2004), las organizaciones iniciaron en 2001 un proceso para la reagrupación, profesionalización y consolidación del sector. A partir de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) de México, se estableció un marco legal al cual está transitando un gran número de organizaciones de finanzas populares como cajas populares, cooperativas, cajas de ahorro, uniones de crédito, microbancos, cajas solidarias, entre otras, las cuales se convertirán en entidades de ahorro y crédito popular autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Imperial (2004) afirma que esta transición está demostrando que para alcanzar los estándares exigidos por la LACP y su reglamentación secundaria y prudencial, se requerirán fuertes ajustes en las estructuras operativas para fortalecer las áreas contables, modernizar los sistemas de información, capacitar al personal, robustecer la estructura de capital, integrar nuevos órganos de fiscalización y de control interno, así como modernizar los equipos y tecnologías, lo que exige un cuantioso incremento de los costos y las inversiones de las entidades de ahorro y crédito popular.

El sector de ahorro y el de crédito populares lo constituyen en la actualidad las cajas populares, las cooperativas de ahorro y préstamos, las sociedades de ahorro y préstamos, las instituciones y organismos financieros rurales, las cajas solidarias y las microfinancieras (en su mayoría reunidas en el Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular, COMACREP, AC), así como diversas organizaciones de la sociedad civil que realizan actividades microfinancieras aunque no sea su actividad principal sino un medio para lograr fines como el desarrollo de sus comunidades. (Imperial, 2004)

De acuerdo con el análisis del autor (Imperial 2004), para cumplir con la Ley, las entidades deben integrarse en una federación, que es un organismo de integración profesional. Las federaciones a su vez deben crear una unidad de supervisión con personal certificado. Para asumir estos costos, las entidades deberán pagar nuevas y crecientes cuotas de supervisión dependiendo de la federación a la que pertenezcan.

Un tercer nivel de organización es la Confederación Mexicana de Cajas Populares, integrada por las federaciones y que tendrá a su cargo el Fondo de Protección de Depósitos, organismo encargado de proteger el ahorro de los socios y clientes de aquellas entidades. (Imperial, 2004)

Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular

El Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular (COMACREP) es el organismo que comenzó a gestarse desde mediados del año 2000, en paralelo con la discusión del proyecto de Ley del Ahorro y Crédito Popular, respondiendo así a la necesidad de contar con un organismo ampliamente representativo del sector y con fuerza de gestión ante autoridades gubernamentales. En octubre de ese mismo año los representantes del sector eligieron una Comisión de Enlace conformada por 7 personas, la cual fue madurando el proyecto. Finalmente, el COMACREP se constituyó de manera formal el 20 de febrero del 2001, teniendo como marco un Congreso Nacional al que asistieron más de mil líderes del sector,

así como representantes de organismos internacionales. Su misión es integrar, representar y apoyar técnicamente al sector del Ahorro y Crédito Popular en un ámbito nacional, con el objeto de promover políticas públicas, fomentar las mejores prácticas organizacionales e incrementar sus ventajas competitivas. Su visión es conquistar y ejercer el liderazgo del sector de ahorro y crédito popular mexicano, concentrando su fuerza y energía en una sola vía institucional, así como consolidarlo como el más seguro y con mayor impacto social dentro del sistema financiero mexicano. (COMACREP, 2005)

El COMACREP (2005) cristalizó los anhelos de reintegración del sector cooperativista manifestados un lustro atrás. En ese sentido, recogió la estafeta de la antigua Confederación Mexicana de Cajas Populares que durante cuatro decenios aglutinó a la generalidad del cooperativismo de ahorro y crédito de México. Pero además, el COMACREP incorporó las organizaciones que operan en el sector rural a la figura de Cajas Solidarias, Uniones de Crédito del Sector Social y microbancos, así como a las organizaciones no gubernamentales especializadas en el microcrédito.

El COMACREP (2005) tiene la encomienda no sólo de representar las instituciones afiliadas ante instancias nacionales e internacionales, sino de gestionar la obtención de recursos para facilitar su incorporación formal al sistema financiero mexicano, para garantizar la formalización jurídica y contribuir a consolidar la confianza en el funcionamiento del nuevo sistema de financiamiento popular apoyando a sus afiliados en los siguientes rubros:

- Fomentar la cultura del ahorro y promover que las organizaciones asociadas establezcan servicios financieros de calidad, así como orientarlas hacia la competitividad y seguridad sistémica;
- Asociar en un organismo de representación sectorial a confederaciones y federaciones de cajas de ahorro, microfinancieras y demás instituciones que operan en el sector financiero del ahorro y crédito popular;

- Fungir como representante sectorial de las organizaciones asociadas, así como dirigir procesos de relaciones públicas ante organismos no gubernamentales e instituciones nacionales e internacionales, en los términos y ámbito de competencia que determinen sus bases constitutivas y sus órganos de toma de decisiones;
- Promover apoyos eficaces y políticas públicas favorables al sector de ahorro y crédito popular, mediante mecanismos de cabildeo y relaciones ante autoridades federales o estatales y legisladores;
- Coordinar la participación de las organizaciones asociadas en proyectos de desarrollo cultural, social, económico y ecológico que establezcan las autoridades federales, en los que se contemple la intervención del sector de ahorro y crédito popular;
- Tramitar apoyos económicos, técnicos, en especie o servicios que puedan aportar organismos nacionales, internacionales o multilaterales para el fortalecimiento y desarrollo de los organismos de integración y sus entidades afiliadas;
- Ejercer la defensa institucional del sector ante autoridades, medios de comunicación y organismos no gubernamentales, fortaleciendo su imagen de solvencia y confiabilidad. En este sentido, coordinar programas tendientes al posicionamiento del sector de ahorro y crédito popular, mediante la difusión de sus metodologías, valores e impacto económico - social;
- Coordinar convenios de colaboración entre las organizaciones asociadas y las instituciones consultivas, sean estas nacionales o internacionales;
- Promover la integración auténtica, alentando la afiliación de las entidades a las federaciones y de estas a las confederaciones, e impulsando toda iniciativa que favorezca la unidad del sector de ahorro y crédito popular;
- Fomentar la cultura de las alianzas estratégicas entre sus organizaciones participantes, así como coordinar la concertación de las mismas para el intercambio o usufructo de tecnología, sistemas operativos y recursos financieros;

- Difundir estudios, ensayos y proyecciones sobre el sector de ahorro y crédito popular, así como bibliografía sobre el mismo;
- Organizar y celebrar, cuando menos cada dos años, una convención para el tratamiento de temas relacionados al sector de ahorro y crédito popular;
- Efectuar talleres de deliberación y concertación de acciones estratégicas comunes entre sus organizaciones asociadas;
- Establecer reglas de convivencia institucional que fomenten una sana competencia en el sector de ahorro y crédito popular, posibilitando de esta manera su desarrollo integral;
- Fungir, a petición de parte, como conciliador y arbitro cuando surjan conflictos entre las organizaciones asociadas, mediante los órganos y mecanismos que se contemplen en sus bases constitutivas;
- Coordinar proyectos de asistencia técnica y capacitación de acuerdo a los requerimientos de sus organizaciones asociadas;
- Coordinar sistemas y procesos de certificación de competencias laborales;
- Organizar a sus asociados para la obtención en común de tecnología, equipo, suministros, bienes y servicios en general, buscando con ello satisfacer sus necesidades empresariales y competitivas;
- Adquirir para el Comacrep bienes muebles, inmuebles y equipo necesario para la mejor atención y servicio a las organizaciones asociadas, así como para el desarrollo de su objeto social y actividades. De igual manera, si procede, enajenar los bienes indicados, en los casos y términos más convenientes para el propio Comacrep;
- Obtener donativos y financiamientos para el fortalecimiento del capital de trabajo e impulsar proyectos específicos del Comacrep;

- Operar con instrumentos bancarios o gubernamentales de renta fija, o depósitos a la vista en Instituciones de Crédito;
- Establecer programas de capacitación de los directivos y funcionarios del Comacrep;
- Realizar las demás actividades y servicios inherentes a su personalidad jurídica y naturaleza operacional que le permitan sus bases constitutivas y la demás legislación aplicable.

Los servicios básicos que ofrece COMACREP (2005) son:

- Representación institucional del sector ante autoridades gubernamentales, organismos internacionales y medios de comunicación;
- Consultoría sobre procedimientos administrativos ante autoridades financieras;
- Coordinación de foros y eventos de capacitación (especialmente sobre la legislación y la regulación secundaria del sector);
- Dotación de formatos para la estructuración normativa y operacional de organismos de integración;
- Asistencia técnica para la constitución y estructuración de organismos de integración, así como de entidades de Ahorro y Crédito Popular;
- Diagnóstico general y control estadístico del sector;
- Coordinación y asistencia técnica en procesos de difusión en medios;
- Concertación de relaciones interinstitucionales y de intercambios técnicos.

Actualmente, el COMACREP (2005) está integrado por 8 redes del sector:

- Federación de Cajas Populares Alianza;
- Federación de Instituciones y Organismos Financieros Rurales;
- Federación Mexicana de Entidades de Ahorro y Crédito;
- Federación Regional de Cooperativas de Ahorro y Préstamo, Centro-Sur;
- Federación Regional de Cooperativas de Ahorro y Préstamo, Norte;
- Sistema Cooperera Peninsular Crescencio A. Cruz;

- Unisap de Occidente; y
- **Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias.**

Nuevo Marco Jurídico

De acuerdo con el artículo de Silva Nava (2004) la estrategia del actual gobierno (2001-2006) para ampliar el uso y el acceso a servicios financieros eficientes y seguros a la población no atendida por la banca tradicional y que en general no tiene acceso a servicios formales, se basa en un importante cambio institucional y en el apoyo de la política pública para fortalecer, institucionalizar, regular y supervisar al Sector de Ahorro y Crédito Popular (SACP).

No obstante el alto grado de dificultad que implica el ordenamiento de un sector tan diversificado y heterogéneo, se decidió incorporar a la formalidad y sujetar al sector en su conjunto bajo la regulación del gobierno, por lo que, después de diversos estudios y proyectos, en junio de 2001 se promulgó la actual Ley de Ahorro y Crédito Popular. (Silva Nava, 2004)

Según el autor (Silva Nava, 2004), la estrategia establece dos componentes del sistema financiero en México. El primero es el **sistema financiero tradicional** integrado por la banca comercial, casas de bolsa, sociedades de inversión, arrendadoras, otras organizaciones auxiliares y la banca de desarrollo, entre otras. El segundo es la **banca social** compuesta por el SACP o banca popular y las microfinancieras, dedicado a atender al sector de la población que tradicionalmente no ha sido atendido por la banca comercial y demás intermediarios del primer grupo.

De acuerdo con la investigación (Silva Nava, 2004) los servicios del sistema financiero tradicional se enfocan sobre todo a la población de mayores ingresos,

mientras que la banca social se ocupa de usuarios de estratos medios y bajos. La pobreza extrema tiene un acceso muy limitado a cualquiera de estos servicios.

Según Silva Nava (2004) en la banca social hay una importante diferencia entre las SACP y las microfinanzas. Si bien el primero incorpora a intermediarios que captan ahorro y tienen una presencia extendida en el territorio nacional, las segundas se centran en la canalización de microcréditos fondeados con recursos gubernamentales, de organizaciones no gubernamentales o privadas y su presencia está más bien concentrada en zonas de alta marginación.

La estrategia del gobierno federal es transformar el SACP e integrarlo al sistema financiero formal, con una regulación y supervisión conforme a estándares internacionales. Busca también profundizar el sistema financiero, al lograr que la banca popular incremente su cobertura en lo horizontal, prestando servicios financieros a la población que no tiene acceso a la banca tradicional y, en lo vertical, atendiendo a los sectores de medianos y bajos ingresos. (Silva Nava, 2004)

Siguiendo el razonamiento de Silva Nava (2004), en la medida en que el SACP se expanda en ambos sentidos logrará atender a un gran número de usuarios potenciales que hoy no tienen acceso a los servicios financieros formales. Asimismo, al incrementar su cobertura, la banca social competirá con la comercial, generando con ello un sistema más competitivo y profundo.

El marco institucional del SACP es la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP). En consecuencia, la banca popular es regulada y supervisada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), mientras que las microfinancieras, en un estado de desarrollo más limitado y en un entorno desregulado, las controla la Secretaría de Economía. (Silva Nava, 2004)

En este sentido, Silva Nava (2004) destaca que la LACP establece la forma de interactuar de los componentes del modelo de supervisión auxiliar: la autoridad, los organismos de integración y los intermediarios financieros. La primera recae principalmente en la CNBV; el segundo consiste en las federaciones y confederaciones que realizan las funciones de supervisión, integración capacitación, administración del fondo de protección y representación, y el último lo representan las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP) que captan ahorro y colocan crédito. En este modelo las EACP son la base y proveen servicios financieros a las comunidades urbanas y rurales, así como a emigrantes en el exterior.

La LACP establece que las EACP pueden ser sólo Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SCAP) o Sociedades Financieras Populares (SFP). La primera es una figura cooperativa sin fines de lucro y la segunda es una figura mercantil con fines de lucro. En México las sociedades cooperativas son intermediarios financieros identificados, mientras que las sociedades privadas son uniones de crédito u ONG's, éstas últimas suelen atender a la población más pobre. A partir de la Ley, el SACP deberá transformarse en alguna de estas dos figuras. (Silva Nava, 2004)

Las federaciones y confederaciones son organismos de integración de las EACP y por lo tanto forman parte del SACP. Este tipo de organismos es típico en el funcionamiento de sistemas cooperativos y cajas de ahorro a nivel mundial. (Silva Nava, 2004)

Según el autor (Silva Nava, 2004), en el caso mexicano, la LACP otorga a las federaciones la supervisión auxiliar del sistema y la vigilancia de la normatividad secundaria emitida por la CNBV. Las federaciones deberán contar con un Comité de Supervisión certificado por un organismo de reconocido prestigio y autorizado por la CNBV. Estos comités realizarán los dictámenes iniciales para la autorización de las EACP que demuestren cumplir con todos los requisitos que

establece la LACP y la normatividad secundaria. Las federaciones, además, deberán manejar un sistema de alerta temprana que permita detectar situaciones de riesgo en la operación de las EACP e instrumentar las medidas correctivas.

Las confederaciones, por su parte, tienen la tarea de administrar los fondos de protección a los ahorradores previstos en la misma ley. Además son organismos de integración de tercer nivel que agrupan a las federaciones de EACP y cuya función dentro del modelo del SACP es también la de exponer los puntos de vista e intereses de las federaciones y EACP en la expedición y adecuación del marco legal, y en la elaboración e instrumentación de las políticas públicas orientadas hacia el sector. Las confederaciones se constituirán con la agrupación voluntaria de federaciones. Tanto las federaciones como las confederaciones requieren ser autorizadas por la CNBV. (Silva Nava, 2004)

En este sentido, el autor (Silva Nava, 2004) destaca que estas organizaciones podrán además realizar, entre otras, las siguientes actividades: fungir como representantes legales de sus afiliadas; prestar servicio de asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación (contratar créditos para canalizarlos a las federaciones y EACP afiliadas que lo requieran); promover la superación y la capacidad técnica y operativa de sus afiliadas y del personal de éstas y homologar, en lo procedente, los reglamentos, los trámites, los mecanismos operativos, así como sistemas contables e informáticos.

De acuerdo con la investigación, (Silva Nava, 2004), la heterogeneidad institucional, así como los distintos niveles de complejidad de los intermediarios del SACP en México, llevaron a la conclusión de que la CNBV tendría que evaluar de acuerdo con cuatro escalas de operación. Lo anterior se hizo con el fin de incluir en la ley a todos los intermediarios del sector. De este modo, al emitir la autorización, la CNBV asignará a la entidad su escala de operación dentro de cuatro rangos posibles y la regulación prudencial a la que ésta estará sujeta. De esta manera y conforme al artículo 32 de la LACP, la escala de operaciones se

asignará en función de diversos elementos, como el monto de los activos; el número de socios o clientes; el ámbito geográfico de las operaciones, y la capacidad técnica y operativa de la entidad.

De forma paralela a la LACP, fue necesaria la creación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) para apoyar al sector en su transformación al nuevo marco jurídico y su desarrollo creado en abril del 2001 que, conforme a su ley orgánica, está orientada a tres tareas fundamentales: a) promover la cultura del ahorro, b) operar como banco o caja central del SACP, y c) coordinar los apoyos temporales del gobierno federal para fortalecer y apoyar la institucionalización de este sector. (Silva Nava, 2004)

Respecto a promover la cultura del ahorro, BANSEFI continúa la labor que por 50 años ejecutó el Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) y que consiste en presentar servicios de capacitación de depósitos a la población de bajos ingresos sin cobro de comisiones, distribuir programas gubernamentales y prestar servicios como remesas, mediante 554 sucursales en el país. (Silva Nava, 2004)

De acuerdo con Silva Nava (2004) en cuanto al objetivo de operar como banco del SACP, BANSEFI provee diversos servicios financieros (como manejo de liquidez y fideicomiso) y tecnológicos. Se espera que más adelante las EACP y las federaciones tengan el interés de comprar al gobierno el BANSEFI, para que éste funcione como su banco central. En los países desarrollados con sistemas de cajas de ahorro, éstas cuentan con un banco de caja central que administra los excesos de liquidez de las sociedades, concede préstamos a estas instituciones y a las federaciones para su capitalización, facilita giros, compensaciones y transferencias de fondos, y en general, disminuye costos operativos al sector.

En su etapa actual BANSEFI no otorgará créditos a las EACP, pues para ello existe el resto de la banca de desarrollo y otros intermediarios financieros, nacionales e internacionales. El Bansefi se centra en actividades que mejoran la

situación financiera de los intermediarios del SACP por medio de la generación de mayores ingresos o la disminución de los costos de operación. Ejemplos de la primera actividad es la oferta de mejores tasas de interés a estos intermediarios vía la consolidación de la liquidez del sistema de ahorro y crédito popular, el desarrollo de productos y servicios como tarjetas inteligentes, de débito y crédito, así como el apoyo para la constitución de L@ Red de la Gente. (Silva Nava, 2004)

Según el autor (Silva Nava, 2004), el BANSEFI ejecuta una serie de programas dirigidos al fortalecimiento del SACP, mediante el cual se pretende asegurar la viabilidad e integración de las EACP al sector financiero formal. El BANSEFI busca fortalecer al sector mediante la asistencia de expertos nacionales e internacionales y hacer más eficiente su operación mediante la capacitación y los apoyos en infraestructura tecnológica.

Los elementos mencionados se acompañan de la difusión de los aspectos más importantes de la LACP y de la normatividad operativa y prudencial entre los intermediarios del sector y los usuarios finales. Por último, el BANSEFI pretende evaluar los cambios en la forma y la calidad de vida de los usuarios de los servicios de la banca popular, así como la transformación institucional de los intermediarios que se convertirán en EACP y que operarán en el sector en los próximos años. (Silva Nava, 2004)

Por otro lado, el autor (Silva Nava, 2004) destaca que L@ Red de la Gente es una alianza comercial entre las EACP y el BANSEFI para ofrecer servicios financieros. En esta Red se centra la estrategia futura para ofrecer servicios financieros seguros y confiables a un mayor número de personas, incluyendo a aquellas que viven en la pobreza extrema. Entre los productos que se podrán distribuir a través de esta red destacan el pago de remesas, el pago de apoyos gubernamentales, como PROCAMPO y PROGRESA, los seguros populares, como el que promueve la Secretaría de Salud, así como esquemas de ahorro para la vivienda de interés social.

Este modelo permite ofrecer una sólo marca, política comercial y procesos de operación, por medio de una red conjunta que alcanza en la actualidad más de 750 sucursales. También obtiene importantes economías de escala y poder de negociación al manejar un sólo centro de operaciones y un sólo presupuesto en publicidad. Para poder competir con la banca comercial y las cadenas comerciales, L@ Red de la Gente necesitará contar con tecnología de punta que permita conectar en línea a los participantes y realizar las transacciones en tiempo real. Es un componente estratégico para conectar a todas las EACP que deseen participar en la distribución de servicios financieros y programas gubernamentales. Esta es una marca nominativa con una duración de 10 años renovable por periodos iguales. (Silva Nava, 2004)

A L@ Red de la Gente la gobiernan sus socios, es decir, los intermediarios del SACP que en la actualidad son miembros de esta red y que se constituirán en EACP, así como por BANSEFI. Juntos conforman una alianza por medio de un comité técnico de un fideicomiso irrevocable de administración. (Silva Nava, 2004)

El comité promueve un control y estándares de calidad que los participantes deben cumplir para poder participar. El fideicomiso mantiene la titularidad de los derechos derivados de la marca Red de la Gente. L@ Red de la Gente maneja un fondo para el apoyo de la publicidad y comercialización de la marca, así como de los productos que se distribuyan por medio de la misma. Estos son sobre todo productos de vivienda, distribución de programas de gobierno y remesas, entre otros. El fondo se conformará con las aportaciones que realicen las entidades. (Silva Nava, 2004)

En este sentido, el autor (Silva Nava, 2004) argumenta que el éxito de dicho modelo depende tanto del reciente marco institucional como de los apoyos del gobierno y de la participación voluntaria y responsable de los distintos actores del SACP. De acuerdo con la estrategia planteada, se esperaría que los apoyos

temporales del gobierno canalizados a la profesionalización del SACP alcancen una mayor eficacia en la administración de las EACP. Lo anterior permitiría un margen financiero más amplio, una mayor calidad de los servicios financieros y un mayor grado de competitividad. Un componente fundamental para el fortalecimiento del sector será el establecimiento de una red para ofrecer más y mejores servicios a las EACP y a los usuarios finales. Como consecuencia, la población usuaria podría elegir entre los servicios financieros de las diferentes entidades, al tiempo que éstas incrementarían su penetración en los mercados y servirían a nuevos segmentos de la población, logrando con todo ello, un mayor alcance entre los que tienen menores ingresos.

V.- Pobreza, Desarrollo Humano y Microcrédito Rural

Antecedentes

La segunda ola de reformas planteadas a partir del consenso de Washington (Ocampo, 1998) no sólo incluye la estabilidad macroeconómica, apertura externa y racionalización del estado, sino además la equidad y la cohesión social, la sustentabilidad ambiental y el desarrollo democrático. En los países de América Latina (Ocampo, 1998) se han percibido logros importantes en cuanto a la estabilización macroeconómica, el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el regionalismo abierto y la búsqueda de estructuras estatales más eficientes y eficaces. Sin embargo, aún persisten una elevada sensibilidad del crecimiento económico a los flujos externos de capital y una insuficiente recuperación de los niveles de inversión. La intervención cada vez menor del estado en el mercado ha focalizado la acción de programas sociales y tiende a una mínima inversión en educación y salud. Esta propensión invita a la iniciativa privada a invertir en campos donde tradicionalmente no había incursionado, pese a ello, existen espacios no atractivos para el inversionista privado. Invertir en zonas y áreas pobres no genera una renta suficientemente atractiva para el capitalista.

Es a principios de los años 80 que se empieza a hablar del costo social que las crisis han generado en varios países y es hasta 1995 que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) lleva a cabo la Cumbre Mundial sobre la Pobreza y el Desarrollo Social (Copenhague), ubicando el tema de la pobreza en el interés internacional. De tal forma, la OCDE (1998) ha realizado diversos estudios en países miembros resultando que en los últimos años, en la mayoría de esos países, el nivel de pobreza se ha agudizado debido, principalmente, al deterioro del ingreso salarial y del rendimiento del capital.

De la misma manera y desde su propia perspectiva, el Banco Mundial presiona a los países en desarrollo para aplicar medidas que combatan la pobreza. Desde la visión del Banco Mundial (2000) la pobreza parece ser un fenómeno nuevo de reciente aparición sin tener vínculo con políticas económicas anteriores. Así, describe el impacto social de las últimas crisis desde las principales variables macroeconómicas como el empleo, la salud, la educación y la desigualdad. La estrategia que recomienda es aplicar políticas financieras y fiscales que fortalezcan las economías al interior y ayuden a enfrentar crisis que vengan del exterior.

En forma paralela y desde otra perspectiva teórica, midiendo el desempeño del desarrollo más allá de las variables económicas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha impulsado el concepto de Desarrollo Humano como complemento al crecimiento económico. Se presenta (PNUD, 1996) el Índice de Desarrollo Humano (IDH) cuyo propósito es el de medir la habilidad de las personas para vivir una larga y saludable vida, para comunicarse y participar en la vida de su comunidad y para tener suficientes recursos para alcanzar una vida "aceptable". Esta conceptualización hace hincapié en la diferencia entre crecimiento económico y desarrollo humano. Es importante no sólo aumentar el producto sino también generar una vida más digna. En otras palabras, tener un mejor nivel de vida incluye un mayor acceso a la educación, salud y entretenimiento, sin descuidar en ningún momento al medio ambiente; además de incorporar importantes cuestiones como la libertad, la democracia y la seguridad. Bajo este contexto propone (PNUD, 1997) también el Índice de Pobreza Humana (IPH). Es en la privación del tipo de vida que la gente pudiera vivir, en donde se manifiesta la pobreza. Puede implicar no sólo la falta de los artículos necesarios para el bienestar material, sino la negación de la oportunidad de vivir una vida "tolerable".

Para estas nuevas preocupaciones se reconoce, en general, lo inadecuado de las definiciones tradicionales de la pobreza basadas en los ingresos y en el consumo

para explicarla. Es necesario usar categorías más ricas en información asociadas con el desarrollo humano, características de la vida humana y de la calidad de vida que van mucho más allá de lo que pueda dar la información relativa al ingreso. En este contexto, el IDH usa esas características en la perspectiva acumulativa y el IPH las utiliza en la perspectiva de la privación, por lo que estos dos indicadores son complementarios. El IDH mide el progreso general de un país en cuanto al desarrollo humano, pero puede ocultar la distribución desigual de ese progreso y la pobreza humana generalizada remanente. La estimación del IPH respecto de grupos o regiones por separado revela disparidades y contrastes dentro de los países e indica la regionalización de la pobreza.

Desarrollo Humano

Uno de los promotores de la perspectiva del PNUD es Amartya Sen (1999) quien ha planteado un análisis del desarrollo económico basado no sólo en la renta, sino en las libertades y capacidades sociales. Ante la persistencia de la pobreza, las hambrunas, la violación a las libertades básicas y el empeoramiento del medio ambiente, se plantea el papel fundamental que desempeña la libertad individual como un compromiso social.

De tal manera sostiene que:

"si el punto de partida del enfoque es la identificación de la libertad como objetivo principal del desarrollo, el objetivo del análisis de la política económica y social es el establecimiento de los nexos empíricos que hacen que el punto de vista de las libertades sea coherente y conveniente como perspectiva que guía el proceso de desarrollo"

En este contexto, el proceso de crecimiento económico y de acumulación de capital físico y humano, así como la forma y los medios para fomentarlo basado en las libertades fundamentales de los individuos tienen un alcance y cobertura

más amplia. Por lo tanto Sen (1999) considera que el desarrollo se hace posible con la eliminación de: la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistémicas, así como el abandono de los servicios públicos y la intolerancia de los estados represivos. La relación entre la libertad individual y el desarrollo social depende de los mecanismos para aprovechar las oportunidades que a su vez dependen de las libertades de los individuos de participar en las decisiones sociales.

Sen (1999) basa su análisis en cinco tipos de libertades: a) políticas, b) servicios económicos, c) oportunidades sociales, d) garantías de transparencia y e) seguridad protectora. Sostiene además la tesis de que la libertad no sólo es el objetivo primordial del desarrollo sino que también es su medio principal. Desde esta teoría, el progreso del desarrollo ha de evaluarse principalmente en función del aumento que hayan experimentado o no las libertades de los individuos. Por otra parte, la eficacia depende totalmente del ejercicio pleno de la libertad. Según este análisis, la propiedad privada ha demostrado ser un motor de expansión económica. Sin embargo, también ha demostrado que con su uso ilimitado, puede contribuir a consolidar la pobreza y a dificultar la existencia de ayuda social para los que se quedan rezagados por razones que escapan a su control, además de no garantizar la conservación del medio ambiente y dificultar el desarrollo de infraestructura social.

Un punto importante en el planteamiento de Sen (1999) es el manejo de la información que cada teoría utiliza para su estudio y para su evaluación. Subraya que la teoría económica se ha preocupado desde sus orígenes por el valor de las libertades. Sin embargo ha desviado su curso centrándose en las utilidades, la renta y la riqueza, lo cual ha limitado enormemente la información, el estudio y la evaluación del desarrollo. La concepción del desarrollo debe ir más allá de la mera acumulación de la riqueza y del crecimiento del producto nacional bruto y de otras variables relacionadas con la renta, es decir, concebir a la pobreza como la falta de capacidades básicas.

Sen (1999) explica que el argumento igualitarista planteado por Dinu centra la atención en la falta de renta.

Por su parte, el utilitarismo inicia su versión moderna con exponentes como Jeremy Bentham y seguido por algunos economistas como John Stuart Mill, William Stanley Jevons, Henry Sidgwich, Francis Edgeworth, Alfred Marshall y A.C. Pigou. En la versión tal como lo formula Jeremy Bentham, la utilidad es el placer, la felicidad o la satisfacción, y por tanto, todo gira en torno a estos logros mentales. La teoría consiste en juzgar cada elección en función de la suma total de las utilidades generadas por esa decisión. Lo que es relevante es la fuerza del deseo que se satisface y no la intensidad de la felicidad que se genera. (Sen, 1999)

A partir de Lionel Robbins la teoría utilitarista concibe el placer o la satisfacción de los deseos como la representación numérica de la elección o preferencias de cada individuo realizada de forma independiente. El hecho de que coincidan las elecciones no significa necesariamente que coincidan las utilidades. Al modelo agregado del utilitarismo no le interesa la distribución real de las utilidades ya que sólo se fija en la utilidad total de todas las personas consideradas en su conjunto. (Sen, 1999)

En contraposición, la teoría contemporánea de la justicia, a saber la de John Rawls, tiene muchos componentes, uno de ellos es la condición que llama "la prioridad de la libertad". La formulación que hace de esta prioridad es relativamente moderada, pero esa prioridad cobra especial importancia en la teoría libertaria moderna, que en algunas formulaciones (Robert Nozick) se considera que muchas clases de derechos (que van desde las libertades personales hasta los derechos de propiedad) tienen una prioridad política casi absoluta frente a la consecución de objetivos sociales (incluida la eliminación de las privaciones y de la miseria). (Sen, 1999)

Sen (1999) argumenta que al pensamiento libertario, a diferencia de la teoría utilitarista, no le interesa directamente ni la felicidad ni la satisfacción de los deseos, y su base de información está formada por diversos tipos de libertades y derechos. El utilitarismo clásico trata de manejar la información sobre la felicidad o los placeres de las diferentes personas (en un modelo comparativo) mientras que el pensamiento libertario exige el cumplimiento de ciertas reglas de libertad y propiedad y evalúa la situación basándose en información sobre este cumplimiento.

De igual manera, Sen (1999) plantea que la pregunta fundamental no está en la prioridad absoluta, más bien radica en si la libertad de una persona debe tener exactamente la misma importancia (no más) que otros tipos de ventajas personales, por ejemplo la renta y las utilidades.

En este sentido, Sen (1999) propone un enfoque general que centra la atención en las capacidades de las personas para hacer cosas que tienen razones para valorar, tomando en cuenta entre otras cosas: a) el interés del utilitarismo por el bienestar del hombre, b) la preocupación del pensamiento libertario por los procesos de elección y por la libertad para actuar y c) el énfasis de la teoría rawlsiana en la libertad individual y en los recursos necesarios para disfrutar de las libertades fundamentales. En este sentido, la amplitud y la sensibilidad del enfoque de las capacidades llegan a tener un enorme alcance y permiten prestar una atención valorativa a toda una variedad de aspectos importantes, algunos de los cuales dejan de lado, de una u otra forma, los demás enfoques.

Según su propia definición:

"la capacidad de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir. Por lo tanto, la capacidad es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones

de funciones (o en términos menos formales, la libertad para lograr diferentes estilos de vida)".

Otro exponente del Desarrollo Humano es Max-Neef que desde la perspectiva de Julio Boltvinik (1999) tiene similitudes con el trabajo de Sen, entre las cuales destaca que ambos consideran esencial distinguir necesidades (o realizaciones y capacidades) de los satisfactores y de los bienes y servicios específicos; ambos parten de necesidades humanas (o capacidades y realizaciones humanas) y no de sus condiciones biológico-animales; ambos consideran las dimensiones existenciales (Max-Neef distingue cuatro y Sen dos) y la dimensión de libertad; ambos consideran que los conceptos fundamentales (necesidades o realizaciones) se refieren a mucho más que carencias, a mucho más que la falta de algo externo.

Una de las grandes discusiones que ha dado pie la teoría de Sen es la relatividad o no de las necesidades humanas. Este explica que:

"hay un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza, que traduce manifestaciones de muerte por hambre, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de pobreza sin tener que indagar primero el panorama relativo. Por tanto el panorama de privación relativo complementa y no suplanta el análisis de pobreza en términos de privación absoluta". (Sen, 1999)

Sen (1999) formaliza su planteamiento más acabado, traduciendo el logro real de una persona como un vector de funciones. El conjunto de capacidades estaría compuesto por los distintos vectores de funciones entre los que puede elegir. En tanto que la combinación de funciones de una persona refleja sus logros reales, el conjunto de capacidades representa la libertad para lograrlos, es decir, las distintas combinaciones de funciones entre las que puede elegir esa persona. Las funciones realizadas y el conjunto de capacidades suministran diferentes tipos de información.

Desde esta perspectiva, Sen (1999) reconoce que es imposible dejar de lado ciertos criterios de evaluación que no son puramente tecnológicos (como los indicadores de la renta real) y se respalda en tres enfoques:

"a) El directo: consiste en examinar directamente lo que puede decirse sobre las respectivas ventajas, analizando y comparando vectores de funciones o de capacidades. Esta es, en muchos aspectos, la forma más inmediata y genuina de incorporar a la evaluación las consideraciones relativas a las capacidades...

Es ahí donde las ponderaciones desempeñan un papel fundamental, tendiendo un puente entre las comparaciones de capacidades específicas y las ordenaciones parciales, o incluso las comparaciones totales...

b) El complementario: consiste en el continuo uso de procedimientos tradicionales de las comparaciones interpersonales en los espacios de la renta, pero añadiéndole consideraciones relacionadas a las capacidades... [La base de información] puede complementarse con cotejos directos de las propias funciones o con variables instrumentales distintas de la renta que se supone que influyen en la determinación de las capacidades...

c) El indirecto: sigue centrando la atención en el conocido espacio de las rentas, debidamente ajustado... Las escalas de equivalencia, así como las investigaciones sobre las pautas de gasto de las familias para evaluar indirectamente las influencias causales que no pueden observarse directamente".

Por otra parte, aludiendo al enfoque de Dalton que considera a la desigualdad en función de la pérdida de utilidad causada por la disparidad, y el cambio que introduce Atkinson que implicaba evaluar la pérdida provocada por la desigualdad en función de la renta equivalente, Sen (1999) enfatiza la necesidad de distinguir

la renta como unidad en la que se mide la desigualdad y la renta como vehículo para reducir la desigualdad. Recalca que pese a que la desigualdad de las capacidades pueda medirse perfectamente por medio de las rentas equivalentes, esto no quiere decir que las transferencias de renta sean la mejor manera de luchar contra la desigualdad observada. Dependiendo de la base de información que se tome, la desigualdad de la renta puede ser muy diferente de la desigualdad en otros espacios, como el bienestar, la libertad, la salud y la longevidad, incluso los logros agregados adoptarían diferentes formas dependiendo del espacio en el que se realizara la composición o la agregación. Hay que prestar atención a la eficiencia y a la equidad ya que la interferencia en el mecanismo del mercado motivada por la equidad puede empeorar los resultados sobre la eficiencia, aún cuando se promueva la equidad.

"Es importante dejar claro que es necesario tener en cuenta simultáneamente la equidad y la eficiencia cuando se analizan los diferentes aspectos de la evaluación y la justicia social." (Sen, 1999)

En esta lógica, existe una dualidad funcional entre los mecanismos sociales y las libertades individuales, de manera que los unos harán crecer a los otros. Las implicaciones del planteamiento se ven reflejadas en la manera de conducir la política económica y social. Ejemplo de lo anterior puede ser: tener redes de protección social que abarquen a los muy pobres, proporcionar servicios sociales a la población en general, alejarse de las rigurosas directrices institucionales al momento de dar respuesta a dificultades identificadas y apoyar los derechos políticos y humanos, así como impulsar la democracia.

Este enfoque de capacidades planteado por Sen es, desde mi punto de vista, un aporte teórico para entender "lo social". A partir de su trabajo, varios autores han retomado, complementado o afinado algunas definiciones y conceptos, sin embargo, considero que rompe un paradigma teórico.

Es en este sentido que considero a Sen como referencia para acercarme y presentar algunos estudios de diferentes casos exitosos de microfinanciamiento, con el fin de analizar las posibilidades que tienen las Cajas Solidarias para superar la pobreza.

Mediciones

Desde la perspectiva de Julio Boltvinik (1999), el factor estratégico de la competencia global en la década de los 90 está cada vez más en las capacidades humanas movilizadas en la actividad económica. El poder económico ya no se centra en el capital pero sí en las capacidades humanas. Por tanto las capacidades humanas se han convertido en requisito fundamental del desarrollo económico.

De la misma manera Boltvinik (1999) sostiene que estos cambios han estado acompañados por nuevos espacios organizacionales, en los que el rasgo común es por ejemplo de residencia, pertenencia de género o condiciones de pobreza. La distinción ahora entre las personas al igual que entre los países es de ricos y pobres. La naturaleza del proceso de producción (condiciones de trabajo) y la naturaleza del proceso de consumo (condiciones de restitución y de reproducción de la fuerza de trabajo) son los elementos fundamentales para analizar y entender la formación de necesidades sociales. La mayor interdependencia que existe cada día en el ámbito económico, de comunicaciones y de cultura entre los países está universalizando las necesidades humanas y los satisfactores humanos. De aquí se respalda la idea de que la pobreza es un concepto absoluto en el espacio de capacidades y realizaciones y un concepto relativo en el espacio de bienes y servicios.

Por otra parte, el conjunto de capacidades posibles para una persona depende de dos parámetros: su dotación inicial y el mapa de capacidades de intercambio con

la naturaleza y con otras personas. Por lo tanto, una persona puede encontrarse en condiciones de pobreza debido a una dotación inicial baja, en cuyo caso su pobreza podría tener un carácter estructural; o bien, debido a un desplazamiento desfavorable en su mapa de capacidades de intercambio, en este último caso su condición de pobreza podría tener un carácter transitorio. Este concepto de Sen, es complementado por Boltvinik (1999) con una tipificación de los derechos sociales, de clase y de estratos particulares dentro de las clases, permitiendo definir las dotaciones sociales de cada grupo poblacional.

En México, como en otros países de América Latina, el discurso de la lucha contra la pobreza está desplazando al de la política social. La diferencia radica, según Boltvinik (1999), en que sólo la primera obliga a integrar las políticas económicas y las sociales. De esta forma, considera que el prototipo de política que se sigue se presenta como ejemplo de eficiencia, como un gasto, que al dirigirse enteramente a los más pobres, evita el desperdicio que implica otorgar subsidios al resto de la población que supuestamente no los necesita y al operarse al máximo posible mediante empresas privadas que compiten entre sí, se evitan las ineficiencias atribuidas al sector público. En esta perspectiva, los métodos existentes para la medición de la pobreza se clasifican en: a) cuatro variantes del método de medición directa o Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), b) cinco variantes del método indirecto o de Línea de Pobreza (LP), c) tres variantes del método de Medición Integrada de la Pobreza (MIP) y d) dos variantes del Método de Medición de la Calidad y la Cantidad de la Vida (MMCCV).

Así, la crítica a los métodos parciales (Boltvinik, 1999) está sustentada en la existencia de seis fuentes de bienestar: a) el ingreso corriente, b) los derechos de acceso corriente a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidios), c) la propiedad o derechos de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico, d) los conocimientos y habilidades entendidos no como medios para obtener ingresos sino como expresiones de las capacidades de entender y hacer, e) el tiempo disponible para la educación, la recreación, el

descanso y las labores domésticas y g) los activos no básicos que incluyen los ahorros y las capacidad de endeudamiento.

Sin contar con lo anterior, el método de LP procede como si la única fuente de bienestar fuese el ingreso corriente; el de NBI usa el consumo privado de los hogares en vez del ingreso y procede como si las únicas fuentes de bienestar fuesen los derechos de acceso a servicios gratuitos y el patrimonio básico, y en algunas aplicaciones los conocimientos y habilidades. Adicionalmente, ninguno de los métodos mencionados toma en cuenta el tiempo disponible. El autor (Boltvinik, 1999) presenta un método modificado que no sólo toma en cuenta esta crítica sino además mide la intensidad de la pobreza.

Por su parte, el Gobierno Federal establece, en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, la revisión del cálculo y medición de la pobreza en México. A partir de la conformación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) integrado por especialistas en la materia, se estructura una metodología que combina la canasta básica de alimentos, el ingreso neto total per cápita y tres líneas de pobreza (alimentaria, de capacidades y de patrimonio). Dicha metodología, que utiliza como insumo fundamental la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2002, publicada bianualmente por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), ha tenido varias críticas. Sin embargo, esta discusión rebasa los límites de este trabajo.

La pobreza y el sector agropecuario

De acuerdo con el Banco Mundial (1997) los campesinos pobres (indígenas o no) son: a) trabajadores sin tierras en las zonas campesinas comerciales, o b) pequeños campesinos en zonas de productividad marginal y de bajo grado de comercialización.

El Banco (1997) también señala que ha habido una creciente falta de atención de los gobiernos de la región por la pobreza rural y la agricultura en general. Una de las razones, es la escasa participación de este sector en el producto interno bruto nacional, así como en el crecimiento de las poblaciones urbanas. Dados los ajustes macroeconómicos y la liberalización de los mercados, los agricultores recientemente expuestos a la liberalización del mercado han sido amenazados con tasas de cambio elevadas, combinadas con una tendencia adversa de los precios reales en el mercado internacional de los productos agrícolas. La aversión que el sector agropecuario tiene para profundizar el proceso de reforma, es una razón importante que le dificulta responder a la liberalización de los mercados. Las leyes sobre la tierra y el trabajo, las estructuras de los impuestos y de los subsidios de crédito, así como diversas regulaciones han tenido un impacto negativo en el empleo agrícola y en la productividad en muchos de los países de la región. Sin embargo, los costos sociales no están limitados a la transferencia de la tierra. El éxito de la reforma agraria en Asia ha demostrado que se deben impulsar a) una infraestructura rural bien desarrollada (especialmente irrigación), b) un sistema de finanzas rurales y c) una relativa equidad en los tamaños de los cultivos, con el objeto de favorecer la viabilidad de los pequeños propietarios.

En este contexto, la propuesta del Banco (1997) sostiene que la reforma agraria *basada en el mercado* puede darse donde la distribución de tierras es severamente desigual y ésta sea el mayor obstáculo para el éxito del sector agrario de pequeños propietarios. Una estrategia apropiada es acercar al campesino pobre, las tecnologías conocidas para la conservación de la humedad y nutrientes, así como la reestructuración de los servicios agrícolas. Lo anterior se pretende con la principal colaboración del sector privado para distribuir tecnología a los agricultores comerciales, subdividiendo los esfuerzos para llevar tecnologías apropiadas a los pequeños propietarios en zonas remotas.

El Banco Mundial (1997) recomienda la *infraestructura rural* para algunas áreas marginales que tendrían potencial económico si se efectuara una mínima

inversión en sistemas de transporte, irrigación, electrificación y comunicación. Con ello además, se propicia la equidad social para promover estabilidad social y disminuir los niveles excesivos de la migración urbana. Por otro lado, si realmente una zona tiene poca perspectiva para la agricultura, entonces la *educación rural* deberá ser más efectiva (y otros programas sociales) y dirigida al campesino pobre, haciendo la vida más tolerable y equipando mejor a los residentes para la migración. Otro punto importante es incrementar la participación de la población local en el diseño y puesta en marcha de los proyectos de reducción de la pobreza, la descentralización y acercamiento participativo parecen dar mayores resultados en el tratamiento de los problemas reales del campesino pobre.

En este contexto, la reforma de las políticas públicas (David, 2000) implementadas en los 80 ha tenido esencialmente efectos en dos direcciones: por un lado el ajuste para obtener mayor sustentabilidad macroeconómica (pago de la deuda pública y control de la inflación) y por el otro, un nuevo paradigma de desarrollo económico donde el mercado y el sector privado juegan un papel protagónico y en el cual el estado se retrae de la producción y reduce la regulación. Los objetivos generales de las reformas (como la liberación de precios) y las políticas de reforma agraria han tendido a profundos cambios en los regímenes de derechos de propiedad en tierra, agua y propiedad intelectual (biotecnología); liberación del mercado de la tierra y desregulación del mercado laboral y eliminación de la banca de desarrollo, así como líneas específicas de crédito e inversión de cofinanciamiento en infraestructura rural. Con estas reformas se esperaba eliminar los mecanismos que impedían el desarrollo de la agricultura, además las ventajas comparativas de las regiones en cuanto a recursos naturales ayudarían a la agricultura, en particular a las exportaciones, y las intervenciones ineficientes y clientelistas del gobierno serían remplazadas por la demanda y oferta privadas. Por tanto, la agricultura sería altamente favorecida, el sector crecería y más aún las exportaciones.

Sin embargo, David (2000) acota que otro punto relevante surge cuando el encadenamiento de los efectos entre la agricultura y el resto de la economía se toman en cuenta. Mientras que la apertura de las economías a las importaciones de bienes y de capitales incrementaba la producción; la tierra y el empleo rural declinaban en muchos países donde había surgido un cambio de productos tradicionales a no tradicionales. Además, ha ocurrido una fuerte reducción en el número de pequeños propietarios acompañada generalmente de grandes desigualdades sociales. Adicionalmente, con el retiro del estado, el sector rural queda con importantes vacíos que no son ocupados por el sector privado, implicando consecuencias negativas en particular para los pequeños productores.

En este sentido, podemos decir que según el planteamiento de Sen, ha faltado la articulación entre los mecanismos que generan las libertades y entre las mismas libertades, esto es, ha faltado la dualidad funcional entre los mecanismos sociales y las libertades individuales.

Retomando el planteamiento de Boltvinik (1999), el comportamiento macroeconómico agudizó la pobreza en México, en gran medida debido a que se afectaron más los ingresos fijos por el lento crecimiento de la ocupación formal y por el deterioro de los salarios mínimos y medios, aunado a la elevación de los ingresos de la propiedad (intereses y renta) y de los ingresos empresariales.

De igual forma, el autor (Boltvinik, 1999) muestra que al clasificar las ramas de actividad según las probabilidades de pobreza de sus ocupados, el estrato de muy alta pobreza se compone del de silvicultura, agricultura (ganadería y caza) y construcción, todas ellas caracterizadas por su bajo nivel de percepciones y el carácter estacional e inestable del empleo. A medida que las distancias crecen entre zonas urbanas (o polos de desarrollo) y otras zonas, se observa en éstas últimas, un acceso decreciente a la infraestructura, los servicios y los mercados, provocando una pobreza e indigencia creciente. Las regiones más pobres parecen estar sumergidas en un círculo vicioso de estancamiento en donde la falta de

oportunidades cae en la resignación, la cual a su vez, lleva a la pérdida de interés en educación y capacitación resultando en un capital humano aún más pobre.

Por otro lado, algunos de los precios de los insumos agrícolas (David, 2000) (agua, electricidad, fertilizantes, crédito, seguros y semilla mejorada) fueron en gran medida subsidiados, mientras otros (maquinaria agrícola de manufactura local) fueron extremadamente protegidos, lo que resultó en altos precios para bienes de baja calidad. Los precios de control impuestos a los alimentos o a los insumos agroindustriales y los precios de garantía para otros importantes cereales fueron gradualmente relajados, especialmente para los cereales y frijoles. Como resultado, los agricultores mexicanos están ahora constantemente expuestos a la gran volatilidad de los precios internacionales de los productos agrícolas.

La rápida desmantelación (David, 2000) del aparato comercializador del estado dejó algunas regiones sin alternativas, induciendo así serios problemas de mercado. Como respuesta a todo ello, se creó en 1991 el programa "ASERCA" que funcionó como alternativa al organizar a los agricultores, generando infraestructura de mercado, sistemas de desarrollo e información, un stock de mercado y promoviendo las exportaciones. La modernización de Banrural empezó en 1988 y condujo al cierre de la mitad de sus oficinas y la reducción de la base de sus clientes. Los agricultores que quedaron fueron divididos en dos grupos: los que tenían altos ingresos y potencial (que debían dirigirse a la banca comercial) y aquellos con poco potencial (que serían atendidos por PRONASOL). La banca comercial no respondió como se esperaba y Banrural tuvo que tomar de regreso en su portafolio a sus viejos y mejores clientes.

En general, el nivel educativo y la capacidad gerencial del agricultor han sido esenciales para adaptarse a las nuevas reglas del juego. Aquellos que fueron capaces de ganar en modernidad y eficiencia, y que además, incrementaron su nivel de producción se han beneficiado por las transferencias de conocimiento de la agroindustria (mecanismos verticales). Los agricultores más tradicionalmente

orientados, de lejos el grupo mayoritario, son aquellos que parecen haber perdido más con las nuevas políticas. (David, 2000)

Desde este análisis, México da ejemplos de reformas en dos periodos: uno de drásticas reformas de políticas e instituciones en las cuales existen muchos desperfectos, seguidas de serios problemas dada la escasa respuesta del sector privado; y un segundo periodo en el que se introduce una serie de nuevas políticas, programas y cambios institucionales para forzar la inversión privada, el crédito, la investigación, la infraestructura y el desarrollo. Estos programas han estado acompañados por altos y eventuales subsidios. La respuesta del sector privado sigue sin ser la esperada obligando a mantener muchos subsidios a un alto nivel. En este sentido, las reformas son tendientes a la neutralidad del estado beneficiando a una élite de agricultores ya envueltos en los más dinámicos grupos o ya establecido en las más dinámicas regiones, incrementando así las desigualdades existentes. (David, 2000)

En forma paralela, el tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos de Norte América (Freebairn, 1997) ha tenido implicaciones importantes. Cabe destacar que la capacidad agrícola de Estados Unidos excede por mucho a la demanda interna efectiva de sus consumidores, por tanto, las exportaciones son esenciales para el bienestar económico del sector. En ese país, antes de la segunda guerra, se empezaron a aplicar avances tecnológicos, con máquinas cada vez más especializadas dando como resultado la disminución de horas hombre por hectárea y el aumento del rendimiento por hectárea. De igual modo, el uso de insumos adquiridos comienza a sustituir a los insumos tradicionales de tierra. La mano de obra familiar es reemplazada por unidad de producto final y la diversificación de la producción agrícola ha tendido a disminuir, por el uso de agroquímicos.

Según Freebairn (1997), la intervención gubernamental de los últimos 60 años en ese sector agrícola es probablemente la más amplia aplicada a un sector de la

economía. Tres elementos de control gubernamental fueron básicos para los programas de apoyo agrícola: 1) un nivel de precios mínimos de garantía si el mercado no fuera elevado, 2) asignación máxima de áreas sembradas de cada cultivo y con requerimiento de cumplimiento por parte del productor en todos sus cultivos, y 3) en algunos cultivos cuotas máximas a las que podría venderse. El instrumento de los programas agrícolas premiaba a los productores que se esforzaban por obtener los máximos rendimientos por hectárea, en vez de los máximos ingresos netos de acuerdo con los incentivos del mercado. El impacto práctico sobre el productor fue el de reducir sus opciones de uso productivo de terrenos y reforzar el poder y la autoridad gubernamental sobre el sector agrícola.

Además las leyes agrícolas de 1985 y 1990 estipularon que los agricultores podrían voluntariamente inscribir tierras sensibles a la degradación ambiental dentro de un Programa de Conservación de Reservas. Sin embargo, la nueva Ley Agrícola de 1996, cambia de manera sustancial la orientación del programa político agrícola de subsidios directos a la producción a un programa de pagos directos a los productores, sin relación con sus resultados productivos. Este nuevo programa da flexibilidad a los agricultores para que planten los cultivos que, desde su punto de vista, ofrezcan las mejores oportunidades en el mercado y sin restricciones en áreas sembradas. (Freebairn, 1997)

De este modo, Freebairn (1997) afirma que el sistema de producción de Estados Unidos tiene una orientación familiar; con grandes explotaciones (por lo general rentadas); cuya producción está por completo mecanizada; cuyos insumos son comprados (semillas, fertilizantes y pesticidas); en los cuales predomina la estructura de costos y los productores están altamente integrados a los sistemas de mercado; y donde a menudo usan los mercados de futuros para proteger sus inversiones o para asegurar las relaciones favorables de precios. En las tres cuartas partes de las familias de agricultores, uno o más miembros de la familia tienen ingresos que provienen de otras fuentes. Este ingreso es sustancial

representa más del 60% del ingreso total y es en promedio tan alto como el de las familias urbanas.

Según Freebairn (1997), en el extremo opuesto se encuentran los productores mexicanos que pueden planear incrementar tanto la eficiencia de su producción, como las áreas sembradas de los cultivos más prometedores. Sin embargo, es importante evaluar cuidadosamente la capacidad de las áreas de producción que ofrecen menores ventajas, así como la capacidad de los productores para responder a tal oportunidad de mercado. El sistema de producción mexicano del que forma parte la mayoría de los campesinos, tiene medios de producción tradicional, esto es: una pequeña parcela, trabajo familiar, fuerza animal, herramientas simples y el uso de un mínimo de insumos. Características que ponen en evidente desventaja al campo mexicano.

Experiencias de microcrédito para combatir la pobreza

Al analizar (Mansell, 1995) el papel que ha jugado el sector financiero en el desarrollo económico, llama la atención que los intermediarios financieros no formales hayan sido clave al movilizar el ahorro, manejar riesgos, evaluar proyectos y facilitar transacciones, además hayan ayudado a las empresas en el aprovechamiento de las ventajas derivadas de las economías de escala otorgando crédito y captando el ahorro. Las tasas de interés con las que operan, no pueden estar sujetas a techos, sino al mercado, de manera a tener recuperación y posibilitar así la estabilidad y crecimiento de la institución.

Este tipo de instituciones, como resultado de las imperfecciones del mercado, tienen una clientela muy específica. Este sector informal es cada vez más importante en países en desarrollo, en particular entre la población rural.

Lo que intenta la política económica es insertar personas, instituciones y recursos en el mercado formal a través de esquemas que tiendan puentes. Uno de estos esquemas, quizás el que más énfasis ha tenido en las últimas décadas es el microcrédito.

El siguiente recuento no pretende ser exhaustivo sino tener puntos de referencia extranjeros y nacionales de experiencias en crédito y ahorro popular.

a) Experiencias extranjeras

Banco Grameen

Conde (2001) propone el término "metodología del Banco Grameen" para describir aquellas propuestas que tienen elementos similares a los que caracterizan a de dicho banco:

- Los miembros forman "grupos solidarios" (GS) de cinco personas. Cada seis grupos "GS" de un poblado o municipio, forman un "centro" de 30 miembros. Cada integrante de un "GS" es el aval moral del préstamo de los demás, de manera que si una integrante no cumple con su pago o se retrasa, debe enfrentar la presión social de sus compañeras. *Por lo tanto, en esencia se emplea un "aval social" en lugar de una garantía física y el banco no necesita gastar recursos escasos en profundas investigaciones de evaluación, supervisión y cumplimiento del crédito.*
- Los montos y plazos de vencimiento de los créditos se fijan de acuerdo con la capacidad de los miembros y su experiencia en el manejo de dinero. *Los préstamos son pequeños y se amortizan mediante pagos semanales durante un año. Las integrantes utilizan los créditos para invertir en actividades generadoras de ingresos que les permitan no sólo pagar el préstamo y los intereses sino también mejorar su nivel de vida.* Algunas empresas típicas son la cría de

cabras gallinas, el cultivo de verduras, la agricultura, la fabricación de artesanías y la venta de comida y dulces.

- *El cobro de tasas de interés se basa en las de mercado, lo que permite tener sustentabilidad financiera y que cada taka pueda presentarse muchas veces y así proporcionar servicios financieros a un número mucho mayor de pobres de lo que sería posible con dádivas u otros planes de préstamos.*
- *Los integrantes están obligados a ahorrar mediante la compra de capital social del banco y a contribuir regularmente con pequeñas cantidades para un fondo de ahorro grupal y un fondo de emergencia. El primero lo administran las integrantes en forma democrática y suele utilizarse en inversiones y actividades generadoras de ingresos. Además los miembros deben "ahorrar" 5% del monto de sus préstamos.*
- *La accesibilidad del banco se refleja en el lema "si la gente no puede ir al banco, el banco debe ir a la gente". Muchas integrantes del grupo objetivo son analfabetas y se sienten intimidadas por los bancos; por esta razón el Banco Grameen tiene numerosas sucursales bastante modestas y ofrece sus servicios de puerta en puerta.*
- *El Banco Grameen se diseñó para atender a las mujeres, pues son las que padecen las costumbres culturales represivas y, en mayor grado de indigencia. Los miembros se apegan a las "16 decisiones ", que abarcan desde higiene y nutrición, hasta planificación familiar, vivienda, producción y educación. Además del Banco, actualmente la familia Grameen, está compuesta por 12 compañías no lucrativas que incluyen un complejo sistema bancario y empresarial basado en la confianza mutua, contabilidad, participación y creatividad.*

Acción Internacional

Acción Internacional es una organización no lucrativa con matriz en Massachussets que desde 1961 ofrece crédito y capacitación para

microempresarios, así como servicios financieros y ayuda técnica a 24 organizaciones afiliadas en 13 países latinoamericanos y cinco estados de su país de origen.

Según Conde (2001), su metodología es similar a la del Banco Grameen: créditos de corto plazo con tasas de interés similares a las del mercado, formación de grupos solidarios de tres a seis miembros que se convierten en una garantía cruzada (ya que carecen de activos y colaterales), y que reciben y pagan los préstamos como grupo.

Catholic Relief Services

De acuerdo con Conde (2001), la **Catholic Relief Services** (CRS) ha desarrollado actividades orientadas a los pobres desde 1943 y en los sesenta comenzó a ofrecerles servicios de ahorro y crédito por medio de organizaciones locales asociadas. De 1988 a 1993, junto con la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno Federal de Estados Unidos (USAID), creó la Unidad Técnica para el Desarrollo de la Pequeña Empresa en Baltimore, e inició cinco programas piloto de desarrollo de la pequeña empresa en Senegal, Togo, Perú, Bolivia y Tailandia. En el segundo programa conjunto con la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno Federal de Estados Unidos (USAID), de 1993 a 1998, se pusieron en marcha los programas piloto en Benin, El Salvador, Guatemala, Indonesia y Filipinas.

Las líneas de acción de los programas de CRS se basan en i) préstamos a pobres (en especial a mujeres); ii) desarrollo de capacidades para iniciar pequeños negocios; iii) empleo de sistemas de solidaridad; iv) promoción del ahorro local; v) aliento a la administración participativa, y vi) compromiso para lograr la autosuficiencia financiera.

Fundación para la Asistencia Internacional a Comunidades

La **Fundación para la Asistencia Internacional a Comunidades (FINCA)** es una asociación civil con sede en Virginia, EUA, que apoya programas filiales en 12 países de África y América Latina. Inició sus operaciones en 1985 y ha constituido una red de ONG's filiales en esos países.

De acuerdo con Conde (2001), los bancos comunitarios son grupos de pares formados por 20 ó 50 miembros, predominantemente mujeres, que utilizan sus préstamos para comprar al mayoreo y vender al menudeo comestibles y materias primas o para cultivar, criar ganado menor, producir artículos locales (artesanías o dulces regionales), y establecer pequeños negocios.

Los miembros de un grupo garantizan los préstamos de los otros, ya que normalmente no poseen nada para usar como colateral y reciben tres tipos de servicios: a) pequeños préstamos de capital de trabajo (50 a 300 dólares) para iniciar o expandir actividades que generen autoempleo; b) un incentivo y un lugar seguro para ahorrar, y c) un sistema basado en la comunidad que proporciona apoyo mutuo y alienta la autoridad.

Grupo Consultivo de Asistencia a los más Pobres

El **Grupo Consultivo de Asistencia a los más Pobres (CGAP)** surge de la International Conference on Actions to Reduce Global Hunger en 1993, cuando el Banco Mundial expresa su voluntad de unirse con otros donadores a los esfuerzos por explorar vías que, de manera sistemática, incrementen los recursos disponibles para los más pobres.

Según Conde (2001), sus objetivos son: i) generar mejores prácticas en las políticas de los donadores y en el apoyo operacional; ii) diseminar las mejores prácticas a los gobiernos y a las instituciones legalmente registradas, y iii) canalizar fondos a programas que ayuden a construir

instituciones sustentables especializadas en proporcionar servicios a los muy pobres.

No se trata de una red de seguridad social sino de un programa dirigido a convertir a los pobres progresivamente en más productivos, a fin de que después puedan moverse hacia los servicios bancarios formales. No proporciona servicios directamente a los usuarios finales sino que fondea a instituciones registradas para que éstas proporcionen los servicios financieros a los pobres.

Microfinance network

Microfinance network es una asociación mundial de instituciones de crédito comprometidas con la mejoría de las condiciones de vida de las personas de bajos ingresos mediante la provisión de crédito, ahorro y servicios financieros. La red se fundó en abril de 1993 por las 17 instituciones microfinancieras participantes en una conferencia acerca de la transformación de una ONG boliviana en el banco solidario, *sa bancolSol*, el primer banco comercial latinoamericano dedicado a servir al mercado micro. En octubre de 1994 se celebró una reunión en Sudáfrica para compartir experiencias, definir metas y objetivos y establecer los criterios de selección de los miembros.

De acuerdo con la investigación de Conde (2001), la misión de la red consiste en:

- a) Promover el acercamiento de quienes toman las decisiones de política, los donadores y los profesionistas del sistema financiero al sector de las microfinanzas.
- b) Facilitar el proceso de transformación de las organizaciones de microfinanzas en instituciones financieras formales.

c) Proveer a los miembros de la red el acceso a la información y experiencia que incrementen sus conocimientos sobre las mejores prácticas en el sector de las microfinanzas y aceleren su proceso de transformación.

Women's World Banking

El banco mundial de la mujer (WWB) es una compañía multidisciplinaria no lucrativa que desde 1980 promueve la participación económica de la mujer (actualmente con 50 filiales en 40 países); para ello crea y pone en práctica soluciones sustentables para los pobres, lo que incluye; productos para la toma de decisiones, principios y práctica de la administración financiera, comunicación intra e interinstitucional y desarrollo de habilidades que conduzcan a transacciones exitosas y a un manejo adecuado de los recursos. Estos productos consisten tanto en publicaciones como en equipos interactivos generados en un ambiente gráfico para sistemas electrónicos que emplean las 50 organizaciones afiliadas.

Según Conde (2001), los principios de la red del wwb son: i) respuesta local y global a las necesidades locales; ii) mutua responsabilidad y transparencia por los resultados dentro de la red del wwb, entre las afiliadas, sus clientes y el wwb de Nueva York; iii) compromiso para ayudar al fortalecimiento a base de compartir información, experiencias, mercados y tecnología; iv) solidaridad y participación total por medio de la red; v) servicios de calidad que respondan a las necesidades y etapas de desarrollo de los clientes; vi) actividad empresarial como forma de vida de la red; vii) las oficinas afiliadas y la central en Nueva York deben ser sostenibles y eficientes; viii) respeto por la diversidad entre las afiliadas, y ix) continua adaptación al cambio.

Bank Rakyat Indonesia

De acuerdo con los datos de Conde (2001), en los setenta el **Bank Rakyat Indonesia** (BRI) intentó llevar adelante un programa de crédito y extensión agrícola, pero fracasó debido a su falta de autonomía y tasas de interés

reales en préstamos y ahorro. Hoy el BRI es uno de los mayores de Indonesia. En 1996 el Banco contaba con una red de 325 sucursales, 3,595 unit desa, activos por 12,000 millones de dólares, 2.5 millones de créditos con un valor de 1.7 miles de millones de dólares, 16 millones de cuentas y otros servicios de banca corporativa, banca comercial y microfinanzas.

En 1983, en el entorno de la desregulación del sector financiero, el gobierno indonesio eliminó los techos de los préstamos y de los ahorros, dando prioridad a la movilización de ahorros. Adicionalmente, el BRI sufrió una serie de transformaciones internas, entre las que destacan el nombramiento de un responsable único del sistema unit desa, la conversión de las unit desa en entidades financieras autónomas y el fortalecimiento de la supervisión interna y las auditorías.

Según Conde (2001), en 1984 se introdujeron dos nuevos tipos de crédito: los préstamos de capital de trabajo y de inversión de capital, conforme a un nuevo esquema denominado kupedes. Los plazos del primero van de tres meses a dos años, en tanto que los segundos tienen un máximo de tres años. La tasa nominal de interés es de 1 y 1.5 por ciento mensual, respectivamente. La característica más relevante de los kupedes es que los deudores pueden destinar el crédito a los propósitos que deseen mientras prueben su capacidad para pagarlo. Por ello, en sólo un año de operación se autorizaron 639,000 préstamos, con un total de 166 millones de dólares.

Por el lado del ahorro, el esquema se denomina simpedes y está formulado sobre la base de que las necesidades de los ahorradores respecto de la conveniencia, liquidez y rendimientos determinan los términos, las facilidades de retiro y las tasas de interés de los productos simpedes.

b) Experiencias nacionales

Admic Nacional, AC

Asesoría Dinámica a Microempresas, AC (Admic) surgió en 1979 y opera según Conde (2001) mediante una red de 39 oficinas conectadas y apoyadas por la Oficina Central en Monterrey, Nuevo León, con el propósito de generar y fortalecer el empleo e incrementar el ingreso del microempresario, ayudando a crear negocios nuevos y hacer más sólidos los existentes.

Admic proporciona asesoría contable, financiera y crediticia, para que logren el desarrollo de su microempresa en forma eficiente y dinámica; facilita a los empresarios los elementos básicos que les permitan obtener su autosuficiencia, mejorar su productividad, aprender a administrar y optimizar su negocio y lograr la adecuada toma de decisiones y, después de haber estudiado sus necesidades económicas y definido sus proyectos de crecimiento y expansión, les ofrece apoyo crediticio.

Altepetl Nahuas de las Montañas de Guerrero, AC

Altepetl Nahuas de las Montañas de Guerrero, AC es una organización de pueblos indígenas que basa su trabajo en la participación local, con esfuerzos comunitarios en pequeña escala y promueve formas alternativas de acción social en la región indígena de la montaña de Guerrero.

Según Conde (2001), el proyecto se basa en el manejo mixto (recursos de la Fundación WK Kellogg y la Sagarpa) y tripartito (bajo la responsabilidad de la organización Altepetl Nahuas) de los recursos financieros. En mayo de 1997, la Fundación WK Kellogg donó 50,000.00 dólares para la realización del proyecto durante un año.

El microfinanciamiento tiene como objetivo facilitar préstamos de pequeños montos de dinero hasta por seis meses y 5,000.00 pesos a personas, grupos

y familias sin acceso al crédito oficial o con nulas posibilidades de obtener préstamos de tipo bancario.

Asociación de Empresarias Mexicanas, AC

De acuerdo con Conde (2001), la **Asociación de Empresarias Mexicanas, AC** (ADEM) es una institución sin fines de lucro formada por empresarias veracruzanas; es la filial mexicana del Women's World Banking (WWB), fundada en 1991 para apoyar a las mujeres que se inician en pequeños negocios y que no tiene acceso a los servicios tradicionales de capacitación y de financiamiento.

Su objetivo social es apoyar la participación económica de la mujer; capacitarla para que lleve a cabo actividades empresariales; apoyarla en las gestiones de crédito e intermediar en este proceso para facilitar la capacitación de las microempresas administradas por mujeres, y recibir apoyos financieros de instituciones nacionales e internacionales. Los servicios que ofrece son: intermediación entre las instituciones de fomento y las mujeres empresarias, promoción de cursos que enfocan la capacitación empresarial, fomento del ahorro, y servicios de asesoría en la administración de pequeños negocios.

La operación de la ADEM se financia principalmente con: a) las donaciones de personas físicas o morales, b) el rendimiento sobre la inversión de los fondos patrimonio de la institución, c) el diferencial entre las tasas por la actividad de intermediación financiera, d) los recursos de fondos para el otorgamiento de créditos a la microempresa y la recuperación de los costos de los servicios de asesoría y cursos de capacitación, y e) la realización de actos para la procuración de fondos y reuniones culturales o recreativas. Además, recibe fondos del Banco Mundial de la Mujer y de la Fundación Miguel Alemán, así como de un crédito revolvente con el Nafin.

Asociación Programa Compartamos, IAP

Según la publicación de Conde (2001), en 1985 se funda la **Asociación Programa Compartamos, IAP**, y en enero de 1991 se institucionaliza como un ente jurídico, una de las instituciones microfinancieras más grandes de América Latina. Desarrolla cuatro programas de asistencia o promocionales en la sociedad civil: Programa de alimentos, Un Kilo de ayuda, el Proyecto Integral Mazahua y el de Generadoras de Ingresos (programa principal de esta asociación a partir de 1993, el cual promueve y fortalece la participación de la mujer para que asuma un papel decisivo en su desarrollo económico y en el de sus comunidades).

Este último programa opera con el concepto de GS de mujeres, las cuales forman asociaciones comunales de 20 a 35 mujeres de escasos recursos, quienes reciben financiamiento y soporte para desarrollar microempresas y aumentar su ahorro familiar.

Comité Promotor de Inversiones para el Desarrollo Rural, AC

El **Comité Promotor de Inversiones para el Desarrollo Rural, AC** (Copider) se fundó en 1977 para desarrollar múltiples actividades, como encuentros, seminarios, investigaciones, publicaciones, etc, relacionados con el sector rural. En 1982 se inició el programa Crédito a la Palabra Campesina y se vinculó con otras organizaciones no lucrativas que trabajan en el sector rural para fomentar el grupo Anadeges, el cual está formado por más de 20 organizaciones civiles autónomas cuyo propósito es apoyar a campesinos e indígenas mexicanos para mejorar sus condiciones de vida.

Según Conde (2001), las fuentes de recursos para los créditos que otorga proviene de: i) el fondo revolviente propio del Copider (integrado por aportaciones de fundaciones, agencias de cooperación y dependencias nacionales e internacionales), ii) fondos bancarios canalizados por medio del

Copider, y iii) acceso directo a créditos bancarios con garantías complementarias o sin ellas.

El Copider ofrece varias modalidades de créditos:

- Crédito a la palabra,
- Apoyos para créditos bancarios,
- Crédito institucional con intermediación y
- Crédito para el maíz.

Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural

De acuerdo con Conde (2001), en 1963 un grupo de empresarios decidió iniciar la búsqueda de una solución al problema del campo en México. Al poco tiempo entraron en contacto con campesinos de Michoacán y formaron un fondo de avales para que los productores obtuvieran crédito. A raíz de estas experiencias exitosas, en 1965 se funda la Central de Servicios Populares (Serpac) como una organización de apoyo a campesinos de escasos recursos. En 1969 un grupo de empresarios y profesionistas de Guanajuato constituyó una asociación civil similar a Serpac, lo que demostró la viabilidad de la creación de agencias locales del desarrollo, que asumieron el nombre de centrales. Así, el 13 de noviembre de ese año se constituye la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, AC (FMDR), con el propósito de realizar programas de alcance nacional.

Programa de la Mujer y la Familia Campesina

Según la investigación de Conde (2001), el **Programa de la Mujer y la Familia Campesina**, del Colegio de Posgraduados, fue puesto en práctica por un equipo técnico del campus Puebla junto con Comité Internacional de Enlace para la Alimentación (CICLA)^{iv} y grupos de mujeres de las comunidades de San José Aguacate, San José Xaxamayo y Los Angeles Tetela, Puebla.

Los fondos revolventes iniciados con recursos de la cooperación internacional y las aportaciones de las participantes los utilizan y administran los grupos de mujeres de forma autónoma, manejándolos por separado en cada comunidad y por rubro: medio ambiente y tecnologías apropiadas, producción y comercialización, problemática de género y organización, y salud, salud reproductiva y nutrición.

Unión Regional de Apoyo Campesino

Para contribuir a enfrentar los índices de pobreza y desnutrición, en 1988, la Unión de Esfuerzos para el Campo, promovió la creación de la **Unión Regional de Apoyo Campesino (URAC)** y desde entonces la apoya con actividades de capacitación y asesoría.

Según Conde (2001), la URAC es una organización de campesinos que cuenta con un proyecto de desarrollo regional en 29 comunidades cercanas a Tequisquiapan, Querétaro. Su objetivo es crear una economía campesina alternativa en la microregión mediante el aliento a la producción de lo que consumen los campesinos, y del propio consumo de la producción. Es una estrategia de carácter económico orientada a fortalecer el poder de negociación de los campesinos y mejorar sus condiciones de vida, incidiendo en la producción, la comercialización, el consumo y el financiamiento.

c) Programas Gubernamentales

Ahorro y Microcrédito Santa Fe de Guanajuato

De acuerdo con la investigadora (Conde, 2001), el **Ahorro y Microcrédito Santa Fe de Guanajuato** es uno de los proyectos más recientes, ya que tomó como base la metodología del Banco Grameen, es promovido por el

^{iv} Organización no Gubernamental de enlace para financiamiento externo.

gobierno estatal y en 14 meses había cubierto casi la totalidad de los municipios del estado de Guanajuato.

El gobierno del estado, por medio del Sistema Estatal de Financiamiento al Desarrollo (Sefide), pretende abrir oportunidades a los guanajuatenses que viven en condiciones de extrema necesidad, para que cuenten con los apoyos financieros suficientes para abrir un negocio y superarse con sus familias. Una primera acción ha sido apoyar a la planta productiva y a los ciudadanos en los programas de refinanciamiento, así como promover intensamente el acceso al crédito para las empresas. También se han explorado nuevos mecanismos, como la creación de nuevas cajas populares y sucursales bancarias, así como acuerdos con organismos como la Fundación para el Desarrollo Sustentable, que tiene como propósito otorgar garantías a los pequeños empresarios y así facilitar su acceso al financiamiento.

Fideicomiso de Riesgo Compartido

El **Fideicomiso de Riesgo Compartido** (Firco) fue creado por decreto presidencial en marzo de 1981 con el gobierno federal, por conducto de la SHCP, como fideicomitante, y el Banco Nacional de Crédito Rural como fiduciario. Los fideicomisarios son los pequeños productores de distritos de temporal, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios cuando sus predios no excedan la superficie equivalente a la unidad de dotación ejidal en la zona correspondiente y siempre que se obliguen a cumplir sus programas especiales o de contingencia, o bien que acepten los compromisos de productividad autorizados por la SAGARPA. (Conde, 2001)

Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales

Las estrategias del **Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales** (Fommur) son seis i) desarrollar la capacidad de adaptación de servicios financieros para la población mayoritariamente excluida de ellos, ii) diseñar

un servicio crediticio adecuado a las necesidades y condiciones de las mujeres rurales, iii) incorporar criterios para la sustentabilidad financiera con organismos regionales y locales del sector social; v) impulsar el microfinanciamiento como un medio y no como un fin, y vi) brindar acompañamiento para requerimientos de promoción, capacitación, asistencia financiera contable y evaluación. (Conde, 2001)

Banco de Crédito Rural (Banrural)

De acuerdo con información histórica de Banrural (2004), con la publicación de la Ley de Crédito Agrícola, en marzo de 1926, se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, al que se le encomendaría proporcionar los fondos necesarios para que los pequeños propietarios pudieran cultivar sus tierras, a través de un sistema de crédito que promoviera los principios del cooperativismo.

La ley de Crédito Agrícola se fincó en cuatro principios:

- El crédito rural, por su naturaleza, requiere previamente de la organización de los usuarios,
- La garantía del crédito rural es especial y diferente a la de otros tipos de crédito como los comerciales,
- La organización del crédito rural demanda una profunda descentralización, porque sólo la acción local puede penetrar en la vida del pequeño agricultor, y
- El crédito rural, si bien no debe considerarse como gratuito o no redituable, necesita un amplio subsidio gubernamental, tanto para el capital inicial, como para la administración general, que por la vigilancia y asesoría que precisa se vuelve más costosa que la de los bancos comerciales.

De acuerdo con el documento, de 1926 a 1935 tuvieron lugar una serie de modificaciones legislativas, todas ellas tendientes a establecer los ajustes

necesarios para el buen funcionamiento del sistema bancario para la atención del sector campesino.

Posteriormente, al publicarse la nueva Ley de Crédito Agrícola el 20 de diciembre de 1935, se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal y a partir de entonces esta institución, junto con el Banco Nacional de Crédito Agrícola, constituyeron el eje principal del sistema nacional de crédito agropecuario.

A treinta años de haber aprobado la primera Ley de Crédito Agrícola y por lo menos con doce reformas parciales o sustanciales a cuestas, se hizo necesaria, una revisión, la cual dio origen a la Ley General de Crédito Agrícola, del 30 de diciembre de 1955. (Banrural, 2004)

Después de casi una década de operación de esa Ley, el 8 de marzo de 1965, se publicó el Decreto que ordenó la creación de un tercer banco para el sector rural: el Banco Nacional Agropecuario, S. A. Su objetivo fundamental y específico era llevar a cabo, “en el menor tiempo posible”, la descentralización del crédito agropecuario a través de instituciones regionales autónomas.

Se trataba originalmente de un banco de “segundo piso”, esto es, una institución que no tratara en forma directa más que con los bancos que operaban en el sector rural; el nuevo banco, además, supervisaría estrechamente la aplicación y resultados económicos de los créditos autorizados.

Según el documento, (Banrural, 2004), los tres bancos cumplían con el objetivo fundamental para el que fueron creados: financiar las actividades de producción agropecuarias. Sin embargo, en los últimos años y debido al crecimiento del sector primario, se hizo patente la necesidad de unificar las políticas de las instituciones cuyos propósitos eran muy semejantes y

atendían prácticamente a la misma clientela. Por ello, se decidió manejar el apoyo crediticio al campo con criterios uniformes, para evitar duplicidad de funciones y la competencia entre instituciones del sector público.

El 5 de abril de 1976, con la Ley General de Crédito Rural se unificó la dirección de los bancos para que un director general coordinara las tres instituciones existentes. De esta manera se aprovecharon los siete bancos del sistema agropecuario, los cuatro del sistema ejidal y se creó uno nuevo.

Con esta Ley, se amplió la definición de crédito rural, haciéndolo extensivo a todas las actividades que conforman el proceso de la producción agropecuaria. Se agregó, como materia de crédito, el consumo familiar y la industria rural. El enriquecimiento del concepto pretendía estimular la integración vertical de las explotaciones agropecuarias y evitar intermediaciones innecesarias. (Banrural, 2004)

El Sistema Nacional de Crédito Rural, establecido con la nueva Ley, se integró por un solo banco nacional: el Crédito Rural con doce bancos regionales, y por los fondos nacionales de fomento y descuento, incluida una Financiera Nacional de Fomento Ejidal e Industria Rural, desapareciendo los bancos nacionales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal, que se fusionaron por la incorporación al Crédito Rural.

El documento señala (Banrural, 2004) que se reconocieron explícitamente las formas jurídicas incorporadas en la Ley Federal de la Reforma Agraria: el ejido, la comunidad, la unión de ejidos y la unión de comunidades. Se incorporó también la posibilidad jurídica de su asociación con grupos organizados de colonos y pequeños propietarios. Además del ejido y la comunidad, como unidades básicas que convenía fortalecer, se ordenó la transformación de las antiguas sociedades locales en la figura que correspondiera según el régimen de tenencia de la tierra, se incluyó la

creación de asociaciones rurales de interés colectivo, con fines de comercialización, compra de insumos, prestación de servicios, etc.

El título cuarto de la Ley se refiere a las operaciones de crédito rural que se basan en principios de uniformidad de condiciones, simplificación de requisitos y trámites, y sobre un concepto integral que incorpora las diversas actividades de los procesos productivos en el agro. Desde luego, se regularían los préstamos de avío, los prendarios y los refaccionarios agropecuarios e industriales, introduciendo el de crédito al consumo familiar para atender las necesidades de los campesinos desde el cultivo hasta la cosecha.

Bajo el rubro de operaciones especiales de apoyo al crédito rural, el título quinto hizo una distinción entre los recursos que se otorgan directamente para la producción y aquellos que forman parte de inversiones generales, de planes de capacitación y asistencia, y en general, de proyectos de desarrollo rural. Estos últimos, también financiados y supervisados por las instituciones del Sistema, se distinguían de los créditos otorgados a los productores. (Banrural, 2004)

Las reformas al Artículo 27 Constitucional y la promulgación de la nueva Ley Agraria, que entraron en vigor en 1992, establecieron las bases jurídicas para el desarrollo del campo a partir de las premisas de justicia y libertad. Los cambios jurídicos básicamente se orientaron a dar por terminado el reparto agrario, brindar seguridad a las diferentes formas de tenencia de la tierra y otorgar mayor libertad a ejidatarios y comuneros sobre el dominio de sus recursos. Estas reformas auspiciaron, al mismo tiempo, la libertad a ejidatarios y comuneros sobre el dominio de sus recursos. Estas formas auspiciaron al mismo tiempo, la libertad de asociación campesina para la producción, la inversión y el financiamiento de sus unidades de producción. (Banrural, 2004)

Con la nueva Ley Agraria se reorientaron las funciones y se reestructuró orgánicamente la Procuraduría Agraria, creándose los Tribunales Agrarios. Asimismo, se puso en marcha el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).

Paralelamente se eliminaron los precios de garantía excepto para maíz y frijol. En este contexto surgió PROCAMPO como un sistema de apoyos directos al productor que fomenta una mayor participación de los sectores social y privado en las actividades agropecuarias; el programa se orienta a mejorar la competitividad interna y externa, impulsando nuevas alianzas productivas, la adopción de tecnologías más adecuadas y la implantación de sistemas productivos sustentados en los principios de eficiencia y productividad. (Banrural, 2004)

Dentro de este entorno BANRURAL fue objeto de modificaciones sustantivas para realizar las funciones y atribuciones que le permitieran contribuir a la solución de los problemas estructurales y coyunturales en los sectores que configuran el ámbito de su competencia.

Sin embargo, debido principalmente a los altos costos operativos y a la naturaleza misma del sector rural, ha sido necesario adecuar y reformar las instituciones públicas orientadas al apoyo del financiamiento crediticio del campo a través de crédito. Esta vez, con la creación de la Financiera Rural como organismo público descentralizado. (Financiera Rural, 2004)

El decreto por el cual se expidió la Ley Orgánica de la Financiera Rural, que abroga la Ley Orgánica del Sistema BANRURAL, publicado el 26 de diciembre de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, decretó la disolución y ordenó la liquidación de las trece Sociedades Nacionales de Crédito que integran al Sistema BANRURAL.

Por tal motivo, a partir del 1 de julio de 2003, el sistema BANRURAL se encuentra en proceso de liquidación por lo que se dejaron de prestar servicios bancarios y de financiamiento al sector rural. Únicamente se cuenta con el servicio de administración de fideicomisos los cuales están en proceso de sustitución de administración y/o terminación del encargo fiduciario y de recuperación de cartera. (Financiera Rural, 2004)

El objetivo de la Financiera Rural (2004) es consolidar un sistema de financiamiento y canalización de recursos financieros, asistencia técnica, capacitación y asesoría en el sector rural, así mismo, proporcionar condiciones para la recuperación del nivel de vida en el medio rural mediante la oferta de financiamiento, asesoría y capacitación, en beneficio de los productores rurales, sobre todo a través de entidades intermediarias que aseguren el impacto en ellos.

Diferentes aprendizajes

El objetivo expreso del soporte público del microcrédito es impulsar el bienestar de los hogares pobres a través de mejores accesos a pequeños préstamos. En este sentido cabe preguntar ¿es el microfinanciamiento un mecanismo que facilite el engranaje entre los mecanismos sociales y las libertades individuales?

Varios autores han revisado, entre los diferentes casos exitosos en Indonesia, conceptos relevantes como políticas, modelos de operación, incentivos y desempeño. Yaron (1997) observa que el fracaso de las Instituciones Financieras Rurales (IFR) está planteado por una mala planeación y operación ineficiente. En este sentido, las IFR's se enfrentan a dos problemas característicos: a) asegurar procedimientos de operación eficientes y relativamente baratos de seguimiento de los prestatarios, procesamiento y monitoreo de los préstamos, movilización y servicio de los ahorros voluntarios y b) alcanzar una recuperación de los

préstamos adecuada con el fin de poder seguir operando sin recurrir constantemente a fondos preferenciales o a rescates del Estado.

De acuerdo con este autor (Yaron, 1997), los préstamos estatales o de donadores deben ayudar sólo de forma temporal a cerrar la brecha entre la movilización de los ahorros de una IFR y su cartera bancaria de préstamos. De suerte que existen cuatro factores críticos para eliminar la dependencia de los subsidios: 1) tasas activas de interés positivas, 2) tasas elevadas de recuperación, 3) fomento de los ahorros voluntarios y 4) reducción de los costos administrativos. De igual forma, los indicadores de penetración deben considerarse en el marco de los objetivos establecidos por cada IFR, estos son a) desempeño (clientela, actividades, número de prestatarios, cantidad de empleados, sucursales de pueblo y unidades de aldea) y b) sustentabilidad financiera (cuando los rendimientos del capital neto de cualquier subsidio recibido, igualan o exceden el costo de oportunidad de los fondos) a partir de los préstamos y los ahorros (volumen de préstamos vigentes, activos promedio anuales, monto mínimo de préstamos, préstamo promedio vigente, número de ahorradores por empleado, valor de los depósitos de ahorro por empleado, número de cuentas de ahorro, valor promedio de las cuentas de ahorro y volumen de ahorro).

Las IFR referidas por Yaron tienen grandes diferencias en los mecanismos de entrega y los procedimientos seguidos, sin embargo sus características de éxito son comunes, el acceso al crédito es determinante en todos los ejemplos, aún más que el subsidio incluido en las tasas de interés negativas.

Otros autores como Chaves- González Vega (1997) subrayan que un entorno económico adecuado es lo que ha facilitado y respaldado el éxito de ciertas experiencias. Con tasas altas de crecimiento del producto, acompañadas de un rápido crecimiento de los ingresos rurales y avances en la reducción de la pobreza, los mercados internos se han integrado más, de igual modo la liberalización de las políticas comerciales ha ampliado las oportunidades para la

exportación a los mercados mundiales. Al impregnar a toda la economía este dinamismo se ha provocado una demanda elevada y creciente de servicios financieros. Otras IFR podrían no prosperar tanto en países en donde los ingresos rurales están estancados y su distribución es profundamente desigual.

En contra parte, según Chaves (1997) el componente informativo, condiciones sociales adecuadas, toma de decisiones locales, sueldos conforme a la eficiencia, políticas financieras adecuadas, subsidios sin dependencia y una estructura de costos fijos bajos, son factores indispensables para el éxito. En este sentido, se apoya la tesis de que el objetivo último sería por lo general el desarrollo de un sistema financiero completamente privado que opere dentro de un marco regulatorio y de supervisión adecuado.

Muchos otros autores han centrado su atención en casos como el Banco Grameen que, por lo menos en sus primeros años, coinciden en señalar las ventajas y beneficios que dicho mecanismo ha otorgado a sus miembros. Por ejemplo, PanKaj (1997) sostiene que el éxito obedece a la combinación de diversas políticas de organización que lograron una conducta sensible y responsable de funcionarios y prestatarios frente a los créditos. La innovación esencial del Banco no fue la garantía de grupo para el pago de los préstamos, sino haber impulsado una combinación de políticas crediticias estratégicas y una organización proyectada para inducir una cultura propicia y favorable al crédito entre sus empleados y clientes. Por otro lado, pese a que el Grameen siguió con un elevado índice de dependencia de los subsidios, sus miembros han tenido un buen desempeño en aspectos no económicos como la planeación familiar y la educación. Siguiendo esta tesis, se ilustra que el microcrédito rural tiene grandes efectos bajo la forma de externalidades, lo que plantea reexaminar el criterio de la autosuficiencia financiera.

Un caso de relevancia similar al anterior es el del crédito a la producción rural y el del ahorro (KUPEDES y SIMPEDES) que han hecho al Banco Rakyat de

Indonesia (BRI) una de las más exitosas instituciones financieras en países en desarrollo, especialmente en el sentido de la movilización del ahorro. Autores como Klaus (1999) opinan que la mayor característica de éxito es el propio acceso al financiamiento rural y a la banca. El dinero puede estar seguro y accesibles con pequeños montos en áreas rurales si los instrumentos ofrecidos alcanzan las necesidades de los prestatarios y si el precio, la iniciativa y el esfuerzo son apropiados. La sustentabilidad del préstamo ha sido el factor más importante para controlar la delincuencia. La simplicidad, la transparencia y los bien concebidos incentivos para motivar el staff y a los clientes son también importantes. Contar con las condiciones macro-económicas estables y políticas acordes con el crecimiento económico son características fundamentales para incrementar la probabilidad de éxito. Existe una gran demanda de mecanismos de ahorro en áreas rurales, de manera que el propio financiamiento de los prestamistas rurales es enteramente posible. Más que una alta tasa de interés, lo principal es el potencial de los depositantes. El éxito en la movilización de pequeños ahorros está basado en la habilidad de proveer una combinación de qué necesitan y qué quieren los ahorradores; esto es seguridad, conveniencia, liquidez y rendimiento positivo.

Según Klaus (1999), otro factor decisivo puede ser el delicado balance entre la segmentación y la integración del mecanismo, así como la combinación de las ventajas y desventajas de ambas posibilidades. Por un lado, las unidades se mantienen pequeñas y focalizadas, altamente descentralizadas, restringidas a subdistritos como su área de operación y tratadas como entidades financieras autónomas. Entonces, las unidades son capaces de explotar las ventajas de información local y son exitosas al reducir tanto problemas comunes como la selección adversa y el daño moral.

Por otro lado, las unidades son parte de la red Bank Rakyat Indonesia (BRI), la cual provee un fuerte respaldo en términos de la diversificación del riesgo y la liquidez. Esta combinación ha probado ser favorable para la movilización del

ahorro y ha sido un punto fuerte en la posición competitiva de las unidades BRI vis a vis otras instituciones. (Klaus, 1999)

Esta ventaja competitiva se da en particular ante la Banca Privada Rural (BPR), la cual ha sido establecida como el segundo nivel después de la reforma del sector financiero en 1988. La mayor parte de los BPR son unidades de banco independientes sin recursos para diversificar y sin acceso a la liquidez, exponiéndolos a mayores riesgos de préstamo y liquidez. Por otro lado, los BPR son más competitivos que los BRI por ofrecer mayores rendimientos en los depósitos y mejores servicios. Sin embargo, ambas medidas aumentan los costos de operación de los BPR, empeorando aún más su posición en el mercado. (Klaus, 1999)

Más allá de las cualidades deseables en un sistema de microfinanciamiento como la organización, el acceso, la competitividad y la sustentabilidad, autores como Adams y Pischke (en Rello, 2000) sustentan que lo que en realidad limita a los pobres no es el crédito en sí mismo, sino los precios de los factores y productos, problemas de tenencia de la tierra, falta de acceso a tecnologías adecuadas, presencia de riesgos excesivos y la existencia de monopolios y oligopolios de infraestructura y distribución. De manera que los préstamos no son un mecanismo efectivo para aliviar la pobreza.

En el extremo, la existencia de un mercado de capital perfecto con información completa implica que las oportunidades de inversión serán satisfechas y por lo tanto no se requieren programas especiales de crédito. Así mismo, debe considerarse que cualquier institución de crédito, para ser rentable en el largo plazo, debe de tener ingresos superiores a sus egresos lo que se obtiene fundamentalmente de cobrar un sobreprecio por encima de lo que la propia institución paga por el dinero. En este sentido, el efecto intertemporal de un crédito a tasas de mercado sobre el balance financiero de una familia será negativo a menos que los recursos financieros se utilicen para inversiones con

una tasa de rentabilidad elevada. De esta forma es sólo el acceso a un subsidio lo que les permite operar en formas diferenciadas. (Adams y Pischke, en Rello 2000)

Matizando la postura anterior, autores como Navajas (2000) debaten que el microcrédito ha reclamado más y más presupuesto y no siempre es la mejor manera de ayudar a los pobres. El fervor por el microcrédito puede restar fondos de otros proyectos que pudieran ayudar más a los pobres. Gobierno y donantes debieran saber dónde los pobres ganan más: de más préstamos pequeños o de, por ejemplo, más cuidado en salud, ayuda alimenticia o donaciones en efectivo. La pregunta no es dónde las microfinanzas son mejores que nada para los usuarios. La pregunta es en dónde las microfinanzas son mejores que otros proyectos de desarrollo para los pobres, como un todo.

El autor (Navajas, 2000) comparó cinco organizaciones de microcrédito en Bolivia lanzando tres preguntas: empíricamente ¿dónde las organizaciones de microfinanciamiento alcanzaron a los más pobres de los pobres?; ¿dónde los grupos de prestadores alcanzan a los más pobres, más que prestadores individuales?; ¿dónde prestadores rurales alcanzan a los más pobres, más que a los prestadores urbanos?. El marco teórico utilizado en el estudio contiene seis aspectos dentro de la asistencia pública: a) profundidad (es el valor que la sociedad le da a la ganancia neta del uso del microcrédito de determinado prestatario), b) valor para los usuarios (cuánto un prestatario está dispuesto a pagar por un préstamo), c) costo para los usuarios (el costo de un préstamo para el prestatario, es decir precios y costos de transacción), d) aliento (el número de usuarios), e) duración (es el tiempo en que la organización de microfinanciamiento otorga créditos) y f) enfoque (tipos de contratos, debe otorgar créditos y captar ahorro).

Los cinco prestamistas estudiados tienen muchas características en común: todos trabajan en nichos no tocados por los bancos tradicionales, todos hacen pequeños préstamos a los que piden prestado por primera vez y mayores a los

prestatarios subsecuentes, todos cobran altos intereses y todos tienen un bajo índice de morosidad y de préstamos incobrables, todos cuentan con varios tipos de protección, monitoreo y aplicación de contrato, los cinco han recibido donaciones, asistencia técnica y bajos precios en préstamos de donadores. (Navajas, 2000)

Al respecto se encontraron los siguientes resultados principales:

- Mejorar el bienestar social a partir del microcrédito depende no sólo de la profundidad de la asistencia pública sino también del valor, costo, aliento, duración y enfoque (en particular la duración);
- Los prestamistas en La Paz, tienden a servir no a los más pobres, pero sí a aquellos cercanos a la línea de pobreza (muchas de las organizaciones de microfinanciamiento servirán probablemente al mismo nicho);
- Dado que la distribución de la demanda y la oferta de créditos es desconocida, no se puede decir dónde los prestamistas de Bolivia han fracasado como asistencia pública en sentido absoluto y
- Los prestamistas rurales en La Paz tienen mayor profundidad para el alcance que los prestamistas urbanos, en esto el prestatario típico rural será probablemente más pobre. Al mismo tiempo, los prestamistas urbanos tienen mayor penetración de mercado entre los pobres dado su mayor portafolio.

Estos resultados de la variable "profundidad", en términos de *asistencia pública*, no dice cuál de las cinco microfinancieras es mejor en términos de los seis aspectos mencionados. Sin embargo, sí muestran algunos de los límites del microcrédito para los más pobres de los pobres, vislumbran la necesidad de un mayor escrutinio del fundamento detrás del nombre de *acceso al crédito de los más pobres*. Sin embargo, aún cuando el microcrédito alcance a los pobres, puede no aumentar el ingreso tanto como aumentar el consumo y la diversificación del ingreso. (Navajas, 2000)

Aún si se observa la pobreza relativa o absoluta, la profundidad puede ser más que justificada por ganancias netas que actúan para aquellos cercanos a la línea de pobreza. El microcrédito puede o no ser bueno para el desarrollo, si los donantes y el gobierno tienen el bienestar social en mente, entonces deberían observar cuál es el mejor camino para gastar los fondos públicos dirigidos al desarrollo. En este sentido, la base teórica es la mejor manera para sustentarlo.

En este contexto existen algunas teorías que consideran a las personas rurales como disfuncionales en el modelo económico porque controlan los recursos de las tierras que pueden ser usadas más eficientemente por los productores capitalistas y/o porque su sistema de producción degrada las tierras. Otras concepciones, tienen una visión más radical con una política económica que simplemente no necesita del sector campesino y puede llegar a la conclusión de que es un exceso en los requerimientos estructurales, y el desafío de esta política es proponer fuentes alternativas de niveles de vida urbanos.

En contra peso, otras visiones teóricas (Bebbington, 1999), intentan construir un acercamiento al bienestar rural y a la pobreza sin automáticamente ligar el análisis a la agricultura o a los recursos naturales. Se establecen entonces diferencias entre crecimiento económico, desarrollo humano, integración social y utilización de los recursos ambientales o naturales que implican varias opciones de desarrollo. En este sentido, existen estilos de desarrollo en los cuales se opta por diferentes mezclas y grados de sustitución entre los diferentes tipos de capital, no sólo como insumos del desarrollo, sino como el producto que da significado y recursos a la gente. No sólo las transacciones entre diferentes tipos de capital a un nivel macro, sino que, las diferentes formas en que estas transacciones se hacen a través de las regiones pueden permitir una estructura para ligar el macro desarrollo con el análisis social, geográfico y de entorno de justicia.

Por otra parte, la pobreza se ha asociado con la tecnología agrícola, el método de control de erosión y otros factores relacionados directamente a los niveles de

bienestar basados en recursos naturales. En este sentido, Bebbington (1999) aplica y amplía la visión de Sen y argumenta que lo fundamental no es sólo enfocar la cuestión de la pobreza en una valoración del pobre. Es igualmente importante relacionar los cambios dinámicos de los niveles de bienestar entre los pobres para intercambiar bienes con otros actores. Esto permite considerar al bienestar en términos del acceso a cinco tipos de capital: a) productivo, b) humano, c) natural, d) social y e) cultural. A partir de estos accesos, se puede analizar la búsqueda y práctica de la relación entre el entorno, la sociedad y el desarrollo. El cómo negocien y defiendan sus bienes los diferentes actores en las diferentes esferas será fundamental para definir y mantener niveles de bienestar y alivio de la pobreza. La influencia ejercida a través de los accesos tanto a los recursos, a los otros actores, como al capital social, afectan la pobreza y los niveles de vida y sólo con éste tipo de información se puede dar guías más sensibles para la inferencia de la actuación y la intervención.

Por otro lado, a nivel local, las redes de confianza y la mutua rendición de cuentas entre individuos y comunidades son fundamentales para ayudar a romper el problema de acceso al capital financiero. Estas han sido la base del éxito de la autosustentabilidad y del crecimiento de forma de bancos locales. En este sentido, al facilitar el acceso al crédito y a la posibilidad de ahorrar, estas formas de acciones colectivas posibilitan una acumulación de capital productivo y a través de éste una más efectiva participación en ciertos mercados. Sin embargo, aún se sabe muy poco del impacto final en los niveles de bienestar. (Bebbington, 1999)

De manera similar, las organizaciones más fuertes a través de redes propias, involucran a otros productores rurales, permitiendo el acceso al mercado que incrementa a su vez las habilidades para transformar los bienes en ingresos. En el proceso, estas iniciativas también construyen sus bienes de capital social extendiendo la colaboración de las relaciones entre el gobierno y las organizaciones sociales para que persistan y faciliten otras formas de colaboración y compromiso.

En otros casos, las agencias gubernamentales han ayudado a construir en la sociedad civil organizaciones que enfoquen sus capacidades a la persecución y defensa de los accesos. En consecuencia, de alguna manera la interacción de gobierno-sociedad civil, sociedad-mercado-campesino pueden crear la viabilidad rural. El acceso de la gente a los cinco tipos de bienes de capital, es el camino por el cual la gente combina y transforma estos bienes en la construcción de los niveles de bienestar. En la medida de lo posible, encuentran el camino por el cual son capaces de expandir su base de bienes a través de comprometerse con otros actores mediante relaciones gobernadas por la lógica del estado, mercado y sociedad civil. Es también la vía por la cual son capaces de aumentar o disminuir sus habilidades para hacer la vida más grata y sobre todo para cambiar las reglas de dominación y las relaciones con los gobernantes. (Bebbington, 1999)

En consecuencia según Bebbington (1999), el punto fundamental es entender estos mecanismos no sólo como cosas que permiten la supervivencia, adaptación y superación de la pobreza, también son las bases del poder de actuar, reproducir y cambiar las reglas de control, uso y transformación de los recursos. Concebir los niveles de vida como parte dependiente del capital social de los jefes de hogar, ofrece una visión más integrada para pensar sobre el acceso a los recursos, porque el acceso se vuelve tal vez el recurso más crítico de todos si la gente pretende construir sustentablemente niveles de vida rural que superen la pobreza. Al entender a la pobreza en términos de los recursos, también se incorpora un análisis a las relaciones económicas, sociales y políticas que crean la pobreza y la riqueza, entendiendo estas relaciones como contingencias potenciales, sujetas a renegociación y ligando estas contingencias a las habilidades que la gente tiene como resultado de los recursos de que dispone. Los recursos están implicados en el "empoderamiento", el cambio y la supervivencia.

En este sentido, el acceso y el capital social son elementos centrales, por tanto es importante desarrollar estructuras que capturen todas estas dimensiones de

acceso, tanto la dinámica como la cooperación, de tal manera que el capital social (tal vez el más importante de los cinco capitales descritos) pueda ser desarrollado para aumentar la calidad y sustentabilidad de los niveles de vida.

VI.- Cajas Solidarias

Antecedentes

Desde la perspectiva gubernamental (FONAES, 1997), la reactivación del campo requirió una profunda modificación del artículo 27 constitucional en 1991 y de su respectiva ley reglamentaria, al inicio de 1992. En esta Ley sobresale el reconocimiento a los ejidatarios de la propiedad de sus tierras, y a las asambleas ejidales y comunales como autoridades máxima de los núcleos agrarios. También la cancelación de la intervención de las instituciones del gobierno en la vida interna de los mismos, sin renunciar a su obligación de apoyarlos. Así mismo, destaca la apertura de nuevas opciones de asociación productiva entre ejidatarios y terceros.

Desde 1989, viene operando el programa Crédito a la Palabra (hoy Apoyo a la Palabra), mismo que, como su nombre lo indica, otorga recursos en efectivo, de manera directa e individual, al campesino de escasos recursos. A cambio, el productor deja como única garantía su palabra de que los pagos otorgados por el gobierno son utilizados realmente para el cultivo de sus parcelas y en la siembra de granos básicos y de que, al concluir el ciclo agrícola respectivos, dichos recursos serán devueltos a fin de que se reinviertan en la comunidad, ahora bajo la forma de obras de beneficio colectivo. Sin embargo, quien no pague este crédito por causas imputables a él, no podrá tener acceso a un nuevo crédito. (FONAES, 1997)

De esa experiencia surgió al año siguiente, en 1990, una nueva estrategia de apoyo al agro con una cobertura mayor, denominada Fondos de Solidaridad para la Producción. De igual modo, las obras de infraestructura y beneficio comunitario serían definidas y ejecutadas, en la medida de lo posible, por los propios

campesinos con los recursos que ellos mismos hubieren devuelto. (FONAES, 1997)

Los días 17 y 18 de octubre de 1992, los agricultores temporaleros de seis municipios del sur de Nayarit que habían recibido apoyo de los Fondos de Solidaridad para la producción y registrado recuperaciones del capital por encima de 90%, realizaron un foro regional en el que, entre otras conclusiones, acordaron buscar y proponer nuevos mecanismos de financiamiento y revolvencia de esos recursos económicos, con los objetivos de ampliar sus beneficios hacia otros campesinos, contrarrestar la pérdida del poder adquisitivo de los recursos reintegrado y contar con un instrumento financiero propio, permanente y accesible que otorgue préstamos más baratos y con garantías flexibles. También, que fomente el ahorro y la inversión entre sus asociados, en cuyas manos quedaría el impulso a la capitalización de las actividades rurales tradicionalmente más rezagadas. (FONAES, 1997)

El documento (FONAES, 1997) señala que la iniciativa cobró fuerza entre los propios ejidatarios nayaritas quienes, el 26 de noviembre de 1992, solicitaron al presidente de la república la creación de cajas de ahorro para financiar la actividad agrícola, cuyo capital inicial se formase con las recuperaciones o pagos de los Fondos de Solidaridad para la producción. A finales del mismo noviembre de 1992, el ejecutivo federal anunció que a petición de los campesinos se apoyaría la creación de las Cajas Solidarias, como respuesta al entusiasmo y responsabilidad demostrados por los productores rurales en las recuperaciones de los apoyos otorgados por el gobierno.

Con el fin de reforzar el diseño de este nuevo instrumento financiero y una vez analizada la trayectoria profesional de las organizaciones de consultoría existentes en el ámbito nacional e internacional, la Dirección del Fondo Nacional

de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (FONAES)^Y, como responsable de impulsar el programa Cajas Solidarias, optó por solicitar la asesoría y asistencia técnica canadiense con amplios antecedentes en el manejo de cooperativas de ahorro y crédito. El movimiento Desjardins es una asociación cooperativista cuyos orígenes fueron rurales, pero que ahora es la institución financiera más grande de la provincia de Quebec y una de las más importantes de Canadá. Está constituida por cajas populares que tienen una compleja estructura organizativa de segundo y tercer nivel, sin dejar de ser cooperativas de ahorro y crédito. La relación institucional entre Desjardins y FONAES quedó establecida en el contrato de consultoría, asesoría y capacitación especializada para el establecimiento de un sistema de Cajas Solidarias, firmado el 16 de febrero de 1993 por el entonces secretario de desarrollo social y el presidente y coordinador general de Desjardins. (FONAES, 1997)

El documento (FONAES, 1997) afirma que el objetivo principal fue apoyar a FONAES "para la creación y operación de un sistema integral de organizaciones que tendrán por objeto la captación de recursos entre sus integrantes, para su colocación entre ellos mismos y que, en lo sucesivo, se les denominarán Cajas Solidarias". Como resultado de este convenio se llevó a cabo, de manera conjunta, un programa interactivo de instrumentación que abarcó un estudio de factibilidad informática; la selección de personal y definición de sus perfiles; así como la elaboración de un diagnóstico de las organizaciones rurales con posibilidad de constituirse en Cajas Solidarias. De la misma manera se definieron los tiempos y plazos para las diferentes etapas de trabajo y se delimitaron las responsabilidades y compromisos asumidos por las partes para la puesta en

^YEl 14 de noviembre de 1991 se puso en marcha un programa de reactivación del campo, con diez puntos de acción. Entre ellos: se creó el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES), en el decreto del 4 de diciembre de 1991 publicado en el Diario Oficial de la Federación. FONAES tiene el objetivo de estimular la economía popular mediante el otorgamiento de apoyos financieros a proyectos productivos viables y rentables. Los sujetos de atención prioritaria de FONAES son los campesinos pobres, grupos indígenas y habitantes de las zonas urbano- populares marginadas.

marcha de las Cajas en las mejores condiciones posibles, a fin de garantizar su consolidación a mediano y largo plazos.

Estructura y Funcionamiento

El recuento histórico de FONAES (1997) señala que para que fueran un traje a la medida de los campesinos temporaleros del país, el diseño de los mecanismos operativos de las Cajas requirió la participación activa de los beneficiarios, de sus opiniones, puntos de vista y decisiones. De hecho, cada uno de estos mecanismos operativos está en evaluación constante, atendiendo las nuevas situaciones que se les presentan a sus socios. El interés demostrado por los ejidatarios hizo posible que en menos de dos meses se formalizara la primera Caja Solidaria en el estado de Nayarit. A ésta le siguieron rápidamente cinco más en Durango, dos en Jalisco y otras más en Nayarit, de tal forma que al finalizar el primer año de la creación de las Cajas Solidarias, ya funcionaban 49 en 19 entidades de la república.

Las adaptaciones, cambios y agregados fueron tantos que, a noviembre del 2002, las 207 Cajas Solidarias que funcionan en 26 entidades representan en la práctica un instrumento único en cuanto a sus propósitos, constitución y reglas de operación. (FONAES, 2001)

En lo que respecta a la personalidad jurídica que este instrumento financiero debería adoptar, campesinos y personal de FONAES no escatimaron tiempo ni esfuerzos para analizar las ventajas y desventajas que ofrecían las distintas figuras jurídicas existentes en su momento, antes de concluir que la de sociedad civil (SC), sin ser idónea, era la más ajustable a su filosofía y propósitos. (FONAES, 1997)

De acuerdo con FONAES (1997), la incorporación de los principios cooperativos fundamentales y el respeto a los lineamientos establecidos en el código civil, a cuyo amparo se constituyeron, llevó a la creación de una especie de cooperativa de ahorro y crédito original. Su particularidad residió en dos aspectos:

- Un tipo de asamblea general que permitiera tener reuniones de la totalidad de los socios, en un mismo lugar y al mismo tiempo, o bien reuniones de todos los socios en grupos determinados de antemano, en lugares y fechas diferentes, para la toma de decisiones y opinar sobre temas que interesan al grupo.
- Una forma descentralizada de comité de crédito local, que permitiera a cada comunidad formar un grupo llamado Caja Local y tener su propio órgano de toma de decisiones para la admisión de socios y el otorgamiento de préstamos.

En este contexto, según los lineamientos (FONAES, 1997), una vez aprobada la figura de sociedad civil, cada Caja Solidaria debía protocolizar su personalidad ante un notario público; enseguida, inscribirse en el Registro Público de la Propiedad de la entidad respectiva, y finalmente registrarse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como persona moral no contribuyente. Sin embargo, el que las Cajas Solidarias se acreditaran jurídicamente como sociedades civiles, tuvo la desventaja de no ser reconocidas como tales ante la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Ello se debió, en lo fundamental, a que no había una figura jurídica que correspondiera con el espíritu ni con la forma de operar de las Cajas. Esta situación limitaba el desarrollo financiero de las Cajas y las sustraía de la protección de las autoridades bancarias del país.

Es en septiembre de 2001 que el sistema regulatorio financiero mexicano y la madurez de las Cajas les permiten adherirse al Consejo Mexicano del Ahorro y

Crédito Popular (COMACREP)^{vi}, con lo cual comienza a adoptarse una nueva figura jurídica amparada en la nueva "Ley de Ahorro y Crédito Popular", lo cual conlleva un importante cambio de sociedades civiles a sociedades cooperativas. (FONAES, 2001)

Conforme a al Artículo primero, el objetivo de dicha Ley consiste en regular, promover y facilitar:

- El servicio de captación de recursos y colocación de créditos de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular;
- La organización y funcionamiento de las Federaciones y Confederaciones en las que las Entidades se agrupan;
- Regular las actividades y operaciones con dichas Entidades, y
- Establecer los términos en que las autoridades financieras ejercerán la supervisión.

Estatutos y Reglas de Operación

Desde su inicio, las Cajas han contado con Estatutos y Reglas de Operación aprobadas por la totalidad de sus socios. La *base social* de las Cajas Solidarias está conformada por el total de los productores temporaleros que reintegran las recuperaciones de los recursos en efectivo recibidos inicialmente por los Fondos de Solidaridad para la Producción y después por el Programa ini-Solidaridad de Apoyo a Cafetaleros, quienes por voluntad propia y mediante una solicitud escrita manifiestan su decisión de formar una Caja Solidaria y, en consecuencia, aportar esas recuperaciones como patrimonio común inicial (FONAES, 1997).

^{vi} El COMACREP comenzó a gestarse desde mediados del año 2000 y se constituyó el 20 de febrero del 2001 en respuesta a la necesidad de contar con un organismo ampliamente aglutinador del sector financiero popular y con la representatividad requerida para ser la fuerza de gestión ante las autoridades gubernamentales.

De acuerdo con los lineamientos (FONAES, 1997), en un primer nivel de organización, estos campesinos se agrupan en *Cajas Locales*, tantas como sea el número de comunidades que deseen participar, pero cuidando siempre que su ubicación geográfica y vías de acceso no sean un impedimento para que los socios se reúnan en asamblea, discutan y lleguen a acuerdos de grupo. En este sentido, existen Cajas Solidarias que agrupan a Cajas Locales de un sólo municipio y Cajas Solidarias de tipo regional que agrupan Cajas Locales de dos o más municipios. Más que un criterio territorial, es de acumulación de un monto de recursos y un número de socios inicial, para asegurar la rentabilidad de la Caja Solidaria.

Una *Caja Solidaria* se forma con al menos 600 mil pesos de patrimonio, o una cantidad cercana, y con una aportación promedio por socio de alrededor de mil pesos. La combinación de estos dos indicadores (patrimonio común y aportación individual), le permite a la Caja, en el corto plazo, tener ingresos suficientes para ser autofinanciable y pagarse sus propios gastos. Si bien es cierto que las Cajas Solidarias se forman con las recuperaciones económicas que los campesinos reintegran de los Fondos de Solidaridad para la Producción y de otros programas de SEDESOL, también lo es que una vez que ese recurso ingresa a la Caja pasa a formar parte del patrimonio colectivo de ésta y, por lo tanto, no puede ser repartido entre sus miembros en su totalidad o en partes, aún en caso de liquidación o de disolución de la Caja, según especifica el artículo 81 de los Estatutos de las Cajas Solidarias. (FONAES, 1998)

Así, cada Caja Solidaria (FONAES, 1998) tiene un *patrimonio común* constituido por las aportaciones de cada Caja Local (que a su vez se conforma con las aportaciones de cada socio), llevándose una contabilidad completa de la Caja Solidaria e informes tanto de cada Caja Local como cada uno de los socios. Al mismo tiempo, durante los primeros años de operación, este patrimonio sirve de "techo" para el otorgamiento de préstamos. Con ese patrimonio común, se

conforman tres fondos o bolsas de recursos, con objetivos y montos específicos, que reciben el nombre de:

- Fondo de Reserva General;
- Fondo de Contingencia, y
- Fondo de Promoción y Desarrollo

Según FONAES (1998), el *Fondo de Reserva General* es la fuente de fondos para otorgar los préstamos, y se considera como un recurso común de todos los productores que pagaron los apoyos recibidos con anterioridad a través de diferentes programas ("Crédito a la palabra"). Del patrimonio de cada Caja Solidaria se separa un 10% para constituir el *Fondo de Contingencia*, el cual se usa para cubrir dificultades coyunturales y de funcionamiento de la Caja. El tercero de los fondos, llamado de *Promoción y Desarrollo*, es el monto de recursos destinados a actividades de expansión y desarrollo en obras de beneficio social, tanto de la Caja como de sus socios. Este Fondo se inicia e incrementa con el 5% de los excedentes anuales, según estipula otro párrafo del mismo artículo 84 de los estatutos mencionados.

El *capital social* de las Cajas se conforma por una parte permanente y una parte social. Cada socio debe adquirir obligatoriamente, con recursos propios, una parte permanente. El costo de la parte permanente se cubre una sola vez, al momento de ingresar a la Caja y no le reporta interés al socio individualmente. También podrán adquirir la parte social que la Asamblea General de cada Caja Solidaria fije como mínimo. Aquellas personas que deseen ser socios de la Caja y que no fueron sujetos de apoyo de algún programa de SEDESOL, deberán pagar El costo de la parte social. En el caso de socios, personas físicas y morales que no son productores y no hayan recibido apoyo de ningún programa, deben presentar solicitud de ingreso al Comité de Crédito de una Caja Local y comprometerse a observar las Reglas de Operación y Estatutos. Las personas morales adicionalmente deben presentar la documentación legal que acredite su

personalidad jurídica, y nombrar a su representante o representantes para efectos de realizar las operaciones de préstamo y ahorro en la Caja. Son los integrantes de las Cajas Locales los que deciden quiénes (sin ser productores) pueden ser socios o no de la Caja Solidaria, ya que ellos se conocen y saben quiénes tiene buena reputación. (FONAES, 1998)

Durante los primeros años de operación, los socios ordinarios que aportaron al patrimonio común de la Caja pueden pedir préstamos hasta por el equivalente al 90% de la cantidad que recuperaron. Esto, como ya se mencionó, no quiere decir que el recurso sea propiedad individual del socio, sino que es una referencia para que todos los socios tengan acceso a préstamos. De esta manera siempre habrá recursos disponibles para que cada socio solicite su préstamo en el momento que lo requiera. (FONAES, 1998)

De acuerdo con FONAES (1998), otra fuente de captación de recursos de las Cajas Solidarias es la que proviene de los *ahorros* particulares de los socios, que ven en ellas una opción. El ahorro rural, de magnitud pequeña y ocasional, no es captado por los bancos, sin embargo, puede ser depositado en las Cajas y beneficiar al socio con rendimientos atractivos. Para ello, existen varios productos de ahorro de acuerdo a las necesidades de los socios. Cuando un socio decida retirarse de la Caja, después de descontarle sus deudas, se le devolverá el monto de la parte permanente y su ahorro, en ningún caso, se le reintegrarán los recursos que aportó al patrimonio común.

En cuanto a los *préstamos* podrán destinarse a financiar actividades productivas que impulsen el desarrollo rural o bien para la adquisición de bienes personales, y se pagarán en plazos que van de 1 a 10 meses. Estos préstamos se clasifican en productivos y no productivos. El monto máximo de financiamiento es igual al 90% de la parte permanente más el 90% de la parte social, en su caso, más el 90% de las aportaciones al patrimonio, más el 100% del ahorro del socio (préstamo

automático), aunque también es posible solicitar una cantidad superior (préstamos solidarios). (FONAES, 1998)

En otras palabras, existen dos modalidades de préstamo:

- Préstamo automático
- Préstamo solidario

En el caso de un *préstamo solidario*, se lleva a cabo una asamblea en la respectiva Caja Local para verificar la situación del solicitante y aprobar o no el crédito. De resultar aprobado, el préstamo deberá pagarse antes de los diez meses, y si se pasa de ese tiempo, se le incrementa la tasa de interés a 3% mensual. Cuando varios socios deseen emprender un proyecto común, pueden asociarse y pedir el préstamo a la Caja, considerando el costo del proyecto.

Según FONAES (1998), si bien la normatividad general de las Cajas Solidarias define los tipos de crédito existentes y los criterios básicos para autorizarlos, cada Caja tiene sus propios órganos de decisión y administración que precisan e incluyen algunas modalidades financieras válidas sólo para sus socios. En todo caso, para obtener un préstamo es necesario garantizarlo. Para tal efecto, en las Reglas de Operación de cada Caja Solidaria, se define qué tipo de garantías se solicitan (aval, pagaré, garantía prendaria). Esto con el objeto de asegurar la recuperación de los préstamos y evitar, en la medida de lo posible, caer en cartera vencida.

En este sentido, de acuerdo con FONAES (1998), las *tasas de interés* que manejan las Cajas (tanto las que se paguen a los ahorradores como las que se cobren por los préstamos), no serán subsidiadas sino que deberán considerar el costo real del dinero y las tasas bancarias comerciales, pues es necesario que las Cajas primero generen ingresos para después distribuirlos. En consecuencia, es el Consejo de Administración quien fija las tasas de interés en función de las necesidades de la Caja y de la política financiera nacional, contando para tal

efecto con la asesoría de FONAES quién periódicamente (cada trimestre, aproximadamente) emite una recomendación sobre las tasas de interés idóneas a cobrar sobre los préstamos (tasas activas) y a pagar sobre los ahorros (tasas pasivas). El interés que se paga a los ahorradores, depende del tipo de ahorro o depósitos que realicen y de la capacidad financiera de la Caja, pero en ningún momento es superior al ofrecido por los bancos en cuentas equivalentes. Por su parte, las tasas que se cobran por los préstamos son diferenciadas dependiendo del tipo de préstamos (automático o solidario).

El resultado de restar los intereses que se pagan a los ahorradores de la suma de los intereses que se cobran por los préstamos, más los rendimientos por los depósitos de la Caja en el banco, sirve para cubrir los gastos de operación de la Caja (sueldos del personal administrativo, papelería, etc.) y para capitalizarla. Este aspecto, entre otros, es importante para la consolidación y desarrollo de la Caja Solidaria, ya que un adecuado manejo de las tasas de interés, le permitirá no sólo cubrir satisfactoriamente sus costos de administración, sino también captar los recursos que le permitan crecer con el tiempo. En este sentido y para responder a las necesidades e inquietudes de sus socios, las Cajas han diversificado sus servicios, de manera que, en algunas Cajas están ofreciendo un pequeño seguro de vida a sus socios. (FONAES, 1998)

Al respecto de la estructura interna de las Cajas, de acuerdo con los lineamientos (FONAES, 1998), la autoridad máxima de cada Caja Solidaria es la Asamblea General de Socios; le sigue el Consejo de Administración y luego el Consejo de Vigilancia. En cada comunidad, y por lo tanto en cada Caja Local en la que están representados los socios de esa población, la autoridad máxima es la Asamblea General Local y después el Comité de Crédito Local. El *Consejo de Administración* es el responsable de la administración de los recursos, de la recuperación de los créditos otorgados y de los intereses generados. En él recae también la responsabilidad de organizar la instalación de la Caja Solidaria, para lo cual deben conseguir un local que funja como oficina; gestionar el traslado a la

Caja para su administración de recursos de recuperación de los Créditos a la Palabra de la tesorería municipal, o de la instancia de gobierno que haya recibido las recuperaciones de los productores; proponer un presupuesto anual; así como promover una Asamblea General de Socios para discutir y aprobar las Reglas de Operación de la Caja.

En todas estas actividades son apoyados por los *Gerentes y Auxiliares*. Estos últimos también están encargados de abrir cuentas bancarias, elaborar el presupuesto anual, así como llevar la contabilidad y realizar otros trámites necesarios para la puesta en marcha de la Caja. Los *Directivos* de cada uno de estos órganos son electos en Asamblea General (de la Caja Solidaria o de la Caja Local, según sea el caso) por mayoría de votos, y durarán dos años desempeñando las funciones asignadas a su cargo. Los únicos contratados bajo un régimen salarial son el Gerente y el Auxiliar. Ellos son empleados de la Caja y son seleccionados por el Consejo de Administración de acuerdo con un perfil académico-profesional predeterminado. (FONAES, 1998)

Para iniciar el funcionamiento de cada Caja, FONAES (1998) les otorga recursos en préstamo para gastos de instalación, gastos de protocolización, así como los primeros tres meses de sueldo de los Gerentes y Auxiliares y el mobiliario de oficina requerido. Lo mismo sucede con la capacitación de los integrantes de los Comités Locales y el Consejo de Administración y el de Vigilancia, así como del Gerente y Auxiliar. Estos recursos se reintegran a FONAES a partir del quinto año de operación, es decir, cuando las Cajas estén suficientemente capitalizadas. Estos apoyos se brindan sin intereses y son pagaderos hasta en cuatro exhibiciones dependiendo de la capacidad económica de cada Caja Solidaria. Después de un plazo convenido (de tres a cinco meses), las Cajas Solidarias deben sufragar todos sus gastos, además de generar excedentes, es decir, deben ser autofinanciables.

Para ello, los Directivos y Administradores de las mismas deben buscar la mejor manera de invertir los recursos de los socios, de tal forma que las cuentas bancarias de las Cajas (en las que aparecen como titulares el Presidente del Consejo de Administración, el Gerente y en ocasiones el Tesorero de dicho Consejo) combinen liquidez y alto rendimiento, con la finalidad de que siempre tengan dinero disponible para los préstamos y a la vez capten intereses. En esta lógica, si las Cajas amplían su base financiera captando nuevos socios, impulsando el ahorro y recuperando la totalidad de los préstamos, generarán permanentemente excedentes, una parte de los cuales (hasta el 50%) la Asamblea General de Socios decide cómo o en qué emplearlos. El otro 50% de los excedentes, al menos, de acuerdo a los Estatutos, se distribuye en diferentes proporciones, entre el Fondo de Reserva General (para capitalizar a la Caja y que los socios accedan a mayores montos de financiamiento), el Fondo de Contingencia y el Fondo de Promoción y Desarrollo Social. (FONAES, 1998)

Con todo, las reglas de operación, los estatutos y la lógica de funcionamiento de las Cajas están en continua revisión, en particular a la luz de la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular. Por tanto, según FONAES (2001) las Cajas Solidarias previeron para el 2002 llevar a cabo las siguientes líneas de acción:

- Formular los Estatutos y Reglas de Operación para adecuarlas a la Ley.
- Elaborar el Programa General de Operación (regiones y plazas, estudio de viabilidad financiera y organizacional, bases para la aplicación de excedentes y control interno).
- Relación de integrantes (Socios, Directivos y administradores).
- Capital social mínimo fijo.
- Acreditar la solvencia económica de las Cajas Solidarias.
- Acreditar la solvencia económica y moral de los funcionarios.
- Proyecto de contrato de afiliación y supervisión auxiliar.
- Elaborar y poner en práctica el contenido de Manuales conforme a las exigencias de la Ley.

- Tramitar el dictamen favorable ante la Federación.

Soporte Informático

De acuerdo con FONAES (1997), para satisfacer las demandas de sistematización de la información, en un inicio se adoptó un sistema llamado Microbanker, desarrollado por la empresa tailandesa Micro BNK Asia LTD para la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), por ser el que mejor respondía a las necesidades de las Cajas desde el punto de vista técnico. Cubría 80% de los requisitos. Este sistema informático, donado posteriormente por la FAO a FONAES, venía funcionando en pequeños bancos rurales de Asia, por lo que sus características técnicas eran muy parecidas a las de las Cajas Solidarias en México.

Una vez seleccionada la opción informática, entre agosto y diciembre de 1993, técnicos de la FAO y de la empresa diseñadora, trabajaron junto con los técnicos en informática de FONAES, así como con los Gerentes de las Cajas y miembros de los Consejos de Administración para desarrollar las adaptaciones requeridas para su uso en México, en función de las necesidades de las Cajas. (FONAES, 1997)

Las mayores ventajas del sistema residen en la automatización de operaciones tan importantes como el cálculo de los intereses generados por los préstamos otorgados, ahorros y plazos fijos determinados y diferenciados, de acuerdo con las reglas vigentes en cada Caja para cada uno de los servicios financieros que brinda, y la capacidad de captura de información hasta de 25 mil socios por cada Caja automatizada. Esta automatización ha permitido a FONAES (1997) poder tener acceso a la información cotidiana de cada Caja, diseñando un sistema de seguimiento que permite detectar de inmediato los problemas y estar en capacidad de brindar la asistencia técnica requerida con toda oportunidad.

Para que cada Caja contara con su equipo de cómputo, debieran existir las siguientes condiciones:

- Que el personal de la Caja haya tomado los cursos de administración gerencial.
- Que la contabilidad esté al día.
- Que no existan muchos préstamos morosos.
- Que haya luz eléctrica y se cuente con teléfono.
- Que la Asamblea apruebe la adquisición del equipo de cómputo.

No obstante lo anterior, debido al crecimiento de las Cajas Solidarias, ha sido necesario desarrollar un nuevo programa informático, el cual sustituye al Microbanker. En diciembre del 2000, el Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias (CCN) firmó un convenio con la Universidad Nacional Autónoma de México, para que desarrollara un programa informático que cubriera las necesidades actuales de las Cajas Solidarias y sus organismos de segundo nivel, al mismo tiempo que previera lo estipulado en la Ley de Ahorro y Crédito Popular y su modernización horizontal y vertical conforme al crecimiento de las Cajas Solidarias. (FONAES, 2001)

El objetivo del Proyecto ha consistido desarrollar un Sistema Informático Financiero que fortalezca la administración y productividad de las Cajas Solidarias, partiendo del análisis de cada uno de los procesos que involucra la tecnología e infraestructura necesaria que se debe emplear y otorgando la capacitación y manuales correspondientes para el personal técnico y administrativo del nuevo producto. (FONAES, 2001)

Desarrollo Humano y Capacitación

La capacitación debe ser intensiva, pues una eventual consolidación de la Caja Solidaria, demanda que los Socios, Directivos y Personal Administrativo se apropien cada vez más de los procesos organizativos, administrativos, financieros y contables. Hasta el año 2000 la capacitación impartida a los Directivos de las Cajas Solidarias se refirió primordialmente a la operación de su Caja y en algunas regiones se realizaron cursos sobre aspectos contables y en temas de relaciones humanas (FONAES, 2001).

Sin embargo, según FONAES (2001), para responder a las exigencias de la Ley de Ahorro y Crédito Popular se implementó durante 2001 un Programa de Capacitación para las Cajas Solidarias del país a fin de dar a conocer la nueva reglamentación, las facultades y responsabilidades para Directivos y personal. Así mismo, debido a que dicha Ley establece diferentes requisitos a cubrir por aquellas personas que se desempeñarán como Directivos de las entidades de ahorro y crédito popular y del Personal Administrativo, con la finalidad de asegurar una operación adecuada de las mismas, en el año 2001 se llevó a cabo la capacitación a los Directivos en los temas de Crédito y Cobranza, Contabilidad y Estados Financieros, Supervisión y Control.

Consolidación

De acuerdo con FONAES (1998), la participación activa y decidida de los productores rurales en las Asambleas Generales de Socios, los Consejos de Administración y los Consejos de Vigilancia, entre otras instancias representativas, ha hecho posible que las Cajas Solidarias surjan y den pie a nuevos organismos representativos como los Consejos Consultivos Estatales y el Consejo Consultivo Nacional de Cajas Solidarias (CCNCS), instancias que hablan

del nivel organizativo alcanzado por los productores, quienes de manera democrática eligen a sus representantes.

El Consejo Consultivo Nacional, estuvo integrado inicialmente por seis presidentes de Consejos de Administración y seis Gerentes, dos personas por cada una de las seis^{vii} regiones en que se dividió la República. Más tarde, con el surgimiento de los *Consejos Estatales*, por decisión mayoritaria de los productores, se acordó que de manera automática se incorporaran al Consejo Consultivo Nacional el presidente de cada Consejo Estatal, a fin de garantizar una representación más democrática. (FONAES, 1998)

La existencia de estas organizaciones, en particular del Consejo Consultivo Nacional, que en 1996 realizó su segundo encuentro, hizo pensar en un futuro en el cual las Cajas Solidarias puedan consolidarse como organismos con plena autonomía, sin la necesidad de la presencia institucional de FONAES o de alguna otra dependencia gubernamental, porque las instancias propias de su red de organizaciones llevarían a cabo el seguimiento, supervisión y asistencia técnica que hasta entonces realizara FONAES. (FONAES, 1998)

En este contexto y como respuesta a las demandas hechas por Socios, Directivos y Gerentes de las Cajas en diferentes reuniones, pero sobre todo en los Encuentros Nacionales, de reforzar el seguimiento y la asesoría contable, la capacitación a los Directivos y la informatización, se crearon siete *Unidades de Atención a Cajas Solidarias* (UACS) en agosto de 1997. Así mismo, las UACS se transfieren al CCNCS en septiembre 1998. En este marco la autonomía de la *Red de Cajas Solidarias* se da bajo la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, del Código Civil, los Estatutos de las Cajas y demás instrumentos normativos, además de la supervisión y el apoyo de FONAES. (FONAES, 1998)

^{vii} Actualmente son siete regiones: Norte, Pacífico, Huasteca, Centro, Golfo, Oaxaca y Sureste.

Según el documento de FONAES (1998), los Dirigentes, Gerentes y Socios de las Cajas Solidarias coinciden en señalar que esta Red tendrá que ser administrada por un organismo propio, autofinanciable y de segundo nivel. Para ello, en el mediano plazo, las funciones que hasta ahora viene desempeñando la asistencia técnica de FONAES, deberá pasar paulatinamente a manos de esa instancia, la cual deberá en su momento, contar con la infraestructura necesaria para asumirlas. Para entonces, el Estado sólo mantendrá su presencia institucional en las Cajas Solidarias de manera externa, con la única función de garantizar y vigilar los depósitos de los socios, y dentro de un marco jurídico que permita la consolidación de las Cajas.

Transferir las UACS al CCNCS implica lograr que las Cajas Solidarias estén conscientes de la importancia de tener sus propios equipos de asistencia técnica; fortalecer el trabajo de las UACS, adecuando sus actividades a las necesidades de las Cajas; fomentar la participación de los Directivos de las Cajas en general y de los Consejeros especialmente en los presupuestos, programas de trabajo, evaluación y seguimiento de las UACS (FONAES, 1998).

El compromiso de FONAES (1998) fue aportar los recursos necesarios para la operación de las UACS, desde septiembre de 1998 hasta diciembre del año 2000. Estos recursos no serán reembolsables y serán administrados por el CCNCS. Los recursos para equipamiento que se otorguen al CCNCS, serán reembolsables a partir del quinto año (2003) y hasta el octavo (2006) y serán sin intereses. Estos recursos podrían devolverse a las Cajas Solidarias para reposición de activos.

A partir del año 2001 las Cajas en su conjunto participan con un porcentaje de los gastos anuales de las UACS y de la oficina del CCNCS. La participación de las Cajas en los gastos de las UACS aumentará cada año a partir del 5% en el 2001, hasta que en el año 2007 aporten el 100%. (FONAES, 2001)

Esta estrategia supone que, en el futuro, el CCNCS tendrá la responsabilidad del desarrollo de la informática, la capacitación, el diseño de políticas, etc. actividades que paulatinamente deja FONAES. Lo importante de la estrategia propuesta es que los recursos necesarios para alcanzar la autonomía y el fortalecimiento de las Cajas Solidarias como una Red Nacional deben considerarse como una inversión redituable; así como lograr la autonomía financiera, organizativa y operativa de las Cajas Solidarias a través de la integración y unidad de su movimiento. (FONAES, 1998)

Bajo este principio, se debe también considerar, integrar y expandir la Red de Cajas Solidarias a nivel nacional y desarrollar los servicios prestados a sus socios por sus propios técnicos (UACS), así como el acceso a nuevos servicios (seguros, asesoría legal y fiscal, asistencia técnica para la producción agropecuaria, etc).

El reto se centra en romper el cuello de botella que impide convertir el ahorro depositado en recursos de inversión, sin comprometer la viabilidad financiera de las cajas. En este sentido, no deben perderse de vista algunos hechos que la investigación de Rello (2000) apunta en primer lugar, el problema de la cartera vencida que parece tener varias razones, una de ellas es la relación entre las Cajas y las autoridades municipales que intermedian programas fuente como crédito a la palabra; otras razones son la alta siniestralidad de los proyectos productivos agrícolas, la volatilidad de los precios de los productos que comercian y las bajas tasas de retorno de las inversiones que realizan.

En segundo lugar, es necesario reconocer que los socios utilizan los créditos también para el consumo familiar y para enfrentar emergencias, particularmente enfermedades, lo cual rompe el escenario teórico de la recuperación de las inversiones que realizan.

En tercer lugar, reconocer también la necesidad imperiosa de capacitación, asistencia y supervisión de las Cajas a todo nivel por parte de las autoridades y de las UACS.

Avanzando en esta línea, en septiembre del 2001 con la posibilidad de registrarse bajo la Ley de Ahorro y Crédito Popular, el CCNCS participó como invitado a reuniones, eventos, foros y talleres con el COMACREP para analizar su posible incorporación. Una vez adherido, se ha trabajado de la mano con los organismos de integración que lo forman, habiendo realizado entre otras las siguientes tres acciones:

- a) el estudio de aplicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, conformación de los Comités de Supervisión, así como la capacitación de los mismos, tema en que se recibió el apoyo de Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financiero (BANSEFI)^{viii};
- b) colaboración en las comisiones legal, de capacitación, de planeación, de desarrollo y de promoción; y
- c) la participación en la revisión de la regulación prudencial emitida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

De acuerdo a FONAES (2001), la incorporación del CCNCS al COMACREP tiene como fin primordial el reforzamiento, la integración a dicha Ley, la profesionalización de los recursos humanos y el desarrollo de las Cajas Solidarias.

Proyección

El estudio de Perrotini (2003), como otros autores, sugiere que en general los mercados rurales de crédito no funcionan igual que los mercados competitivos de la teoría neoclásica. Las condiciones de competencia imperfecta e información

^{viii} Antes Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL).

asimétrica, el poder de monopolio que ejercen los prestamistas locales en las zonas rurales y el supuesto de que los campesinos pobres no ahorran por tener ingresos magros y una alta propensión a consumir, explican por qué las tasas de interés se mantienen muy altas en relación con las que prevalecen en el mercado formal de crédito y por qué las estrategias del tipo de las Cajas Solidarias pueden contribuir a reducir las externalidades negativas que genera el círculo de la pobreza. Esto sustenta la necesidad de programas de crédito adecuados con montos de financiamiento pequeños y plazos largos de amortización del capital y de intereses.

Perrotini (2003) continúa y sostiene que es razonable suponer que las tasas de interés que equilibren el mercado corresponderán a un volumen de crédito bajo, desde un punto de vista social y sobre todo excluirá a los proyectos de mayor riesgo, en particular los de los pobres rurales. Esta falla del mercado puede justificar una intervención racional orientada a aumentar el bienestar de los pobres mediante el microcrédito.

Según la investigación de Rello (2000), instituciones como Banrural dejan vacíos de financiamiento en el campo, así como fuentes caras como los usureros, los brokers o coyotes. Sin embargo, las Cajas Solidarias juegan el papel de principales competidores y llenan una parte del vacío de financiamiento. Los costos de los créditos de las Cajas, aunque menores que los de los bancos y mucho más baratos que los cobrados por los usureros, son altos si se piensa en los precios al productor de los productos generados con el mismo financiamiento.

Rello (2000) sostiene que el valor de la Caja Solidaria radica en el servicio de préstamo que brinda, esto es, la disposición de líneas de crédito permanentemente abiertas en condiciones favorables, a tasas de interés preferenciales y a plazos adecuados a sus flujos de ingreso. El manejo de las Cajas por los socios es lo que permite su flexibilidad, confianza y competitividad.

En este sentido, Perrotini (2003) afirma que las Cajas Solidarias son instrumentos financieros que no tienen como objetivo prioritario la tasa de retorno, sino la función social de proveer liquidez para proyectos productivos que contribuyan a atenuar el círculo de la pobreza. Por tanto, si las Cajas Solidarias no son sustentables en lo financiero en el corto plazo, ello no implica su fracaso, dado que cumplen con su propósito social. En todo caso, esto sólo significaría que no son rentables en el sentido empresarial o capitalista, como a menudo se cree, y ello mostraría que, por su naturaleza, confrontan la disyuntiva de ser rentables o cumplir su función social.

La mayo o menor tasa de recuperación condiciona un alto Índice de dependencia del subsidio y aumenta los costos de administración, monitoreo y supervisión. Este punto es crucial para el futuro de las Cajas porque la sustentabilidad de cualquier programa de crédito rural depende en lo fundamental de tres variables: la tasa de interés, la estructura de los costos de administración y la cartera vencida. (Perrotini, 2003)

Según el estudio de Rello (2000) la cartera vencida parece tener una fuerte liga con la relación existente entre las Cajas y la presidencia municipal, estimulada principalmente por la indefinición de los derechos de propiedad a partir de las recuperaciones de Crédito a la Palabra (cuestionario a gerentes, 48%). Sin embargo, también son causa la alta siniestralidad de los proyectos productivos agrícolas debido a malos temporales; volatilidad de los precios de los productos que comercian y en general el carácter aleatorio de la agricultura de temporal; las bajas tasas de retorno de las inversiones que realizan los socios debido en gran parte a la naturaleza de sus proyectos productivos; así como la casi ausencia de análisis de riesgo y de factibilidad de los proyectos de inversión. Como consecuencia de lo anterior, la viabilidad financiera de las Cajas Solidarias parece depender más de factores metafinancieros.

De forma paralela, Perrotini (2003) sostiene que el ahorro es el motor del crecimiento de estos instrumentos, el cual ha perdido dinamismo. Esto puede asociarse en principio a la sensibilidad del ahorro respecto a la tasa de interés y a la falta de un crecimiento adecuado del ingreso de los socios.

En cuanto al bajo ahorro, Rello (2000) resalta que se encuentra explicado más por la ausencia de una política de captación que por la absoluta incapacidad de los socios para ahorrar, pese a que la Caja parece ser, según la encuesta, el lugar más solícito para ahorrar (cuestionario a socios, 59%).

Perrotini (2003) refuerza la hipótesis de que las Cajas Solidarias tienen un alto índice de dependencia de las subvenciones y que aún no están preparadas para ser sustentables financieramente y es probable que no lo estén en mucho tiempo. De este modo, en un análisis agregado puede considerarse que los motores del crecimiento de estas herramientas financieras son el Crédito a la Palabra y el ahorro. Esto implica que, para mantener un ritmo de expansión de acuerdo con las necesidades de financiamiento, las Cajas deben obtener fondos frescos.

En este sentido Perrotini (2003) advierte que el índice de Dependencia de subsidios era del 82% para 1998, se esperaría que incrementara casi 100 % para ser autofinanciables sin el Programa Crédito a la Palabra, lo que parece inviable ya que ello vendría asociado a un aumento en la cartera vencida e imposibilitaría el cumplimiento de las metas sociales.

Según Perrotini (2003), es difícil evaluar de manera concluyente el efecto social de las Cajas Solidarias, en parte porque los beneficiarios representan unidades económicas polivalentes, es decir, obtienen ingresos de diversas fuentes, incluso de las remesas de dólares procedentes de Estados Unidos. Sin embargo, la evidencia empírica revela que su efecto ha sido heterogéneo: en algunas regiones de los estados de Nayarit, Jalisco, Querétaro, Sinaloa, Durango y Chihuahua han contribuido a frenar la incidencia de pobreza, pero en general no han sido eficaces

ni suficientes para abatir la intensidad de esa problemática y menos la desigualdad social entre los pobres del campo mexicano. Sin embargo, dado que los microcréditos tienen un componente subsidiado debe considerarse también el beneficio social que se deriva de ellos. Esto convierte a las Cajas Solidarias en un asunto de política pública en cuanto al uso socialmente óptimo de estos recursos.

Las Cajas son funcionales, aunque dependen del subsidio que representa el Crédito a la Palabra; suministran un servicio financiero que de otro modo nunca conseguirían sus usuarios. Si bien no se puede afirmar que en todos los casos atiendan a los pobres extremos, sí satisfacen una necesidad que, hasta ahora, ninguna otra fuente de crédito realizaría con costos similares para los socios ni con mejores resultados, al menos en el corto plazo. (Perrotini, 2003)

Perrotini (2003) destaca que con respecto a las condiciones de sustentabilidad, en teoría hay al menos tres métodos para que las Cajas sean viables y financieramente sustentables. Primero, mediante un incremento de la eficiencia marginal del capital que conduce a una tasa de ganancia más alta (reducción de costos de operación por unidad de crédito y del de capital de ahorro; técnicas de selección, monitoreo y supervisión; reducción de la cartera vencida; seguros). El segundo método consiste en aumentar la cartera total de crédito y el valor promedio de los préstamos. El tercer método es un subsidio.

Por otro lado, Rello (2000) afirma que a pesar de que los préstamos están concebidos como créditos para la producción, en los hechos, los socios los utilizan también para el consumo familiar y para enfrentar emergencias, particularmente las enfermedades. El acceso a las Cajas no queda del todo abierto a todos los grupos sociales comunitarios y particularmente a los más pobres (en la encuesta son considerados como jornaleros 2.6%, cuestionario a socios) que, por no tener tierras, no tienen acceso al programa Crédito a la Palabra.

Al centrar la atención en el programa Crédito a la Palabra, la encuesta (Rello, 2000) resalta la propuesta de los socios para modificar su operación, en particular aquella parte en que las autoridades municipales participan. De igual manera posibilitar y direccionar a otros programas como Progres-Oportunidades para su administración en las Cajas.

Al 2000, pese al papel y responsabilidad de FONAES (cuestionario directivos, nunca los ha visitado 46%) y de las UACS (cuestionario a gerentes, ausencia de cursos legales 56%), las Cajas aún se sentían desprotegidas. Muchas de ellas consideraron falta de capacitación, asistencia y supervisión. Sin embargo, en el informe 2001 de FONAES, la capacitación parece cubrir gran parte de esta queja (cuadros V y VI).

Por otra parte si las Cajas son consideradas como un instrumento para incrementar la condición económica y el bienestar de sus socios, éstas tienen que ser rentables y hacer inversiones en empresas que son claves en el proceso de la producción agropecuaria.

La diversificación de productos financieros y de acciones de inversión de las Cajas se vislumbra primero como condición de sobrevivencia y en un segundo momento de expansión. El establecimiento de un seguro agrícola para los productos o proyectos financiados por las Cajas, parece ser una buena propuesta.

El problema fundamental, a decir de la encuesta encabezada por Rello (2000), parece ser el romper el cuello de botella que impide convertir el ahorro depositado en recursos de inversión, sin comprometer la viabilidad financiera de las Cajas. Un ejemplo de ello pudiera ser establecer empresas complementarias a las actividades productivas de los usuarios y al mismo tiempo independientes de las Cajas.

Complementando la fotografía de las Cajas, el informe financiero de 2001 (FONAES, 2001) presenta información de 146 Cajas Solidarias (cuadro II). Las que estaban rezagadas en la elaboración de su contabilidad y que, por lo tanto, no enviaron a tiempo sus estados financieros para ser incorporados al consolidado nacional fueron 61. Diez Cajas más no estaban operando a ese corte, debido a problemas de recuperación de la cartera vencida de sus socios.

Cartera crediticia

Al 2001 se observó un crecimiento en la cartera de crédito total de las Cajas Solidarias (cuadro I) debido a que otorgaron 107, 833 préstamos por un monto total de 499.9 millones de pesos. Una vez restados los préstamos pagados y los castigos de cartera realizados por algunas Cajas, el saldo de cartera total fue de 497.9 millones de pesos.

Cartera vencida

La cartera vencida registró un aumento del 17% ubicándose en 88 millones de pesos al cierre de 2001. Respecto a la cartera crediticia total la cartera vencida representó el 22.5% (morosidad, cuadro IV).

Cobertura

El monto de provisiones para riesgos crediticios de las Cajas solidarias a diciembre de 2001 fue de 40.6 millones de pesos, suficientes para cubrir el 46.1% de la cartera vencida. Por primera vez 13 Cajas Solidarias hicieron una provisión suficiente para cubrir el 100% ó más de su cartera vencida.

Captación de depósitos

Durante el 2001 la captación total de las Cajas Solidarias aumentó 18.7%, alcanzando un saldo de 281.0 millones de pesos al cierre del ejercicio fiscal. Seis Cajas Solidarias concentraron la tercera parte de la captación total (cuadro I).

Se observa un crecimiento de los depósitos a plazos respecto a la captación en cuenta corriente (a la vista), ahorro juvenil y en la cuenta de ahorro sistemático, productos que requieren de mayor promoción.

Liquidez

Una particularidad de las Cajas Solidarias es su exceso de liquidez, que en su gran mayoría está depositada en los bancos. Estos recursos están perdiendo poder adquisitivo al mantenerse en instrumentos que generan ingresos menores a los que tendrían con créditos bien colocados.

Por otro lado, los depósitos de los socios están bien seguros pues las Cajas Solidarias cuentan con 1.66 pesos líquidos o disponibles por cada peso captado (cuadro IV).

Activos fijos

En 2001 la inversión en activos fijos, principalmente oficinas de las Cajas Solidarias, tuvo un fuerte crecimiento de 38.7%; el índice respecto a los activos totales, de 3.3% en el consolidado nacional es adecuado (cuadro I).

Diez Cajas rebasan el parámetro máximo de 8% manteniendo una parte importante de recursos que no les producen rendimientos monetarios corrientes, aunque les generan confianza a los socios. Lo importante es guardar un sano equilibrio respecto a los recursos totales.

Capitalización

Aunque las Cajas Solidarias han mostrado altos índices de capitalización, se observa una constante disminución del mismo en relación con sus activos totales a tal grado que al cierre del 2001 fue del 60.7%, mientras que en el 2000 fue del 65%. Estos índices no están ponderados por una calificación de los activos sujetos a riesgo (cuadro IV).

Margen financiero

En el 2001, las Cajas Solidarias obtuvieron ingresos por intereses sobre los préstamos otorgados a sus socios y por rendimientos sobre la inversión en bancos por 123.1 millones de pesos. Por otro lado, pagaron 20.3 millones de pesos de intereses a sus socios ahorradores, por lo que su margen financiero (ingresos menos egresos) fue de 102.7 millones de pesos, cantidad que representó el 10.3% respecto a sus activos totales (cuadro I).

Esto significaría que las Cajas Solidarias tienen posibilidades de generar excedentes que les permitan capitalizarse. Sin embargo, al restar la "estimación preventiva para riesgos crediticios" el indicador (de 10.3% pasa a ser de 7.85%) con lo que se observa que las Cajas Solidarias tienen un costo elevado debidos a la cartera vencida de sus socios, con las consecuencias negativas en los excedentes. La situación empeora aún más al restar los intereses devengados por cobrar que no están contemplados en la "estimación preventiva" que se señala.

Eficiencia operativa

Después de que en 1998 los ingresos totales de las Cajas Solidarias fueron 4.1 veces respecto a los gastos de operación, en el año 2001 se observó que sólo representaron 2.8 veces; esto se debió al fuerte crecimiento de este tipo de gastos (18.4%) en contraste con el mínimo crecimiento de los ingresos (1.9%), que implica una disminución en términos reales. Esto refleja una baja capacidad para generar ingresos a las Cajas Solidarias como producto de su administración y operación (cuadro IV).

Gastos de operación

Aunque el índice de gastos de operación es aceptable (4.6%), se presenta un aumento constante; esto nos indica que aunque los recursos que administran las Cajas Solidarias han aumentado, la eficiencia ha disminuido (cuadro IV).

Rentabilidad

Por segundo año consecutivo, las Cajas Solidarias presentaron una disminución en el excedente obtenido como resultado de su operación. Debido a que las Cajas no han hecho provisión para cubrir los intereses devengados por cobrar vencidos, se estima que la caída en la generación de excedentes es mayor, resultando un déficit (pérdida de capital) en términos reales. En esto incidió la aplicación de montos mayores (24.7 millones de pesos) para préstamos incobrables, renglón de los egresos (gastos) que tuvo un crecimiento del 95% en el 2001 respecto al monto de 2000 (cuadro I).

VII.- Conclusiones

En este trabajo se ha tratado de esbozar la compleja realidad del campesino pobre que ha tenido que enfrentarse a ajustes macroeconómicos sin tener la infraestructura suficiente ni las capacidades adecuadas. Dichos ajustes macroeconómicos dieron los exitosos resultados esperados sólo para los campesinos más ricos, ligados ya de por sí a cierta infraestructura agroindustrial y de comercialización. Sin embargo, para la mayor parte de los campesinos en México, que no tienen acceso a este desarrollo, los ajustes agravaron aún más su pobreza. Aunado a lo anterior están las desventajas comparativas entre los campesinos mexicanos y los norteamericanos o canadienses.

Entre los vaivenes de precios de los insumos agrícolas y la poca comercialización y recuperación de la inversión, persiste la necesidad constante de créditos para las nuevas cosechas: por un lado la banca de desarrollo, los programas sociales, los prestamistas locales y, por el otro, la gran ausente en ese sector, la banca comercial.

En este contexto, no sólo nacen, crecen y se reproducen las Cajas Solidarias. Este instrumento, desde un punto de vista financiero, es bastante sano y muestra a través de sus diversos indicadores detallados anteriormente, un panorama que permite al grupo analista de FONAES generar los elementos suficientes de toma de decisiones así como llamar la atención en los puntos débiles o riesgosos a largo plazo. Por otro lado, esta misma información permite al grupo directivo de las Cajas tomar las previsiones necesarias para su buen curso.

De similar importancia a los resultados financieros es la cultura del ahorro que las Cajas Solidarias están fomentando en las comunidades rurales, ya que en la medida en que los productores cuentan con un instrumento financiero del cual son dueños, y que ha sido creado con base en sus propias necesidades, optan por modificar sus hábitos de ahorro pasando del ahorro en especie (animales de

engorda, almacenaje de granos, etc) al monetario, o a una combinación de ambos. Junto a ello, algunas Cajas han apoyado actividades agroindustriales y comerciales que diversifican la economía local.

Por otro lado, para lograr que las Cajas sean permanentes y autosustentadas, es indispensable que se tengan claras dos condiciones; que los acreditados paguen el costo del dinero, y que sus proyectos sean viables. En cuanto al capital, queda la posibilidad de manejar conjuntamente la liquidez, no sólo por obtener tasas de interés preferenciales en los bancos sino por hacer colocaciones de créditos mayores y en general el mejor manejo de estos recursos. Así mismo, se cuenta con acceso a préstamos inter-Cajas y a través de su Red Nacional para hacer frente a problemas de liquidez y préstamos por cantidades elevadas.

Con todo, queda tal vez un punto pendiente que resalta Navajas (2000) tras este mapa de éxitos financieros, de si las instituciones de microfinanciamiento llegan a los más pobres y si aumentan el ingreso tanto como la diversificación del mismo o como el consumo. Aquí se traslucen dos preguntas importantes:

¿quiénes y porqué conforman la cartera vencida?

¿se corre el riesgo de tener Cajas ricas y socios pobres?

Como se mencionó, a partir del trabajo de Rello (2000) se concluye que la cartera vencida está dada entre otras cosas por la relación existente entre las Cajas y la presidencia municipal, estimulada principalmente por la indefinición de los derechos de propiedad a partir de las recuperaciones de Crédito a la Palabra. Sin embargo, también son causa la alta siniestralidad de los proyectos productivos agrícolas debido a malos temporales; volatilidad de los precios de los productos que comercian y en general el carácter aleatorio de la agricultura de temporal; las bajas tasa de retorno de las inversiones que realizan los socios debido en gran parte a la naturaleza de sus proyectos productivos; así como la casi ausencia de análisis de riesgo y de factibilidad de los proyectos de inversión.

Dejando de lado la voluntad de pagar y centrándonos en la capacidad de pagar, las contingencias del campo afectan lógicamente a los más pobres. Las Cajas Solidarias han sido un mecanismo útil de servicios financieros en particular para aquellos que tienen medios de producción y comercialización adecuados. Aquellos socios que sean más pobres probablemente incurran en grandes deudas impagables ocasionando la cartera vencida que será sufragada por los socios no tan pobres, o bien ocasionará la no sustentabilidad de la Caja. Desde mi perspectiva las características particulares del campo en México han frenado el gran potencial de las Cajas. Las Cajas Solidarias tienen todas las características necesarias para ser un instrumento financiero popular exitoso. Sin embargo, no basta como mecanismo para superar la pobreza de los campesinos de alta siniestralidad. Un entorno económico favorable en el cual el campesino pueda obtener un producto, venderlo, comercializarlo y obtener una cierta ganancia es el centro del problema, no es en sí mismo el microfinanciamiento. Este último es una herramienta útil para aquellas personas cercanas a la línea de pobreza, no a los más pobres. Por otro lado, existe una cierta incompatibilidad entre una alta recuperación del crédito y un alto riesgo de la inversión que propicia ya sean mayores garantías para otorgar el préstamo o menores préstamos otorgados. En cualquiera de los dos casos y dadas las características de la población usuaria, el recurso tiende a quedarse en la Caja provocando una mayor concentración de capital en la Caja y menor asignación de créditos.

No obstante, por la misma naturaleza comunitaria de la institución financiera, el beneficio a los participantes no es sólo por el valor monetario del crédito otorgado y todo lo que ello implica. Es, sobre todo, el mecanismo de participación y toma de decisiones el que sirve como factor de cambio aumentando las libertades y capacidades de los socios. En este sentido, las Cajas Solidarias cumplen con un compromiso social que hace que sea coherente con la guía del proceso de desarrollo. Las Cajas Solidarias son un mecanismo que desde su propia conceptualización y estructura es capaz de impulsar en su manejo interno las libertades políticas, de garantías de transparencia y de seguridad, permitiendo

además a los socios las libertades de servicios económicos y oportunidades sociales en un ámbito externo a las Cajas. En este sentido, la importancia de las Cajas Solidarias no radicaría en la renta o beneficio económico que pudiera ofrecer como objetivo o fin del microfinanciamiento, sino por sus características particulares, el medio que propicia la estructura de participación y toma de decisiones que los socios adquieren al ingresar y con ello, la posibilidad de aumentar sus capacidades y habilidades, principios fundamentales que postula Sen (1999).

Dadas las condiciones de vida en las que se encuentran la mayor parte de los socios de las Cajas, los beneficios que otorga este instrumento en términos de capacidades y habilidades son absolutos. Cada socio que recibe capacitación, que presenta la viabilidad de un proyecto para pedir un crédito, o que participa activamente en las asambleas, está al tanto de la gestión contable de la Caja, desarrolla sus habilidades y capacidades características que Julio Boltvinik (1999) considera requisitos fundamentales del desarrollo económico. En este mismo contexto el acceso a los cinco capitales sugeridos por Bebbington (1999) (productivo, humano, natural, social y cultural) se ve potenciado en una nueva cosecha a vender, en mejores formas de potenciar la tierra, en las redes sociales y solidarias, así como en la capacitación general recibida. De igual forma se potencia la interacción de gobierno-sociedad civil, sociedad-mercado-campesino posibilitando la viabilidad rural.

Hemos observado a lo largo de este estudio que contradictoriamente las características metafinancieras de los mecanismos financieros como las Cajas Solidarias, son las que les dan validez y sustento en poblaciones menos favorecidas. Un instrumento financiero aislado y por sí sólo no es mecanismo suficiente para superar la pobreza, en particular la rural.

Es preciso reconocer que el sector agropecuario es estratégico para la autonomía de una nación. Dependiendo de las importaciones de básicos, es estar sujetos a

cualquier presión exterior. En este sentido, las Cajas Solidarias son una gran aportación. Sin embargo, como señala Rello, su ámbito de competencia es restringido sin poder permear en las políticas del mercado agrícola que frenan el impulso que la Caja pudiera otorgar. Bajo esta lógica las Cajas Solidarias debieran considerarse parte de un gran mecanismo de varios frentes que atañen a cada una de las aristas de la pobreza (entendida bajo su forma más compleja), en el cual el beneficio social sea mayor que el costo del subsidio.

El reto de las Cajas Solidarias, como lo apuntala FONAES, es alcanzar la consolidación, su crecimiento y desarrollo en todos los estados del país y la búsqueda de su autonomía financiera, organizativa y de respaldo técnico. Ello, en un escenario poco fácil y de transición tanto política, económica como interna, en el cual es necesario desarrollar los productos de préstamo más adecuados a las nuevas necesidades y con un mejor análisis del riesgo a cubrir, obtener una mayor capitalización para solventar sus crecientes gastos de operación, aumentar la captación de recursos de los socios a bajos costos y fortalecer la vida democrática en un nivel mayor de organización.

Por otro lado, a lo largo del estudio se han mostrado algunas de las estrategias para superar la pobreza propuestas por instituciones y académicos, coincidiendo en lo fundamental con la necesidad de una infraestructura rural desarrollada y un sistema de finanzas sólido y regulado. El gran reto del Estado es seguir generando los mecanismos de apoyo y guía en diversos puntos estratégicos para el desarrollo humano y la superación de la pobreza, estos son apoyos monetarios directos, de educación, de salud, de alimentación y de infraestructura social básica, así como el marco institucional y legal para posibilitar una relación entre estos mecanismos y la dinámica de la economía. De otra manera, las variables estructurales de la pobreza no podrán dar el giro necesario para eliminarla.

En forma paralela, la tendencia apunta al interés del Estado por que la iniciativa privada lleve la inversión a zonas remotas. Sin embargo, a lo largo del estudio, la

iniciativa privada se ha caracterizado por seguir sus propios intereses y no responde necesariamente al interés social que el Estado pretende delegarle. La inversión privada no ha tenido el suficiente interés por acercarse a la producción agrícola, cerrando una vía de desarrollo al campo. Los precios bajos que se manejan en la agricultura resultan poco atractivos para el inversionista que centra su atención en los sectores más dinámicos o en las regiones y áreas más dinámicas de la agricultura. El gran reto para la iniciativa privada es usar y transformar los recursos para generar algún beneficio social además de su propia renta. Al capitalista le convendría ayudar a eliminar, más que ignorar, a la pobreza ya que se torna cada vez más en un obstáculo a sus intereses.

Con todo, coincido con FONAES al pensar que las Cajas Solidarias podrían convertirse en un medio eficiente para hacer llegar recursos de diversos programas a sus socios para el mejoramiento de sus condiciones de vida y coadyuvar a la superación de la pobreza, donde su mayor reto es ser agente de cambio y en coordinación con otras instituciones financieras y otros instrumentos de desarrollo rural, sin sacrificar sus principios básicos de rentabilidad y servicio para sus propios socios.

VII.- Bibliografía, Instituciones y Recursos Electrónicos

1. Adams Dale W. y Pischke Von, "Underminig Rural Development with Cheap Credit", Westview Press, 1984, en Fernando Rello, Roberto Escalante, et al, "Evaluación del Programa de Cajas Solidarias", Documento de trabajo, 2000.
2. Banco de México, <[http:// www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)> (consulta: 30/01/02).
3. Banco Mundial, "El Campesino Pobre", Revista de la Procuraduría Agraria, Estudios Agrarios, num.7, abril/junio, 1997, pp 105-110.
4. Banco Mundial, Discusión abierta por internet en abril del 2000.
5. Banrural, <[http:// www.banrural.gob.mx](http://www.banrural.gob.mx)> (consulta: 28/10/2004).
6. Bebbington Anthony, "Capitals and Capabilities: a framwork for analysing peasant viability, rural livelihoods and poverty", World Development, Vol. 27, N. 12,1999, pp.2021-2044.
7. Bezanson Keith, "Desarrollo Internacional en la Víspera del Tercer Milenio", Conferencia magistral al IV Congreso Panamericano de Información en Ciencias de la Salud, San José de Costa Rica, 24-27 de Marzo, 1998.
8. Boltvinik Julio y Hernández Laos Enrique, "Pobreza y Distribución del ingreso en México", Siglo XXI, México, 1999.
9. Conde Bonfil Carola, "¿Pueden ahorrar los pobres?. ONG y proyectos gubernamentales en México", La Colmena Milenaria y El Colegio Mexiquense, 2001.
10. Conde Bonfil Carola, "Aumenta la participación de la sociedad civil en las microfinanzas y el ahorro de los pobres", Gaceta del Colegio Mexiquense, número 19, 2003, pp 1-6.
11. Conde Bonfil Carola, "Cuestiones relevantes acerca de las microfinanzas y las mujeres.
12. Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias, A. C. Álvaro Obregón N° 151 Piso 10, Col. Roma Del. Cuauhtemoc, C. P. 06700. México,

D.F. Tel. y Fax: 55- 25- 11- 37 y 55- 25- 11- 70. Contacto:
geccnacs@avantel.net

13. Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular (COMACREP),
<<http://www.comacrep.org.mx>> (consulta: 29/09/04).
14. Cumbre del Microcrédito, <<http://microcreditsummit.org>> (consulta: 29/09/04).
15. Chaves Rodrigo A., González- Vega Claudio, "La planeación de los intermediarios financieros rurales exitosos: lecciones de Indonesia", En Estudios Agrarios, Año 3, Num. 7, Abril-Junio 1997, pp11-42.
16. David M. Beatriz De A. et al, "The Impact of the New Economic Model on Latin America's Agriculture", en World Development, Vol. 28, No. 9, 2000, pp. 1673-1688.
17. Dejardins, <<http://www.desjardins.com>> (consulta: 10/06/02).
18. Financiera Rural, <<http://www.financierarural.gob.mx>> (consulta: 29/09/04).
19. Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales (FONAES), "Cajas Solidarias. Informe 2001 y Programa 2002", 2001.
20. Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales (FONAES), "Cajas Solidarias. Informe 1998", 1999.
21. Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales (FONAES), "Cajas Solidarias", 1997, pp 104.
22. Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales (FONAES), "Estrategia para la Transferencia de las Unidades de Atención (UACS) hacia las Cajas Solidarias y Programa Marco para el Periodo 1998-2007", Documento de trabajo, 1998.
23. Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales (FONAES), "Lineamientos Generales de las Cajas Solidarias", Documento de trabajo, 1998.
24. Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales (FONAES). Av. Parque Lira No. 65, Col. San Miguel Chapultepec, C. P. 11850, México, D.F. Tel. 52-72-72-86 (<http://www.fonaes.gob.mx/Index2.htm>)

25. Freebairn Donald K., "La Ley Agrícola 1996 de Estados Unidos y su desafío a los productores mexicanos", En Estudios Agrarios, Año 3, Num. 7, Abril-Junio, 1997, pp111-130.
26. Guillén Romo Héctor, "Evolución del régimen macrofinanciero mexicano", Comercio Exterior, vol 54, num 7, julio de 2002, pp 564-574.
27. Imperial Zúñiga Ramón, "Las cajas de ahorro: instrumentos de la sociedad civil", Comercio Exterior, vol 54, num 7, julio de 2004, pp 606-611.
28. Klaus Maurer, "Bank Rakyat Indonesia (BRI), Indonesia (case study)", Eschborn, 1999.
29. Lelart Michel, "Système financier informel. L'évolution de la finance informelle et ses conséquences sur les systèmes financiers. Mondes en développement", Problemes économiques, num 2.805, abril 2003, pp10-17.
30. Levy Noemí, "Cambios institucionales en el sector financiero y su efecto sobre el fondeo de la inversión. México 1960-1994. Ideas generales", En Investigación Económica, Facultad de Economía, UNAM, vol. LIX:229, julio-septiembre de 1999, pp 75-119.
31. Ley de Ahorro y Crédito Popular, Diario Oficial de la Federación, 4 de junio de 2001.
32. Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 2001.
33. Ley General de Sociedades Cooperativas, Diario Oficial de la Federación, 4 de junio de 2001.
34. Mansell Catherine, "Las finanzas populares en México", Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos -Editorial Milenio -Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1995, p 17.
35. Mansell Catherine, "Las nuevas finanzas en México", Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos -Editorial Milenio -Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1996.
36. Marcial Guadalupe, "La aplicación de la Planeación Estratégica a las Cajas de Ahorro y Préstamo en México para incrementar la captación del

- ahorro en el sector rural: el caso Cajas Solidarias 1993-1998”, Tesis de maestría en administración, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, 2000.
37. Mateo Pérez Miguel A., “Estructura mundial de la pobreza. Visiones, indicadores y política tras diez años de Desarrollo Humano”, Mimeo, Sincronía Otoño 2000.
38. Nacional Financiera, “Taller I. El ABC del Crédito”, Programa de Capacitación Empresarial, 2001.
39. Nacional Financiera, <<http://www.nafin.com>> (consulta: 29/09/04)
40. Ocampo José Antonio, “Más allá del consenso de Washington: una visión desde la CEPAL”, Revista de la CEPAL, N. 66, Dic. 1998, pp 7-28.
41. OECD, “Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries”, EDWP, No 189, 1998.
42. Panjai Jain, “El manejo del crédito para la población rural pobre: lecciones del Banco Grameen”, Estudios Agrarios Revista de la Procuraduría Agraria, número 7, Abril- Junio, 1997, pp. 43- 71.
43. Perrotini Ignacio, Avendaño Blanca y Vázquez Juan Alberto, “Microfinanzas e información asimétrica: las cajas solidarias de México”, Comercio Exterior, vol 53, num 9, septiembre de 2003, pp 839-850.
44. PNUD, “Informe de Desarrollo Humano”, 1996.
45. PNUD, “Informe de Desarrollo Humano”, 1997.
46. PNUD, “Informe de Desarrollo Humano”, 2002.
47. Rello Fernando, Escalante Roberto, et al, “Evaluación del Programa de Cajas Solidarias”, Documento de trabajo, 2000.
48. Ruiz Durán, “Los desbancarizados: el problema de los mercados financieros segmentados”, Comercio Exterior, vol 54, num 7, julio de 2004, pp 566-574.
49. Santoyo Horacio, “Manual para la Evaluación de Programas de Desarrollo Rural”, INCA Rural, Octubre 2000.
50. Secretaría de Desarrollo Social, Documento de medición de la pobreza, <<http://www.sedesol.gob.mx>> (consulta: 10/02/04).

51. Secretaría de Economía, "Presentación del Programa de Cajas Solidarias", Abril 2002.
52. Secretaría de Hacienda y Crédito público, <<http://www.shcp.gob.mx>> (consulta: 22/01/02).
53. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, DOF 4 de junio 2001.
54. Sen Amartya, "Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation", OIT, Clarendon Press, Oxford 1981, en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, "Pobreza y Distribución del ingreso en México", Siglo XXI, México, 1999, p. 17.
55. Sen Amartya, "Desarrollo y Libertad", Ed. Planeta, Primera Reimpresión, 2000.
56. Sergio Navajas, et al. "Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence From Bolivia", World Development, Vol. 28, No. 2, 2000, pp. 333-346.
57. Silva Nava Aarón, "La respuesta gubernamental a la falta de acceso a los servicios financieros en México", Comercio Exterior, vol 54, num 7, julio de 2004, pp 575-582.
58. Valdez Pedro y Hidalgo Celarié Nidia, "Las microfinanzas y la provisión de servicios financieros en México", Comercio Exterior, vol 54, num 7, julio de 2004, pp 598-604.
59. Venkatesan V., "Necesidades de inversión en infraestructura", En Finanzas y Desarrollo, Junio 2000, p 57.
60. Yaron Jacob, "¿Qué hace exitosa a una institución financiera rural?", En Estudios Agrarios, Año 3, Num. 7, Abril-Junio, 1997, pp73-104.
61. Yunus Mamad, "Hacia un mundo sin pobreza", Editorial Andrés Bello, 1998.

IX.- Anexos

Cuadros básicos¹³

Cuadro I: Estado de Resultados 2000-2001

Concepto	2000	2001	Variación (%)
Activo Total	881,529,625	993,618,084	12.7
Activo Circulante	854,988,607	957,265,761	12.0
Inversión a corto plazo	370,740,432	417,458,678	12.6
Cartera de créditos total	422,432,394	497,865,298	17.9
Préstamos automáticos	147,452,291	175,224,443	18.8
Préstamos solidarios	120,789,453	167,510,621	38.7
Cartera vencida	75,230,263	88,001,627	17.0
Activo fijo	23,966,640	33,235,039	38.7
activo diferido	2,574,379	3,117,284	21.1
Pasivo total	307,391,345	390,039,616	26.9
Ahorro	236,718,212	281,043,175	18.7
Pasivo corto plazo	282,966,357	351,178,405	24.1
Créditos externos	56,340,718	101,350,225	79.9
Pasivo diferido	1,108,107	1,278,123	15.3
Capital contable	574,138,281	603,578,468	5.1
Capital social	5,500,655	6,280,642	14.2
Reserva general	415,457,861	447,987,568	7.8
Fondo de contingencia	52,936,374	56,983,652	7.6
Fondo de promoción y desarrollo	13,246,040	11,891,226	-10.2
Otros fondos	35,695,182	42,317,502	18.6
Excedente del ejercicio	51,302,167	34,580,717	-32.6
Ingresos	127,288,422	129,678,563	1.9
Intereses sobre préstamos	75,027,963	81,816,796	9.0
rendimientos sobre inversión	48,099,496	41,245,364	-14.2
Otros productos	4,160,963	6,616,403	59.0

Concepto	2000	2001	Variación (%)
Egresos	75,986,254	95,097,846	25.1
Intereses aplicados	21,927,719	20,343,596	-7.2
Gastos de administración	37,178,995	43,852,240	17.9
Préstamos incobrables	12,683,961	24,711,706	94.8
Gastos financieros	2,790,620	4,409,766	58.0
Otros gastos	1,404,960	1,780,538	26.7

Fuente: Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales (FONAES). Cajas Solidarias. Informe 2001 y Programa 2002. 2001. p 30.

**Cuadro II: INFORMACIÓN FINANCIERA DE LAS CAJAS SOLIDARIAS POR ENTIDAD
FEDERATIVA 2001 (a)**

ENTIDAD	CAJAS		ACTIVO TOTAL		PASIVO TOTAL		CAPITAL TOTAL		PRESTAMOS TOTALES		AHORROS TOTALES	
	NÚMERO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
TOTAL NACIONAL	146	100	993,618,084	100	390,039,616	100	603,578,468	100	497,865,289	100	281,043,752	100
AGUASCALIENTES	1	0.68	4,436,941	0.45	992,125	0.25	3,444,817	0.57	1,448,625	0.29	985,878	0.35
CAMPECHE	6	4.11	32,166,721	3.24	1,193,058	0.31	30,973,663	5.13	16,592,557	3.33	628,509	0.22
COLIMA	6	4.11	54,370,704	5.47	20,640,397	5.29	33,730,306	5.59	39,211,593	7.88	19,820,056	7.05
CHIAPAS	2	1.37	5,452,052	0.55	593,703	0.15	4,858,349	0.80	4,391,063	0.88	398,730	0.14
CHIHUAHUA	2	1.37	2,041,517	0.21	442,773	0.11	1,598,744	0.26	1,563,820	0.31	238,340	0.08
DURANGO	10	6.85	106,003,847	10.67	44,177,020	11.33	61,826,827	10.24	44,592,760	8.96	39,693,172	14.12
GUANAJUATO	4	2.74	22,724,181	2.29	3,716,101	0.95	19,008,080	3.15	9,613,410	1.93	2,785,513	0.99
GUERRERO	10	6.85	14,370,814	1.45	1,835,937	0.47	12,534,877	2.08	11,674,642	2.34	1,115,292	0.40
HIDALGO	1	0.68	1,365,139	0.14	393,901	0.10	971,238	0.16	662,107	0.13	335,047	0.12
JALISCO	27	18.49	205,789,726	20.71	89,983,790	23.07	115,805,936	19.19	94,038,104	18.89	85,105,078	30.28
MÉXICO	2	1.37	2,726,032	0.27	614,780	0.16	2,111,252	0.35	3,953,905	0.79	327,935	0.12
MORELOS	2	1.37	2,035,063	0.20	1,184,949	0.30	850,114	0.14	1,229,853	0.25	0	0.00
NAYARIT	21	14.38	315,920,573	31.79	162,342,632	41.62	153,577,941	25.44	176,989,881	35.55	84,929,455	30.22
NUEVO LEÓN	4	2.74	79,897,773	8.04	12,518,445	3.21	67,379,329	11.16	21,531,303	4.32	12,197,136	4.34
OAXACA	19	13.01	57,614,730	5.80	18,016,140	4.62	39,598,589	6.56	27,078,400	5.44	12,839,440	4.57
PUEBLA	2	1.37	6,437,996	0.65	4,329,164	1.11	2,108,832	0.35	4,103,864	0.82	4,005,304	1.43
QUERÉTARO	3	2.05	25,789,151	2.60	15,041,455	3.86	10,747,697	1.78	13,931,300	2.80	9,655,348	3.44
SAN LUIS POTOSÍ	16	10.96	29,359,956	2.95	10,094,443	2.59	19,265,513	3.19	11,477,528	2.31	4,947,506	1.76
SINALOA	1	0.68	5,287,436	0.53	80,840	0.02	5,206,596	0.86	1,568,745	0.32	9,791	0.00
TLAXCALA	3	2.05	6,794,826	0.68	851,608	0.22	5,943,218	0.98	2,609,824	0.52	622,781	0.22
VERACRUZ	3	2.05	12,202,137	1.23	973,667	0.25	11,228,470	1.86	9,008,715	1.81	403,439	0.14
ZACATECAS	1	0.68	830,770	0.08	22,690	0.01	808,080	0.13	593,288	0.12	0	0.00

Fuente: Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales (FONAES). Cajas Solidarias. Informe 2001 y Programa 2002-2001. p. 31

Cuadro III: INFORMACIÓN FINANCIERA DE LAS CAJAS SOLIDARIAS POR ENTIDAD FEDERATIVA 2001 (b)

ENTIDAD	CAJAS		INGRESOS		EGRESOS		RESULTADOS	
	NÚMERO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
TOTAL NACIONAL	146	100	129,678,563	100	95,097,846	100	34,580,717	100
AGUASCALIENTES	1	0.68	574,004	0.44	443,215	0.47	130,789	0.38
CAMPECHE	6	4.11	4,424,331	3.41	3,944,246	4.15	480,085	1.39
COLIMA	6	4.11	6,362,526	4.91	5,889,347	6.19	473,179	1.37
CHIAPAS	2	1.37	388,650	0.30	380,371	0.40	8,279	0.02
CHIHUAHUA	2	1.37	254,856	0.20	344,568	0.36	-89,712	-0.26
DURANGO	10	6.85	13,344,985	10.29	9,794,381	10.30	3,550,604	10.27
GUANAJUATO	4	2.74	3,018,316	2.33	2,653,299	2.79	365,017	1.06
GUERRERO	10	6.85	3,568,087	2.75	1,844,183	1.94	1,723,904	4.99
HIDALGO	1	0.68	145,279	0.11	179,294	0.19	-34,015	-0.10
JALISCO	27	18.49	27,929,297	21.54	17,699,207	18.61	10,230,090	29.58
MÉXICO	2	1.37	506,306	0.39	2,863,580	3.01	-2,357,274	-6.82
MORELOS	2	1.37	345,444	0.27	272,241	0.29	73,203	0.21
NAYARIT	21	14.38	39,890,560	30.76	27,925,375	29.36	11,965,185	34.60
NUEVO LEÓN	4	2.74	9,657,150	7.45	6,043,416	6.35	3,613,734	10.45
OAXACA	19	13.01	8,680,671	6.69	5,946,741	6.25	2,733,930	7.91
PUEBLA	2	1.37	864,045	0.67	605,826	0.64	258,219	0.75
QUERÉTARO	3	2.05	3,294,270	2.54	1,942,614	2.04	1,351,656	3.91
SAN LUIS POTOSÍ	16	10.96	3,080,381	2.38	3,468,240	3.65	-387,859	-1.12
SINALOA	1	0.68	680,985	0.53	344,683	0.36	336,302	0.97
TLAXCALA	3	2.05	995,381	0.77	725,460	0.76	269,921	0.78
VERACRUZ	3	2.05	1,574,908	1.21	1,763,948	1.85	-189,040	-0.55
ZACATECAS	1	0.68	98,131	0.08	23,613	0.02	74,518	0.22

Fuente: Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales (FONAES). Cajas Solidarias. Informe 2001 y Programa 2002. 2001. p 32.

Cuadro IV: ANÁLISIS FINANCIERO

RAZONES FINANCIERAS	DICIMEBRE 2000(%)	DICIEMBRE 2001(%)
LIQUIDEZ/ACTIVO	47.35	46.82
LIQUIDEZ/AHORROS*	1.76	1.66
AHORRO/ACTIVO	26.85	28.28
PRÉSTAMO/ACTIVO	47.92	46.02
PROVISIÓN SOBRE PRÉSTAMOS	6.87	8.16
MOROSIDAD	19.99	22.55
COBERTURA	34.38	46.14
INMOVILIZACIONES	2.72	3.34
ENDEUDAMIENTO	6.39	10.2
CAPITAL CONTABLE/ACTIVO	65.13	60.75
APALANCAMIENTO**	0.54	0.65
RENDIMIENTO DEL CAPITAL	8.94	5.73
GASTOS DE OPERACIÓN/ACTIVO	4.38	4.59
EFICIENCIA OPERATIVA***	3.3	2.84

Fuente: Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales (FONAES). Cajas Solidarias. Informe 2001 y Programa 2002. 2001. p 37.

*DINERO DISPONIBLE QUE POSEEN LAS CAJAS POR CADA \$1.00 CAPATADO.

**CENTAVOS DE PASIVO DE LAS CAJAS POR CADA PESO DE CAPITAL CONTABLE.

*** VECES LOS INGRESOS TOTALES RESPECTO A LOS GASTOS DE OPERACIÓN.

Cuadro V: Capacitación legal

Cursos Impartidos	Cajas	Número de capacitados
Ley de ahorro y crédito popular	Participantes	
82	176 de 217	1,423

Fuente: Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales (FONAES). Cajas Solidarias. Informe 2001 y Programa 2002. 2001. p 17.

Cuadro VI: Capacitación general

Tema	Número de cursos impartidos	Número de Cajas Capacitadas
Crédito y Cobranza	17	87
Contabilidad y Estados Financieros	17	88
Supervisión y Control	8	75
Total	42	

Fuente: Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales (FONAES). Cajas Solidarias. Informe 2001 y Programa 2002. 2001. p 17.