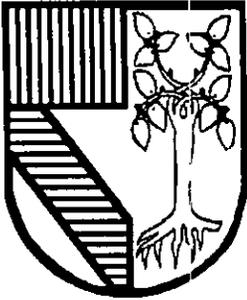


308908

21
2es.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

ESCUELA DE CONTADURIA
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO Y LA
GENTE DE ESCASOS RECURSOS

TRABAJO QUE COMO RESULTADO DEL SEMINARIO
DE INVESTIGACION PRESENTA COMO **TESIS**
MARIA DEL PILAR VALLARTA COBO
PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN CONTADURIA

DIRECTOR DE TESIS:
C.P. CLAUDIO MANUEL RIVAS CUEVAS

MEXICO, D.F.

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

261890



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.

Si hablo lenguas de los hombres y aun de los ángeles,
pero no tengo amor, no soy más que un metal
que resuena o un platillo discordante.

Y si hablo de parte de Dios, y entiendo sus propósitos
secretos, y sé todas las cosas, y si tengo la fe
necesaria para mover montañas pero no tengo amor,

No soy nada.

Y si reparto entre los pobres todo lo que poseo,
y aun si entrego mi propio cuerpo para ser quemado,
pero no tengo amor, de nada me sirve.

Tener amor es saber soportar;
es ser bondadoso; es no tener envidia,
ni ser presumido, ni orgulloso, ni grosero,
ni egoísta; es no enojarse ni guardar rencor,
es no alegrarse de las injusticias, sino de la verdad.
tener amor es sufrirlo todo, creerlo todo,
esperarlo todo, soportarlo todo.

(1 Corintios 1-7)

A mis padres Pilar y Alejandro; ni todas las palabras del mundo serían suficientes para expresar lo que siento por ustedes, ojalá bastara con decir que los amo.

A mis hermanos Alejandro y Pedro por su amor y apoyo incondicional.

Al Ing. Alejandro Armendáriz Azuela, por la participación que tuvo en la elaboración de esta tesis.

Al Lic. David Lavallo Montalvo por sus consejos y su confianza en mí como profesionalista.

A Mónica, por su inigualable amistad.

A mis amigos: Ana, Samuel, Erik, Holika, Martha, Alejandro, Ramón y Rafael.

ÍNDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1 EL SISTEMA FINANCIERO	4
1.1 Conceptos Generales	4
1.2 Evolución del Sistema Financiero Mexicano	6
1.3 La reforma financiera mexicana	9
1.4 La vulnerabilidad del sistema financiero	11
1.5 La crisis y sus efectos sobre los sectores real y financiero	13
1.6 Riesgo de un colapso financiero	15
1.7 Conclusión	16
CAPÍTULO 2 LÍMITES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO	17
2.1 Introducción	17
2.2 Diagnóstico	18
2.2.1 Un sistema pequeño y poco profundo	18
2.2.2 Concentración	20
2.2.3 Impacto en el Sector Real	21
2.3 Problemas Estructurales	22
2.3.1 Incumplimiento de la Ley	22
2.3.2 Reglas poco claras para la Participación Gubernamental	22
2.3.2.1 Regulación Prudencial y Desregulación	24
2.3.3 Arbitraje Institucional	25
2.3.4 Falta de productos para la Transferencia y Aglomeración de Recursos	26
2.3.4.1 Bursatilización de Activos	27
2.3.4.2 Bonos Municipales y Estatales	27
2.3.5 Ausencia de Mecanismos para el Manejo de riesgos	28
2.3.6 Falta de esquemas para el Control y Monitoreo de recursos	29
2.3.7 Imperfecciones en el manejo del Sistema de Pagos	30
2.3.8 Barreras de Salida	31
2.4 Conclusión	32
CAPÍTULO 3 SISTEMA FINANCIERO INFORMAL	33
3.1 Introducción	33
3.2 Diferentes tipos de Finanzas Informales	34
3.2.1 Instituciones sofisticadas pero poco reguladas	34
3.2.2 Agiotistas	35
3.2.3 Comerciantes	35
3.2.4 Crédito prendario	36
3.2.5 Amigos y Parientes	36
3.2.6 Crédito amarrado a otras transacciones	37
3.2.7 Guardadores de Dinero	38

3.2.8	Grupos de Ahorro	38
3.2.9	ROSCAs	39
3.2.10	Remesas familiares en dólares estadounidenses	40
3.3	¿Se explota a los participantes del Sistema Financiero Informal?	40
3.3.1	Costos transaccionales	41
3.3.2	Costos de oportunidad y riesgos	43
3.3.3	Ganancias monopólicas	44
3.4	Beneficios de las Finanzas Informales	44
3.4.1	Tipos de servicios que proporcionan	44
3.4.2	Un proceso basado en la disciplina	44
3.4.3	Ahorros	45
3.4.4	Reciprocidad	46
3.4.5	Flexibilidad	46
3.5	Lecciones del Sistema Financiero Informal	47
3.7	Deficiencias del Sistema Financiero Informal	48
3.6	Conclusión	49
CAPÍTULO 4 FACTIBILIDAD DE OTORGAR UN PRÉSTAMO DENTRO DEL SISTEMA FINANCIERO INFORMAL		50
4.1	Introducción	50
4.2	Designación del acreditado	50
4.3	Riesgo y salvaguarda	52
4.3.1	Morosidad e incumplimiento	52
4.3.2	Garantías	53
4.4	Un vistazo a los Préstamos Informales en el mundo	54
4.4.1	Grupos Financieros Informales en Camerún	54
4.4.2	Finanzas Rurales Informales en Tailandia	55
4.4.3	Banco Grameen en Bangladesh	56
4.4.4	Sistema UNIT DESA del Banco RAKYAT, Indonesia	57
4.5	Conclusión	58
CAPÍTULO 5 PROPUESTA: CAJA DE AHORRO		60
5.1	Introducción	60
5.2	Desarrollo de las Cajas de Ahorro en México	61
5.2.1	México Colonial	61
5.2.2	México Independiente	62
5.2.3	Las Cajas Populares	64
5.2.3.1	Los primeros años de las Cajas Populares	64
5.2.3.2	Caja Popular Mexicana, A.C.	65
5.2.3.2.1	Requisitos para ser socios	67
5.2.3.2.2	Características	68
5.2.3.2.3	Operaciones Pasivas	68
5.2.3.2.4	Operaciones Activas	69
5.2.3.2.5	Régimen Fiscal	69
5.2.3.3	Cajas de Ahorro Independientes	69
5.2.3.4	Cajas operadas por empresas y sindicatos	71
5.2.3.5	Cajas solidarias	71
5.2.3.6	Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y	

	Préstamo A.C. (AMSAP)	71
	5.2.3.6.1 Las tasas de interés	72
5.3	Marco Legal de las Cajas de Ahorro en México	74
5.4	Crítica sobre las reformas legales establecidas para las Cajas de Ahorro en México	76
5.5	Propuesta para establecer una Caja de Ahorro atractiva para la gente de escasos recursos	78
	5.5.1 Constitución	79
	5.5.2 Características de los socios	79
	5.5.3 Funcionamiento	79
	5.5.4 Su formalización	81
	5.5.5 Garantías	82
	5.5.6 Retiro de socios y Disolución Total	82
	5.5.7 Beneficios que ofrece la Caja de Ahorro Propuesta	82
5.6	Conclusión	84
	CONCLUSIONES	86
	BIBLIOGRAFÍA	95

INTRODUCCIÓN

La temática del sector informal y su medición contable, sin lugar a dudas constituyen -o deben constituir- un centro de interés primordial, tanto dentro del contexto macroeconómico como dentro del microeconómico, los cuales han sido particularmente problemáticos para los países en desarrollo. La crisis económica, cuyas características son en gran parte comunes a todos esos países (caída del PIB y del nivel de vida, presiones inflacionarias, limitaciones financieras vinculadas al peso de la deuda, pública y externa, subempleo elevado y creciente), no parecen llegar a su fin. Estos síntomas provocan una pérdida de confianza generalizada en la capacidad de los gobiernos para corregir un balance profundamente negativo.

Ese desamparo de las sociedades del Tercer Mundo se manifiesta en una capacidad cada vez más reducida del Estado para garantizar la regulación económica de los grupos nacionales. Así, para poder responder a los trastornos que ocurren en los países en desarrollo, los agentes económicos reaccionan modificando su comportamiento. Adoptan nuevas estrategias de reproducción que repercuten en la extensión del sector informal (tanto urbano como rural), lo cual es indicio de la necesidad familiar de movilizar todos los recursos disponibles para crear nuevas fuentes de ingresos.

Por ello, el Estado deberá concentrar su atención en el cumplimiento de sus objetivos básicos considerando que "no podemos admitir un Estado tan propietario, con tan considerables recursos invertidos en la banca, en un país con nuestras carencias y necesidades, con urgencias sociales básicas. Al ampliar la esfera de acción de los sectores privado y social en la prestación del servicio de banca y crédito, no será necesario canalizar fondos públicos adicionales en la aún necesaria capitalización e indispensable modernización de las instituciones. Por lo contrario, el gobierno podrá aprovechar sus activos y liberar sus recursos para atender la infraestructura y los servicios que son objeto de reclamo social y propósito esencial del Estado".

Existen multitud de programas caritativos y gubernamentales que han intentado ayudar a los pobres basándose en el supuesto de que esta clase de gente no puede realizar operaciones bancarias por que no posee una "cultura financiera". Por ello, han otorgado créditos a tasas de interés inferiores a las del mercado con fines productivos sin preocuparse por captar ahorros. Los resultados han sido desastrosos. Las entidades de préstamo han caído en situaciones deficitarias porque han otorgado créditos en condiciones muy favorables, porque existen políticas de cobro inadecuadas y porque tienen altísimos costos de transacción derivados de colocar pequeñas cantidades con propósitos específicos, los cuales no se pueden recuperar debido a que, las tasas de interés son inferiores a las de mercado.

Si el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo pretende fomentar la generación de ahorro interno y canalizarlo de manera eficiente, mediante el fortalecimiento y la consolidación institucional del sistema financiero, en términos que procuren cambios estructurales propicios a la modernización de éste y con ello lograr una mayor eficiencia en la intermediación resultante, y además tener niveles adecuados de solvencia por parte de esos intermediarios, y complementariedad adecuada entre los mismos para satisfacer las preferencias de los inversionistas y los requerimientos de los demandantes de recursos, deberá de empezar por entender que la gente de escasos recursos económicos también dispone de menos conocimientos, información y experiencia para utilizar los servicios del sector financiero formal.

Bajo este escenario, el crédito debe contemplarse como un mecanismo que permite, tanto a las empresas como a los individuos de todos los niveles socioeconómicos del ámbito rural o urbano, graduar con el tiempo sus flujos de ingreso-consumo para lograr un nivel de vida mejor y más estable.

En lo que se refiere al ahorro, los pobres sí ahorran, aunque no precisamente en el sistema financiero formal como lo son los depósitos bancarios. En algunos casos, solicitan a sus patrones retenerles parte de su salario, o incluso, pagan una comisión a una persona para guardarles su dinero en una caja fuerte; asimismo participan en "tandas" con amigos y colegas. Muchas veces mantienen sus ahorros en metales preciosos y otros bienes que puedan empeñarse rápidamente y sin mayores complicaciones.

Los pobres también utilizan servicios de pago. Por ejemplo, envían dinero que han ganado en la ciudad o en el extranjero a sus familias mediante "transferencias de bolsillo", o bien mediante *money orders*, o giros postales. También necesitan cubrir algunas cuentas mensuales, como teléfono, agua, luz o impuesto predial.

Esta tesis pretende señalar nuevos caminos de acción que tienen los particulares en el otorgamiento de servicios financieros para la gente de escasos recursos, retomando algunas de las características del sector informal, y basando este nuevo sistema en la confianza.

Para lograr lo anterior, es necesario conocer al sistema financiero formal, así como a las causas que originaron las limitaciones que ahora presenta y que le impiden ofrecer sus servicios a la gente pobre. De la misma manera, se analizará el papel que juega el sistema financiero informal dentro de la vida económica de la gente de escasos recursos en México y en el mundo, prestando especial atención a aquellos sistemas que han tenido una destacada participación, y que han evolucionado para convertirse en sistemas formales o semi-formales, logrando así que la gente abandone su estado de pobreza.

El tema central de esta tesis consiste en dar una alternativa de solución para que la gente de escasos recursos pueda participar dentro del sector formal, permitiendo aliviar parte de la creciente necesidad que tiene el Estado de generar ahorro e inversión, mediante un sistema muy conocido: Las cajas de ahorro.

CAPÍTULO 1

El Sistema Financiero

1.1 Conceptos Generales

Los intermediarios financieros desempeñan una función vital en el desarrollo económico al movilizar el ahorro, manejar riesgos, evaluar proyectos, facilitar transacciones y ayudar a las empresas en el aprovechamiento de las ventajas derivadas de las economías de escala.

Generar ahorro es requisito necesario para lograr sano y sostenido crecimiento de la economía; asimismo ese crecimiento sólo puede alcanzarse mediante una adecuada transferencia de recursos entre entidades superavitarias y deficitarias.

Para ello el sistema debe proporcionar opciones de inversión y de financiamiento, que faciliten la captación de ahorro y su colocación entre los diversos usuarios del crédito, atendiendo, de la mejor manera posible, a las necesidades, preferencia e intereses de oferentes y demandantes.

Como en cualquier mercado que actúe en forma eficiente, los de carácter financiero requieren: amplia participación en ellos de quienes colocan o reciben capitales en forma monetaria; satisfactoria diversificación de instrumentos para llevar a cabo esa colocación y recepción; seguridad, economía, liquidez y expedición en las transacciones, y contacto rápido y eficiente de oferta y demanda.

Cuando esas diversas actividades se realizan bajo un orden que las organice y relacione entre sí, dándoles estructura y coherencia para que contribuyan a realizar fines comunes, estamos en presencia de un sistema financiero.

En él, los intermediarios arbitran entre las preferencias de los usuarios del crédito y de los proveedores de ahorro, creando liquidez y seguridad. A tal efecto, estos intermediarios pueden -con mayor o menor amplitud según el tipo de intermediación de que se trate- contraer pasivos financieros con características diferentes a las de los activos que adquieren y mantienen. De esta manera, captan recursos del público ofreciendo combinaciones de seguridad, liquidez y rendimiento que se conforman de manera adecuada a las demandas de los inversionistas y colocan esos recursos en condiciones que a su vez se adecuan a los requerimientos de quienes solicitan financiamiento.

La existencia de los intermediarios financieros propicia un flujo más eficiente de fondos -de los prestatarios de recursos a los usuarios de crédito- que el que podría existir de no contarse con los servicios propios de esa intermediación.

La banca o "intermediación financiera" existe porque los mercados financieros, por naturaleza, no funcionan de manera perfecta. En esencia, las operaciones financieras están sujetas a "información asimétrica": los prestamistas no disponen de información completa acerca de los prestatarios.

Es posible mejorar esta información, pero ello significa un costo. Asimismo, cuando un prestatario no cumple con sus compromisos, hacer valer los contratos también cuesta. Cuando la información es imperfecta (es decir, si los prestamistas no pueden distinguir entre riesgos crediticios buenos o malos) puede surgir una "selección adversa" donde, conforme a un dado nivel de tasas de interés, quienes representan el mayor riesgo crediticio son precisamente aquellos en busca de préstamos. Una vez otorgado un préstamo el prestamista queda expuesto a un "riesgo moral", es decir, al riesgo de que el prestatario observe un comportamiento excesivamente riesgoso y, por lo tanto, esté en menos posibilidades de pagar el préstamo.

Los intermediarios financieros minimizan la selección adversa al concentrarse en evaluar la calidad crediticia de las unidades familiares como de las empresas, y disminuyen el riesgo moral supervisando a los prestatarios y haciendo efectivos los contratos.

La selección adversa y el riesgo moral también afectan a los cuentahabientes. Como disponen de información imperfecta sobre la calidad absoluta y relativa de los bancos, pueden tener dificultad para distinguir entre los bien administrados y aquellos expuestos a riesgos excesivos. Esta asimetría en la información puede desencadenar pánico cuando, en caso de quiebra de algún banco, los cuentahabientes intentan retirar en masa sus ahorros. Por lo anterior, se han establecido una serie de mecanismos que garantizan el pago de recursos a los acreedores del banco (depositantes) por parte del Gobierno Federal.

Dicho fenómeno ha constituido un incentivo para que los bancos realicen actividades riesgosas. En efecto, a los accionistas de toda empresa que cuente con niveles de endeudamiento elevados, les conviene que la empresa tome inversiones riesgosas, es decir, con alto potencial de pérdidas o ganancias. Lo anterior es así, porque las ganancias son siempre para los accionistas, en cambio si las pérdidas ocasionan que el capital disminuya a tal grado que sea insuficiente para pagar las deudas, los acreedores sufrirán las pérdidas.

Con el propósito de disminuir estos problemas, se ha señalado que el marco jurídico debe establecer la posibilidad real de quiebra de los bancos, pues si estas

instituciones presuponen que en caso de desequilibrios financieros, no recibirán apoyos, no tendrán incentivos para caer en tal eventualidad. De ahí la importancia de una regulación y supervisión prudencial financiera adecuadas.

1.2 Evolución de Sistema Financiero Mexicano

Para el año de 1890, el crecimiento del mercado de dinero y aún del de capitales permitía ya sustentar de manera creciente la actividad de intermediarios financieros. El creciente desarrollo de las instituciones bancarias llevó a considerar con atención la naturaleza e importancia de sus servicios, generalizándose el convencimiento de que los mismos satisfacen necesidades permanentes de amplios sectores de la población y, por lo tanto, existe interés público en que su prestación se desempeñe en forma conveniente.

Surge así, el criterio conforme al cual se considera la actividad bancaria como un servicio de interés público o general, sujeto consecuentemente, a una regulación particular, más rigurosa y específica que la correspondiente a otras actividades mercantiles.

Se crean en la primera década de este siglo los primeros sistemas financieros en México mediante un proceso legislativo que va estableciendo ordenamientos de carácter general para normar de manera uniforme a las instituciones de crédito, a las empresas aseguradoras, a las compañías de fianzas y a los almacenes generales de depósito. Tal integración comprende también, en cierto grado, a bolsas y agentes de valores.

El régimen a que estaba sujeta la banca para captar recursos del público mediante la recepción de depósitos y para colocarlos en créditos con tasas de interés preferenciales, destinadas a financiar actividades prioritarias, limitaba los rendimientos a ofrecer por esas captaciones. Tal régimen limitaba la posición competitiva de la banca frente a otros intermediarios financieros, principalmente casas de bolsa, quienes podían ofrecer al público condiciones de inversión más redituables. Ante ello las instituciones de crédito fueron creando nuevos instrumentos de captación "no tradicionales" para fortalecer su competitividad de mercado. Estos últimos instrumentos se encuentran referidos de manera principal a "cuentas maestras", letras de cambio aceptadas por bancos y pagarés avalados por ellos.

La captación "no tradicional" corresponde a pasivos exentos de la canalización obligatoria a que estaba sujeta la "captación tradicional", lo cual daba a la banca mayor libertad de inversión respecto a los pasivos primeramente mencionados.

Para agosto de 1982, 4% de la captación total se había transferido al mercado de capitales y 36% a instrumentos de mercado de dinero¹.

Además, se observó un crecimiento importante del mercado informal de crédito, en el cual las empresas se transfieren directamente recursos unas a otras, en deterioro de la intermediación financiera institucional y la capacidad reguladora del Banco Central. Se estima que en el mercado informal llegaron a operarse recursos por un monto cercano a los 25 billones de pesos².

Reconociendo lo anterior se tomaron diversas medidas para desregular considerablemente la captación bancaria correspondiente a la recepción de depósitos y préstamos. El resultado fue sustituir el encaje legal por el coeficiente de liquidez.

Para finales de los años 70, el Estado determina que las necesidades de capital de la gente de escasos recursos no ha logrado satisfacerse, por lo que implementan una serie de programas destinados a suministrarlos, contando con una modificación importante que hasta entonces no se había dado: los recursos debían de canalizarse, hasta donde fuera posible, a grupos objetivo como pueden ser, pequeños empresarios, ramos industriales específicos, o bien campesinos pobres, por medio de la banca de desarrollo y de fideicomisos especiales de préstamo. Con respecto a lo anterior Krahn y Schmidt (1994) sostienen que:

"A los expertos en desarrollo en realidad no les preocupaba si existía demanda de crédito entre los supuestos beneficiarios. Más bien, de acuerdo con la filosofía financiera de otorgar crédito, subrayaban la necesidad de que se requiera crédito (capital) porque generaría, según sus supuestos, un proyecto de desarrollo positivo".

El hecho de que los múltiples bancos de desarrollo e instituciones financieras establecidas para canalizar fondos subsidiados pronto incurrieran en un grave déficit y contribuyeran, en muchos casos, a crisis fiscales en el ámbito nacional, ha sido evidente en México. ¿Cuál fue el error? La política se diseñó con base en supuestos equivocados sobre las necesidades financieras de los grupos objetivo y sobre el papel e importancia del sector financiero, además de ignorar los efectos muy evidentes (y muy costosos) de incentivos perversos.

Ante todo, las políticas financieras de los setenta y principios de los ochenta, no tomaron en cuenta que los grupos objetivo no siempre requieren más crédito. No hay que olvidar que el crédito es deuda y subsidiarlo equivale a proporcionar un incentivo para que la gente se endeude más. Por ejemplo, los pobres disponen, por lo general, de diversas fuentes de crédito informales; sin embargo, pese a la pobreza en que se encuentran, tienen una mayor necesidad de servicios de ahorro. Un problema

¹ La Crisis Bancaria en México: Orígenes, consecuencias y medidas instrumentadas para superarla, Publicación CNBV, 1997.

² Pesos de 1982.

relacionado fue que las instituciones financieras públicas especializadas, al no atender el ahorro, se volvieron dependientes de flujos de financiamiento subsidiado con frecuencia inestables³.

En segundo lugar, prevalecía el supuesto de que el promedio de pago de préstamos entre los grupos de bajos ingresos era mucho menor que el de otros agentes económicos, sin embargo, se comprobó que este no era el caso. No obstante, resultaba difícil que las instituciones financieras y públicas exigieran cumplimiento a los prestatarios cuando su mera existencia se debía, muchas veces, a razones de índole política y de imagen⁴. Al otorgar créditos a tasas fijas de interés nominal, la inflación erosionó el valor de las carteras de los bancos y de los fideicomisos.

Tercero, la tentación de disponer de crédito abundante y barato era en muchos casos irresistible. Así, en vez de canalizarlos a los grupos objetivo, los fondos subsidiados frecuentemente fueron a parar a manos distintas mediante sobornos o comisiones. Asimismo, el personal de estas instituciones financieras no siempre contaba con incentivos para cobrar a tiempo los pagos por capital e intereses de esta clientela⁵.

En cuarto lugar, los techos cada vez más restrictivos a las tasas de interés en realidad tendieron a empeorar la distribución del ingreso⁶. A medida que el crédito especializado se vuelve cada vez más costoso para los intermediarios, éstos tienen menos posibilidades de atraer capital accionario y solicitar préstamos; la proporción de activos invertidos en préstamos disminuye; y, dado que es menos costoso prestar cantidades mayores a clientes de menor riesgo (personas con buenas garantías, que generalmente son las que tienen dinero), los grupos objetivo originales no se benefician.

En resumen, la política financiera no comprendió la índole de la verdadera demanda de los servicios financieros, sirvió de manera insuficiente a la población objetivo, promovió la descapitalización de la banca de desarrollo y los fideicomisos e ignoró la importancia de la calidad del sistema financiero para el crecimiento económico, por lo que se requirió de una reforma financiera capaz canalizar de manera eficiente los requerimientos y necesidades de la sociedad.

³ Borja Martínez, F., El Nuevo Sistema Financiero Mexicano. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 119.

⁴ Idem

⁵ Ibidem, p. 20

⁶ Idem

1.3 La reforma financiera mexicana

Hasta finales de los ochenta, el sector financiero mexicano era un claro ejemplo de represión financiera: el gobierno canalizaba para sí la mayoría de los recursos captados por la banca comercial, imponía cuotas de crédito a varios sectores "prioritarios" e imponía techos a las tasas de interés sobre los activos y pasivos de la banca. La alta y volátil inflación que prevaleció de 1976 a 1988 muchas veces generó tasas reales de rendimiento negativas. Los niveles de incertidumbre obligaron a las empresas a invertir sus tesorías en instrumentos de plazos sumamente cortos que permitieran responder con prontitud a cualquier cambio que surgiera en la economía.

En consecuencia, la penetración financiera fue débil y el capital huyó al extranjero o se empleó de manera excesiva en inversiones improductivas como metales preciosos y bienes raíces.

Derivado de lo anterior, las empresas privadas pasaron por un intenso proceso de desendeudamiento originado por condiciones adversas a su desarrollo, entre las que destacan una contracción de la demanda interna, tasas de interés elevadas y volátiles, incertidumbre cambiaria y menor disponibilidad de fondos prestables. Esta tendencia sólo pudo revertirse hasta 1988, cuando el contexto macroeconómico se hizo favorable. La demanda agregada registró tasas de crecimiento más dinámicas y el nivel de las tasas de interés, nominales y reales, se redujo de manera significativa.

En un lapso relativamente breve (entre 1988 y 1994), una serie de políticas interconectadas permitieron al sector financiero mexicano ampliarse e impulsar el desarrollo económico. En México tuvo lugar un profundo cambio estructural que, en términos generales, se reflejó en un adelgazamiento y saneamiento financiero del sector público -lo que hizo posible una mayor disponibilidad de recursos financieros para el sector privado-; la estabilización de las principales variables macroeconómicas; la liberalización financiera; una dinámica apertura comercial, así como la reconversión industrial en varios sectores para fortalecer la competitividad de las empresas en este nuevo contexto de apertura.

En la banca, al depósito irregular de dinero -que constituye su actividad más antigua y característica- se ha venido agregando con apreciable dinamismo una creciente gama de instrumentos que fortalecen la captación por ésta de recursos del público, tales como emisión de nuevos tipos de valores, operación de "cuentas maestras" que vinculan cuentas de cheques con participación de sus titulares en fideicomisos de inversión en valores de renta fija, la colocación de letras de cambio aceptadas por instituciones de crédito y de pagarés avalados por éstas o el creciente servicio de los llamados "cajeros automáticos" para la recepción y el retiro de depósitos.

En noviembre de 1988 se inicia la liberalización financiera que culmina en 1990. Su instrumentación significó dejar de controlar las tasas de interés sobre los activos y los pasivos de la banca; eliminar las cuotas crediticias y todo tipo de préstamos obligatorios y reducir y eliminar el encaje legal y los coeficientes de liquidez. Asimismo permitió a la banca comercial competir con los fondos y ampliar el crédito al sector privado, tanto con fines de consumo como de inversión.

En este marco, el saldo del financiamiento del sistema bancario al sector privado cobró un fuerte dinamismo entre 1988 y 1992, aumentando en una tasa promedio anual de 30.9 por ciento real. Como proporción del PIB, el saldo promedio pasó de 9.7 por ciento en 1988, a 28.3 por ciento en 1992. Así el crecimiento de este indicador, resultó en promedio 10 veces superior al del PIB, de modo que el nivel de apalancamiento de las empresas privadas y de sus familias aumentó considerablemente⁷.

Es importante circunscribir el análisis de los indicadores de profundización financiera en el contexto macro y de política económica que determinaron su evolución. Al respecto, debe considerarse que la base de la cual parten dichos agregados era muy baja comparada con los estándares internacionales y que con las medidas de liberalización financiera y el saneamiento de las finanzas públicas, se impulsó el financiamiento de los cuantiosos recursos que requirió invertir la planta productiva para su modernización. Por lo anterior, el rápido crecimiento de los agregados monetarios y crediticios, no sólo era un efecto esperado, sino también deseable.

La evolución del agregado M4 de 1988 a 1994 refleja un creciente volumen de ahorro intermediado por el sistema financiero, habiendo sido la banca comercial el sector más dinámico en este proceso. Sin embargo, este incremento no fue reflejo de un aumento en el ahorro interno del país, no obstante que sí demuestra una mayor confianza en el sistema financiero por parte de los agentes económicos, al decidir éstos canalizar una mayor proporción de sus ahorros a través de dicho sistema.

A pesar de lo anterior, el sistema financiero mexicano aún es subdesarrollado y frágil. Comparada con promedios internacionales, la penetración financiera en México es baja, la relación de depósitos totales al PIB local se sitúa en 67.5% para el Distrito Federal (la más alta del país) contra el 97% de Canadá y el 93% de Estados Unidos⁸.

Además, otra señal de subdesarrollo es la escasez de sucursales bancarias. Casi 30% de la población mexicana vive en municipios carentes de servicios

⁷ La Crisis Bancaria en México: Orígenes, consecuencias y medidas instrumentadas para superarla,
Publicación CNBV, 1997.

⁸ Idem

bancarios, y de los 2,500 municipios, 1,667 no cuentan con ninguna clase de instituciones financieras.

A nivel macroeconómico, la tasa de ahorro interno ha descendido a niveles peligrosos al pasar de un promedio de 21.4% en 1983-1988 a solamente 17.8% durante el periodo 1989-1992, y de 19% en 1996⁹. Por lo tanto, un desafío clave es el diseño de nuevos instrumentos que contribuyan a generar más ahorro interno.

Otro desafío es eliminar, sobre bases sostenibles, la escasez de servicios financieros a los campesinos, tanto en su calidad de productores como de consumidores. Una tercera parte de la población vive en el campo y aunque los campesinos controlan el acceso a más de la mitad del total de la tierra, sólo generan 8% del PIB. De hecho, 70% de la gente pobre de México vive en zonas rurales. Y si bien la economía en general parecía en 1994 haberse recuperado, el sector agrícola no ha superado la situación crítica que comenzó a enfrentar a principios de los setenta.

En resumen, la reforma financiera debe proseguir. Si se desea un crecimiento estable de amplias bases a largo plazo, los servicios financieros del sector formal deben aumentar y mejorar su calidad para todos, no sólo para una élite adinerada.

Como se verá más adelante, obligar a la banca comercial y a la banca de desarrollo y fideicomisos a prestar a tasas artificialmente bajas y a cumplir con cuotas de crédito sólo propicia corrupción, vuelve aún más asimétrica la distribución del ingreso y debilita al sector financiero. Además, un sistema financiero débil tiene menos capacidad para auspiciar el desarrollo económico.

1.4 La vulnerabilidad del sistema financiero

A fines de 1994, la economía se encontraba en una situación vulnerable debido al sobreendeudamiento de empresas e individuos, así como al incumplimiento de las expectativas de crecimiento económico y evolución de las tasas de interés reales. Bajo este escenario, los efectos de la crisis sobre los sectores real y financiero fueron severos, siendo evidente durante los primeros meses de 1995 el riesgo de que se presentaran problemas de solvencia irreversibles en los sectores real y bancario, así como un eventual colapso financiero.

El lento crecimiento económico resultó inevitable en tanto la economía se ajustaba a profundas reformas estructurales promovidas y estaba sujeta a la apreciación de su tipo de cambio real. Sin embargo, a pesar del modesto crecimiento, el déficit de la cuenta corriente aumentaba persistentemente, reflejando

⁹ Examen de la Situación Económica de México, Publicación Grupo Financiero Banamex-Accival, Febrero 1997.

un insuficiente ahorro doméstico en relación con los esfuerzos de inversión de empresas mexicanas que buscaban mejorar su posición competitiva.

En el ámbito bancario, las tasas de interés activas repuntaron a partir de 1992, después de haber disminuido de niveles superiores a 44.0 por ciento en términos reales en el último trimestre de 1988, a 6.5 por ciento real en el último trimestre de 1991¹⁰. Este comportamiento de las tasas activas fue determinado por la tendencia general de las tasas de interés del mercado, así como por las provisiones que debieron constituirse como resultado del incremento de la cartera vencida. De esta manera, el alza de las tasas desde 1992 aceleró los problemas de cartera vencida de la banca y la crisis de liquidez del sector productivo.

Frente al elevado costo del crédito, debe cuestionarse por qué el dinamismo en la demanda de financiamiento en un contexto de elevadas tasas de interés reales.

Existen tres elementos que contribuyen en forma importante a explicar este fenómeno:

1. El primero tiene relación con la propia evolución de las tasas de interés activas en términos reales. Dado que el nivel de éstas ha sido superior al promedio de la tasa de productividad del capital, las empresas en su conjunto debieron acudir a nuevos créditos tan sólo para cubrir el pago de intereses.

2. El segundo elemento se relaciona con el nivel de la actividad económica. Al resurgir el dinamismo de la actividad productiva a partir de 1988, las empresas requirieron mayores montos de financiamiento.

3. El tercer elemento se refiere a la creciente demanda de crédito por parte de las familias. A partir de 1988 y hasta 1992, el crédito al consumo y a la vivienda experimentó crecimientos muy significativos, continuando el elevado dinamismo del crédito a la vivienda hasta 1994. Entre los factores que contribuyeron a este comportamiento pueden mencionarse los siguientes: las mejores expectativas sobre el ingreso permanente, el aumento en términos reales de la masa salarial después de varios años de crisis, el rezago en edificación de vivienda, la apertura comercial que puso a disposición de los consumidores una amplia gama de productos y las activas campañas de promoción de las tarjetas de crédito por parte de los bancos (hasta 1992). De este modo, un mayor número de familias se tornó en demandantes de crédito, caracterizándose su demanda por la baja sensibilidad de los niveles de tasas de interés observados en los últimos años. El saldo del crédito bancario al consumo y a la vivienda elevó su participación dentro de la cartera crediticia total de la banca comercial de 10.7 por ciento en 1987 a 23.1 por ciento en 1992, para quedar en 24.3 por ciento en diciembre de 1994¹¹.

¹⁰ Idem

¹¹ El Sistema Bancario Mexicano. Publicación CNBV, México, Julio 1996.

Habiendo señalado algunos de los factores que determinaron demanda de crédito, es necesario ahora considerar los factores que incidieron sobre la oferta de fondos prestables:

1. A partir del saneamiento de las finanzas públicas y la desincorporación de empresas paraestatales, el sector público liberó cuantiosos recursos que pudieron canalizarse al financiamiento del sector privado. A raíz de la eliminación del coeficiente de liquidez y la amortización en 1992 y 1993 de los valores gubernamentales en poder de la banca, se amplió en forma sensible la capacidad crediticia de esta última.

2. Entre 1980 y 1994, el país captó el mayor ahorro externo de la historia, lo que indudablemente aumentó la disponibilidad de recursos financieros en la economía.

3. El ahorro financiero aumentó considerablemente respecto del PIB, siendo el componente más importante de captación bancaria. El significativo aumento del saldo real de los pasivos bancarios se explica en buena medida por la capitalización de los intereses que devengan los propios pasivos.

1.5 La crisis y sus efectos sobre los sectores real y financiero

En el transcurso de 1994, acorde con los requerimientos del mercado, el Gobierno Federal emitió montos importantes de deuda interna de corto plazo denominada en dólares de los E.U.A. Por su parte, la concentración de vencimientos de pasivos en moneda extranjera a cargo de la banca mexicana y sus subsidiarias en el exterior produjo una fuerte presión sobre su liquidez en divisas. Basta señalar que en el primer trimestre de 1995 fueron exigibles más de 15,000 millones de dólares de obligaciones en moneda extranjera de dichas instituciones, mismas que fueron cubiertas o renovadas sin ningún incumplimiento.

En adición a algunas consideraciones de carácter macroeconómico tales como la revolencia de la deuda y la dependencia del ahorro externo para financiar el déficit de cuenta corriente, debe recordarse que en los periodos previos a la devaluación, los bancos, empresas y particulares se endeudaron en forma importante.

El riesgo de que los inversionistas no renovaran su deuda se subestimó porque se pensaba que México habría de obtener en el corto plazo su "grado de inversión", lo que le abriría el acceso a una mayor oferta de fondos externos.

En este contexto, cuando a fines de 1994 el Gobierno Federal se vio en la necesidad de devaluar el peso, como consecuencia de la crisis de liquidez y de que

se había reducido los márgenes de maniobra, se generó un pánico financiero entre los tenedores de papel mexicano en el exterior.

El problema no recaía en las condiciones fundamentales de la economía mexicana (existía solvencia en el largo plazo), sino en la percepción del riesgo de un colapso financiero del país. Esta reacción fue posible por el hecho de que en el transcurso de 1994 las obligaciones de corto plazo del Gobierno Federal y del sistema bancario alcanzaron niveles muy altos en relación con las reservas líquidas del país.

Las manifestaciones y el desenlace de dicho pánico son por todos conocidos: inestabilidad de los mercados financieros, al tiempo que México experimentaba una drástica reversión en la transferencia neta de recursos con el exterior que le obligó a ajustar a la baja, en forma sensible, su nivel de gasto agregado.

Por su parte, los efectos de la crisis en los sectores real y financiero fueron severos, no obstante que la comunidad financiera internacional puso a disposición de México un paquete de apoyo por 53 mil millones de dólares de los E.U.A. para superar los problemas de liquidez. Entre dichos efectos, destacan:

1. Un súbito incremento en las tasas de interés que llevaron a que éstas más que se quintuplicaran entre la segunda semana de diciembre de 1994 (TIIP de 20.2%) y la tercera semana de marzo de 1995 (109.7%). Esta trayectoria de los réditos, en adición a los niveles de sobreendeudamiento y a los efectos depresivos que tuvo en la actividad económica, afectó sensiblemente la capacidad de pago de los deudores, particularmente en un contexto de elevada cartera vencida y contracción de la masa salarial.

2. Se presentaron graves problemas de liquidez en la economía, principalmente en moneda extranjera y de refinanciamiento de la deuda.

3. En el sistema bancario, el mayor deterioro en la calidad de los activos (principalmente la cartera de crédito), condujo a la necesidad de constituir mayores provisiones, afectando por lo tanto el nivel de capitalización de las instituciones de crédito.

4. La depreciación del tipo de cambio elevó el valor en pesos de la cartera crediticia denominada en moneda extranjera y también redujo el nivel de capitalización de los bancos entre noviembre de 1994 y enero de 1995, en un punto porcentual.

1.6 Riesgo de un colapso financiero

El buen desempeño y solvencia de las instituciones bancarias son requisitos para el adecuado funcionamiento del sistema de pagos y de la economía del país. Es importante destacar que, debido a que el financiamiento es un insumo para un gran número de empresas y a la interdependencia entre las inversiones de las instituciones bancarias, el colapso de un intermediario bancario podría disparar efectos de contagio negativos en la economía.

La vulnerabilidad de la economía mexicana fue evidente en los primeros meses de 1995, con el consecuente riesgo de que se presentaran severos problemas de solvencia en las instituciones bancarias y un eventual colapso financiero.

Esta afirmación se sustenta en la ya débil posición de las instituciones financieras y del sector real a principios de 1995, así como el significativo repunte de las tasas de interés. Lo anterior fue agravado por la contracción de la oferta de fondos prestables y la drástica disminución en el plazo promedio del agregado M4 y de los créditos bancarios. En estas circunstancias, la falta de liquidez y la exigibilidad de las obligaciones, podrían haber conducido a un gran número de empresas y particulares a una situación de insolvencia en el corto plazo.

En este contexto, las autoridades financieras establecieron ciertos objetivos que deberían guiar y dar consistencia a cualquier tipo de medida diseñada e instrumentada para hacer frente a los efectos de la crisis. Estos objetivos fueron: evitar el riesgo sistemático; promover la credibilidad y la confianza del público; apoyar a las instituciones y no a sus accionistas; fortalecer el sistema bancario para evitar que éste obstaculizara la recuperación económica; minimizar el impacto fiscal y monetario, y promover una cultura de pago bajo las condiciones de mercado existentes.

Sin embargo, existía cierta dificultad para armonizar, lograr el equilibrio que exigían dichos objetivos y evitar ciertos efectos contradictorios en su instrumentación práctica. De esta forma, las autoridades han tenido que ser receptivas en el diseño de los diferentes mecanismos para afrontar la crisis, con el propósito de guardar el referido equilibrio dentro de los márgenes que permitía la propia evolución del programa económico.

En México, en adición a los inconvenientes observados en el plano internacional que surgen a raíz de que el Gobierno asume el control de los bancos en situaciones críticas, fue evidente la imposibilidad de generar súbitamente administradores eficientes para dirigir una intervención masiva, así como la reacción negativa que hubiesen tenido los mercados domésticos e internacionales frente a una medida de esta naturaleza.

Adicionalmente, es importante recordar que durante 1991 y 1992 se reprivatizaron dieciocho bancos. No obstante, debido a una administración ineficiente, irregular y/o problemas de solvencia, ya en el segundo semestre de 1994, el Gobierno Federal había intervenido dos bancos (Cremi y Unión) y dos más (Banpaís y Oriente) se encontraban bajo programas especiales de supervisión. Para marzo de 1996, un total de seis de las instituciones reprivatizadas y Banco Obrero habían sido intervenidas o recibido apoyo especial de FOBAPROA.

El proceso de decisión para diseñar medidas de apoyo debió considerar toda la información disponible en cada momento y, principalmente, el balance entre los beneficios y los costos inherentes, procurando que la banca no constituyera un obstáculo para la recuperación económica. Con respecto al costo de los programas fue prioritaria su minimización y distribución en el tiempo en forma consistente con los objetivos de la política fiscal, al tiempo que se lograron el alivio y el saneamiento deseados. Así, se definió una estrategia gradual y flexible, haciendo posible la instrumentación de medidas adicionales para anticipar nuevos problemas o bien fortalecer los programas que estuviesen funcionando adecuadamente.

1.7 Conclusión

En el proceso de intermediación financiera, actúan de manera interrelacionada instituciones e instrumentos. Sistemas financieros bien regulados harán que dicha interrelación se dé en términos que fomenten el ahorro de la sociedad y la canalización eficiente del mismo a las actividades productivas; por el contrario, deficiencias en la regulación se traducirán en mayor o menor medida en escaso ahorro, fuga de capitales y mercados de crédito ajenos a la orientación y supervisión de la autoridad.

Una vez superada la última gran crisis, uno de los retos más importantes que enfrenta el sistema financiero mexicano y en especial la banca, es la de reactivar el crédito, es decir, cumplir con una de sus principales funciones: la de intermediación financiera como promotora del crecimiento y desarrollo de la economía. También, deberá controlar y hacer más eficiente su estructura de costos de intermediación y de ingresos; controlar y mejorar la calidad de la cartera crediticia para evitar aumento de cartera vencida; elevar la rentabilidad y competitividad y mejorar la mezcla de captación.

CAPÍTULO II

Limitaciones del Sistema Financiero Mexicano

2.1 Introducción

Una estructura adecuada de un sistema financiero es esencial para garantizar el objetivo que este debe cumplir: canalizar de la manera más eficiente los recursos a inversiones que estimulen el crecimiento económico, promoviendo además el ahorro financiero y elevando el bienestar de la población. Sin embargo, la estructura del sistema financiero mexicano presenta una serie de problemas que limitan el cumplimiento de este objetivo. Entre otros: se trata de un sistema pequeño, poco profundo y altamente concentrado, donde las limitadas fuentes de financiamiento atienden preferentemente a grandes corporaciones.

Es importante resaltar que las deficiencias del sistema financiero se explican en parte por una serie de problemas estructurales del país. En concreto: existe una alta concentración del ingreso y de la propiedad; el funcionamiento del sistema legal y del poder judicial es lento e ineficiente; y la presencia de transacciones de fondos de origen dudoso es cada vez mayor. Asimismo, la baja tasa de ahorro y la volatilidad macroeconómica han impactado negativamente al sistema. Sin embargo, otro elemento explicativo de las deficiencias es la ausencia de un marco y una filosofía regulatoria integral que genere incentivos adecuados para garantizar que las instituciones del sistema cumplan con el objetivo propuesto.

Lo anterior no implica que no se haya avanzado en términos de la regulación. Por el contrario: a partir de 1988 se comenzaron a introducir cambios importantes para eliminar distorsiones en los mercados y promover el desarrollo del sistema. Entre otros: se abrió el sector de la inversión extranjera, se promovieron reformas a la legislación financiera, y se privatizó la banca¹². En fechas recientes se ha fortalecido el régimen de capitalización de los bancos y casas de bolsa para cubrir además de riesgos crediticios los riesgos de mercado, se ha iniciado la armonización de las normas contables de estos intermediarios con los principios internacionalmente aceptados, y se ha comenzado a trabajar en la implementación de una supervisión consolidada.

No obstante, todavía falta mucho por hacer. Es decir, a pesar de las diversas reformas al esquema regulatorio del sistema financiero que se han dado durante la última década, la crisis ha revelado que continúan existiendo serios problemas de fondo. Los efectos de esta problemática son claros: en contraste con economías desarrolladas, las empresas mexicanas no cuentan con un sistema financiero que

¹² López de Silanes, F. y G. Zamarripa (1995). "Deregulation and Privatization of Commercial Banking" *Análisis Económico*, 10 (Noviembre), pp. 113-164

tenga el alcance suficiente para formar las bases de una expansión estable y sostenida del sector real.

Por lo anterior, resulta conveniente señalar que, fuera del sistema, pueden surgir y surgen con alguna frecuencia, intermediarios financieros no institucionales cuya actividad se desempeña sin sujetarse a una regulación específica. La presencia de estos agentes económicos obedece, en no pocos casos a: rezago en la regulación institucional frente a un acentuado dinamismo de los servicios y operaciones financieras; excesiva regulación del sistema, lo cual incentiva y da cauce a actividades paralelas; o, por el contrario, a un orden normativo incompleto que permite con amplia o total libertad, llevar a cabo actividades al margen del propio sistema.

2.2 Diagnóstico

El sistema financiero mexicano presenta una serie de características que condicionan su propio desarrollo: 1) se trata de un sistema pequeño y poco profundo; 2) hay una gran concentración en el mismo, lo cual se refleja en márgenes de los intermediarios demasiado elevados; 3) el financiamiento alcanza de manera preferente a las grandes empresas, y sólo de manera tangencial a las pequeñas y medianas.

2.2.1 Un sistema pequeño y poco profundo

Existen diversos indicadores para medir el tamaño y profundidad del sistema financiero. Sin embargo, quizás el más apropiado sea el agregado monetario más amplio (M4), es decir, la suma total de todos los diferentes instrumentos financieros (cuentas de cheques, certificados de depósitos, Cetes, Ajustabonos, Bondes, papel comercial, etc.), restando únicamente los billetes y monedas en circulación (ya que no constituyen un ahorro). Al tomar este monto como proporción del PIB nos dice qué tan profundo es el sistema financiero.

Si crece más que el PIB, es decir, más que el resto de la economía, entonces podemos decir que existe un proceso de profundización financiera; el ahorro captado por el sistema financiero está creciendo más rápido que el resto de la economía. En otras palabras, el sistema financiero se está haciendo más profundo. En cambio, si crece a un ritmo menor que el resto de la economía, entonces se dice que existe una presión financiera; el sistema financiero va perdiendo terreno.

En este sentido, la banca comercial ha ido consolidando su papel de principal intermediario de los recursos que ahorradores e inversionistas intercambian en México, absorbiendo en 1995 el 77 y 85 por ciento de la captación y el financiamiento total del sistema respectivamente. Le sigue en importancia la banca de desarrollo, que a partir de 1988 ha dejado de cubrir las necesidades financieras del sector

público y se ha volcado en apoyo al sector privado. No obstante, el hecho de que la banca de desarrollo haya intermediado en 1995 un 28.2 por ciento del total del financiamiento, claramente refleja la alta participación gubernamental que continua existiendo en el sistema financiero mexicano. En tercer lugar se sitúa el mercado de valores. El desarrollo errático que ha tenido esta institución ha estado ligado a la evolución de la banca comercial, a las necesidades de financiamiento del sector público, y a la demanda de valores por parte de inversionistas extranjeros. Finalmente, es evidente por los datos, que la participación de las organizaciones auxiliares del crédito y del resto de los intermediarios es marginal dentro del sistema; es decir, aun cuando estos intermediarios porcentualmente han tenido crecimiento importante en los últimos cinco años, en términos relativos su relevancia en el conjunto del sistema es mínima.

A nivel global, las cifras reflejan un ascenso importante durante los últimos años en la captación, habiendo alcanzado niveles de 56.1 por ciento en 1994, después de partir del 27.4 por ciento en 1988. No obstante, conviene precisar que la profundización en la captación de nuestro sistema financiero aún está lejos de lograr la penetración existente en otros países: Canadá, Estados Unidos, el Reino Unido y Alemania alcanzaron durante los últimos tres años, en promedio, niveles de profundización del 97.0, 93.0, 87.0 y 85.0 por ciento, respectivamente. De igual manera, el nivel de profundización del financiamiento del sistema está todavía lejos de igualar aquel de otros países.

Así, por ejemplo, tan sólo el financiamiento (como porcentaje del PIB) canalizado al sector privado no financiero era en 1993 de 180.4 por ciento para Japón, 103.9 por ciento para Francia, 86.5 por ciento para E.U.A., y 69.9 por ciento para España; para México esta cifra fue de sólo 34.2 por ciento en 1993. En el último trimestre de 1994, este indicador llegó a representar el 44.3 por ciento del PIB, lo que es un número relativamente bajo en comparación con otros países. Para 1995 el costo de la recesión se vio claramente al observar que este número disminuyó a 38.9 por ciento en el último trimestre del año. Pero lo más preocupante es que a pesar de la recuperación económica de 1996, este indicador volvió a disminuir, llegando en el último trimestre a 36.9 por ciento.

Al analizar estos números, se puede observar que ha existido una tendencia muy marcada en cuanto a la reducción de plazos. Es decir, no solamente se ve que la gente está ahorrando menos, sino que el sistema bancario ha captado cada vez menos de ese ahorro y lo que ha logrado capturar ha sido a plazos muy cortos.

Lo anterior significa que no solamente existe una disminución en el ahorro interno, sino además nuestro sistema financiero ha perdido su capacidad para captarlo. Muchas familias y empresas estarán buscando fuentes alternativas que logren satisfacer sus necesidades.

2.2.2 Concentración

La evidencia teórica indica que debería existir una relación entre los niveles de concentración de un sistema financiero y la rentabilidad de los intermediarios en el mismo. Es decir, en un sistema desconcentrado tendríamos una mayor competencia entre los intermediarios, los cuales a su vez procurarían alcanzar menores costos de operación y mayores niveles de eficiencia. La propia competencia y la mayor eficiencia provocaría que la rentabilidad del sistema disminuyera paulatinamente. No obstante, aun cuando se encuentra una vinculación entre estas variables para el caso del sistema financiero mexicano, los datos no reflejan una correlación tan marcada como la teoría parecería indicar. Esto se confirma al observar que, aun cuando los datos sí reflejan una cierta tendencia a la desconcentración en el caso de los intermediarios más importantes, esta desconcentración no siempre ha ido ligada a una mayor eficiencia operativa y a una menor rentabilidad de estos intermediarios.

Baste como ejemplo examinar el caso del intermediario más importante en nuestro País: el bancario. Durante los últimos 45 años siempre ha existido por lo menos un grupo bancario que ha mantenido el control del 20% del mercado (medido por el tamaño de los recursos totales); asimismo, el número de instituciones que han venido cubriendo el 75% del mercado ha pasado de 42 en 1950, a 18 en 1970, y únicamente 9 en 1995. A pesar de que la concentración del sector es todavía alta, los estudios indican que los niveles han ido reduciéndose de manera constante a partir de 1988. Tal como se espera, los menores niveles de concentración han impactado positivamente la eficiencia operativa del sector. Los elementos que más han influido en promover la competencia en el sector han sido la desregulación financiera, la privatización bancaria, y la apertura en materia de inversión extranjera.

Contrariamente a lo que se esperaba, este proceso de desconcentración tuvo un impacto mínimo en la rentabilidad. Así, por ejemplo, en el periodo 1988-1993, el margen de interés neto (MIN)¹³ de la banca mexicana no sólo permaneció invariable, sino que éste se mantuvo en niveles superiores a los observados en la mayoría de los países desarrollados. La razón fundamental de este fenómeno fue la expansión desmedida de la actividad crediticia, al igual que algunos problemas ligados a la ejecución de garantías. Es decir, el exceso en la demanda de fondos, y las dificultades asociadas al repago de éstos en los casos de insolvencia de los acreedores, impidieron una reducción mayor en la rentabilidad de estos intermediarios, lo cual refleja la existencia de algunos problemas (de coyuntura y estructura) que han impedido que el sector tenga el comportamiento que teóricamente deberíamos esperar.

¹³ El MIN se define como la diferencia entre el ingreso financiero y el costo financiero, expresada como porcentaje de los activos promedio.

2.2.3 Impacto en el Sector Real

La estructura de un sistema financiero influye de forma determinante en el crecimiento del sector real mediante la asignación eficiente de los recursos de capital a las actividades económicas. Esta influencia se da a dos grandes niveles: el macroeconómico y el microeconómico. A nivel macro, el impacto del sector financiero sobre el sector real está condicionado por el tipo de sistema vigente en un país; sea este un sistema basado en mercados o uno basado en bancos. La ventaja de los primeros es que facilitan una distribución eficiente y rápida del riesgo entre sectores de la economía real, ya que los mercados permiten que los agentes diversifiquen de manera inmediata sus portafolios y cubran riesgos idiosincráticos conforme a sus preferencias. Por otro lado, los sistemas basados en bancos tienen la ventaja de permitir una distribución más eficiente del riesgo entre generaciones y entre periodos del tiempo. Ambos esquemas son efectivos en la medida en que cumplan con las funciones que les son propias¹⁴.

En México, el predominio de la intermediación bancaria colocaría a nuestro sistema financiero en uno basado en bancos. No obstante, a diferencia de otros sistemas que tienen esta característica, el desempeño del nuestro no demuestra una transferencia adecuada de riesgos, ni entre generaciones ni entre periodos de tiempo. Por otro lado, aun cuando los choques financieros observados en la economía durante la reciente crisis afectaron de manera inmediata el crecimiento y la productividad del sector real (como sucedería en un sistema basado en mercados), nuestro sistema no contó con mercados completos que permitieran una diversificación rápida y eficiente de riesgos. Es decir, el desempeño del sistema financiero mexicano ha demostrado que no contamos con una estructura adecuada (ni en términos de intermediarios bancarios ni de mercados) para apoyar el crecimiento macro del sector real.

A nivel micro el escenario es muy similar; el sistema no ha sido eficiente en dos aspectos: 1) no se ha dado una asignación correcta del crédito acorde con las potencialidades de cada sector o rama de la actividad económica; y 2) no se han provisto fuentes suficientes de financiamiento a las compañías mexicanas, en especial a las micro, pequeñas y medianas empresas. Tal como se ha mencionada anteriormente, los mercados financieros resultan incompletos y poco profundos, lo cual limita su papel como alternativas potenciales de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas¹⁵. Por ello, la mayoría de estas empresas, viendo limitado su acceso a los mercados y a los intermediarios, han tenido que seguir dependiendo de fuentes internas de financiamiento para el desarrollo de sus estrategias de mercado.

¹⁴ Allen, F., "Stock Markets and Resource Allocation". C. Mayers y X. Vives (eds.). Capital Markets and Financial Intermediation, Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁵ Las grandes empresas mexicanas sí han tenido acceso a fuentes de financiamiento, tanto en el mercado de valores y en el sector bancario nacional, como en los mercados de capitales internacionales.

2.3 Problemas Estructurales

Las características mencionadas anteriormente en el diagnóstico realizado son consecuencia de una serie de problemas estructurales que afectan al conjunto del sistema financiero, siendo éstas las siguientes¹⁶: 1) el incumplimiento de la ley; 2) las reglas poco claras que existen para la participación gubernamental; 3) el arbitraje institucional; 4) la falta de productos que aseguren una transferencia y aglomeración eficiente de los recursos; 5) la ausencia de mecanismos para el manejo del riesgo; 6) la falta de esquemas para el control y monitoreo de los recursos; 7) las imperfecciones en el sistema de pagos; 8) la presencia de barreras de salida.

2.3.1 Incumplimiento de la Ley

Un primer tema de estructura es el cumplimiento de la ley en México. Es decir, la efectividad de los derechos de los inversionistas que participan en un sistema financiero, va de la mano tanto de la ley que prevalece en el mismo, como de la eficacia de las instituciones para hacer cumplir de manera eficiente y expedita esa ley. Esto es particularmente relevante para nuestro país, donde un análisis empírico de los principales indicadores del respeto a la ley y la eficiencia del sistema legal ponen a México en marcada desventaja ante la mayor parte de sus competidores internacionales¹⁷. Muy significativos son los casos de "eficiencia del sistema jurídico" y "corrupción" en donde México ocupa el lugar 41 y 43 respectivamente, de un total de 50 países.

Los datos reflejan que el cumplimiento de los contratos en México opera dentro de un sistema judicial lento, corrupto e ineficiente que implica altos costos para las transacciones financieras. Lo anterior obliga a que, al margen de los cambios que son propios de una reforma al sistema judicial, un cambio estructural de la regulación financiera busque promover mecanismos complementarios al proceso judicial, tales como el arbitraje, que aceleren la resolución de los conflictos contractuales que se dan en las transacciones. Al mismo tiempo la ausencia de un sistema judicial eficiente reclama la necesidad de una regulación financiera cuyas normas sean transparentes y simples.

2.3.2 Reglas poco claras para la Participación Gubernamental

El gobierno en México juega un papel vital en el financiamiento de muchas actividades económicas mediante organismos públicos como la banca de desarrollo y

¹⁶ Merton, R.C. *Operation and Regulation in Financial Intermediation: A Functional Perspective*, Boston: Harvard Business School WP#93-020, Boston, Julio 1993.

¹⁷ La Porta, R.F., López de Silanes, A. Shleifer y R. Vishny. "Law and Finance". NBER Working Paper Series, Working Paper 5561, Julio 1996.

los fideicomisos de fomento, los cuales proveen financiamiento a aquellas actividades y sectores que no son atendidos por la banca comercial¹⁸.

Sin embargo, la acción gubernamental ha enfrentado dos problemas principales. En primer lugar, no se han definido de manera clara las actividades y los sectores objeto de apoyo de estos intermediarios. En algunos casos, esto ha provocado que los apoyos a actividades y sectores prioritarios sean insuficientes, en otros casos, se han apoyado proyectos de inversión que no son rentables desde el punto de vista gubernamental (o proyectos que no necesitan de este apoyo), incluso en ocasiones se han creado múltiples estructuras burocráticas que atienden de manera simultánea a una misma actividad o sector. En segundo lugar, los intermediarios de primer piso que la banca de desarrollo utiliza para canalizar sus recursos, frecuentemente han sido poco exitosos en el cumplimiento de los objetivos de estas instituciones.

Por ello, es importante desarrollar un foco más estrecho y estratégico para las intervenciones directas del gobierno en las operaciones de crédito, con el objeto de asegurar que estos intermediarios complementen (y no sustituyan) los servicios financieros que provee la banca comercial. Asimismo, es esencial el asegurar que los fideicomisos de fomento no compitan con la banca de desarrollo, es decir, se debe de cuidar que estas dos figuras no dupliquen esfuerzos en atención a las actividades, sectores o regiones objeto de apoyo. Para ello, el foco de estos intermediarios debe de ser el asegurar servicios financieros eficientes a los sectores socialmente rentables. Es decir, una adecuada evaluación de los proyectos de inversión debe de considerar a cada proyecto, de manera individual, no sólo por los flujos económico-financieros que este puede generar, sino también por el impacto distributivo que éste tendrá en el conjunto de la economía¹⁹.

Finalmente, dado que en el caso de la banca de desarrollo la operación del intermediario se da en el segundo piso, es importante asegurar que los créditos lleguen de la manera más directa a los agentes sujetos de apoyo. Esto es relevante, ya que ha sido frecuente que el subsidio gubernamental recaiga parcialmente en los intermediarios de primer piso, y no en los destinatarios finales de crédito, desvirtuando el propósito de estas instituciones. Para ello, es necesario elaborar esquemas de participación de riesgos entre estas instituciones y los intermediarios de primer piso que aseguren que estos últimos cumplan de manera eficiente esta función crediticia.

¹⁸ Maydon, M., Experiences in Financial Engineering: Development Banking in Mexico, Borrador, Banco de México, 1994.

¹⁹ Gavito, J., La Eficiencia del Sector Financiero y su Impacto sobre el Sector Real, Borrador, ITAM-NAFIN.

2.3.2.1 Regulación Prudencial y Desregulación

Un segundo papel del gobierno, se da en su carácter de regulador dentro del sistema. Conforme a criterios deseables de eficiencia económica esta participación de la autoridad debe darse en el cumplimiento de los siguientes objetivos: 1) limitar el riesgo sistemático; y 2) reducir los problemas de información asimétrica dentro del sistema²⁰. Para el caso de México, esto implica que existen algunas áreas que están excesivamente reguladas, mientras que otras no cuentan con los criterios prudenciales adecuados para cumplir con los objetivos planteados.

El caso de las arrendadoras, las empresas de factoraje, los almacenes generales de depósito, las sociedades financieras de objeto limitado (SOFOLAS), las casas de cambio, las sociedades de ahorro y préstamo (SAP's), y las uniones de crédito claramente ejemplifican esta primer deficiencia. Para las cuatro primeras instituciones la experiencia internacional es ilustrativa, ya que hace evidente que cuando éstas son independientes (es decir, cuando no son parte de un grupo financiero) generalmente están sujetas a una regulación y supervisión muy limitada por parte de la autoridad financiera. La racionalidad de lo anterior, es que al no captar recursos del público ni participar en el sistema de pagos, la regulación estricta de estos intermediarios no se justifica de acuerdo a criterios de eficiencia económica. Por ello, tanto la evidencia teórica como la empírica parecen indicar la conveniencia de tender a una desregulación de los factorajes, las arrendadoras, los almacenes, y las SOFOLES independientes.

El caso de las casas de cambio, las SAP's y las uniones de crédito²¹ es hasta cierto punto similar a las anteriores, aunque la naturaleza de las operaciones que estos intermediarios llevan a cabo hace indispensable incorporar algunas precisiones. Con respecto a las primeras, un análisis comparativo en el ámbito internacional hace evidente que las casas de cambio están excesivamente reguladas en nuestro sistema; también es claro que la regulación vigente excede ampliamente los objetivos anteriormente mencionados. Sin embargo, no sería prudente tender a una desregulación total de este sector ya que los problemas de lavado de dinero y la vigilancia del mercado cambiario requieren que las autoridades mantengan algunos controles sobre estos intermediarios. Con respecto a las SAP's y las uniones de crédito, estos intermediarios no están facultados para captar depósitos del público en general. Por ello, si la intención es que capten y presten recursos únicamente entre sus socios, entonces tampoco parece existir una justificación económica para que estos intermediarios estén sometidos al estricto régimen regulatorio vigente en el sector.

²⁰ Naranjo, M.. "Essays on Financial Regulation", Doctoral Dissertation, University of California at Berkeley.

²¹ Cabe mencionar que las Sociedades de Ahorro y Préstamo junto con las Uniones de Crédito y las Almacenadoras constituyen tan solo el 1% del total de los activos del sistema financiero mexicano

Una segunda deficiencia que se presenta en el sistema financiero mexicano es la presencia de diversas instituciones cuyo régimen de regulación prudencial es limitado en asegurar el cumplimiento de los objetivos planteados. En este sentido, las autoridades deben de asegurar que la regulación de estos intermediarios atienda temas como estándares contables homogéneos, límites a conflictos de interés, y regímenes de inversión adecuados.

2.3.3 Arbitraje Institucional

Un tercer tema de estructura son los problemas que derivan dentro del sistema como consecuencia del arbitraje institucional. Es decir, un principio filosófico de regulación funcional es la igualdad de tratamiento regulatorio y responsabilidad regulatoria para operaciones cuyas características económicas sean substancialmente similares²². Esto es particularmente relevante en México donde la regulación y la responsabilidad de la autoridad han estado enfocada a las instituciones (y no a las operaciones), generando una serie de incongruencias en el marco regulatorio.

Así, por ejemplo, en teoría la responsabilidad regulatoria de las autoridades del sistema debería de seguir un cierto orden: el Banco de México se debería de encargar de aquellos temas ligados a la protección del sistema de pagos y al control de la política monetaria; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) debería de concentrarse en las autorizaciones de nuevas instituciones; y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) debería de encargarse de todos los temas ligados a la regulación y supervisión prudencial (exceptuando, claro está, a las autorizaciones). Asimismo, dentro de sus facultades, la regulación que emiten estas autoridades debería de seguir un mismo criterio al tratarse de operaciones similares efectuadas por las distintas instituciones.

Sin embargo, la realidad demuestra que no ha habido una clara delimitación de las responsabilidades de estos órganos. Por ejemplo, en el ámbito de los bancos, la regulación sobre las características de las operaciones bancarias, reglamentada a través de las circulares de Banco de México, contiene también normas de regulación prudencial. De igual forma, a pesar de que la CNBV tiene el mandato de emitir e instrumentar regulación prudencial, una gran parte de esta facultad regulatoria radica en el SHCP. Finalmente, aun cuando la supervisión bancaria se delega a la CNBV, tanto la SHCP como el Banco de México tienen también funciones de supervisión en el ámbito de sus facultades regulatorias.

Tampoco ha existido una regulación funcional de las operaciones. Un ejemplo claro viene dado por los distintos regímenes regulatorios que existen entre la

²² Merton, R.C., Operation and Regulation in Financial Intermediation: A Functional Perspective, Boston: Harvard Business School WP#93-020, Boston, Julio 1993.

banca de desarrollo y la banca comercial para operaciones substancialmente similares. Por ello, aun cuando se ha avanzado en ajustar los estándares contables de estos intermediarios a aquellos vigentes en la banca comercial, es esencial el trabajar en otros temas que todavía se encuentran rezagados; entre estos, requerimientos de capital, normas para la valuación de la cartera crediticia, y sistemas para el manejo de riesgos de estos intermediarios.

Otro ejemplo se da en las instituciones que fomentan el ahorro popular. Un grupo de ellas (las SAP's) están sujetas a criterios de regulación y supervisión; sin embargo, estos intermediarios coexisten con cajas de ahorro que tienen la misma función pero que operan en la informalidad. De ahí la necesidad de analizar la opción de aplicar un mismo tratamiento regulatorio a todos los intermediarios que operan en el ámbito del ahorro popular, al tratarse de operaciones e intermediarios cuyas funciones económicas son prácticamente las mismas.

Finalmente, un último ejemplo se da en las instituciones que operan la función cambiaria. Es decir, coexisten distintos agentes que cumplen con esta tarea (casas de cambio, centros cambiarios y agencias independientes como Elektra), cada uno sujeto a un tratamiento regulatorio substancialmente distinto. Así, por ejemplo, las casas de cambio, una vez autorizadas, cuentan con una regulación clara acerca del tipo de operaciones y los montos de transacciones que pueden realizar. Los centros cambiarios, por otro lado, no requieren de autorización por parte de la SHCP, aunque sí tienen restringidos los montos máximos que pueden operar en cada transacción. Finalmente, empresas independientes como Elektra, no están sujetas a ningún tipo de regulación o supervisión por parte de las autoridades financieras.

Dado lo anterior, es indispensable que nuestro marco jurídico comience, por un lado, a ordenar las facultades de los reguladores y, por otro, a establecer una misma responsabilidad y tratamiento regulatorio para aquellas operaciones cuya esencia económica sea substancialmente similar.

2.3.4 Falta de productos para la Transferencia y Aglomeración de Recursos

Otro tema de estructura es el relativo a los productos que permiten transferir y aglomerar los recursos de capital. Es decir, el sistema financiero debe establecer mecanismos que permitan aglomerar recursos y subdividir las participaciones en los proyectos, permitiendo el acceso de pequeños inversionistas a las oportunidades de inversión. Asimismo, el sistema debe proveer esquemas para la transferencia de recursos y conversión de plazos que separen las necesidades de liquidez de los ahorradores de los requerimientos de inversión de la economía.

Los bancos son un ejemplo del tipo de instituciones que tradicionalmente han cumplido con estas funciones en México. Sin embargo, las sociedades de inversión, las aseguradoras, las casas de bolsa, el mercado de valores, las SAP's y las

organizaciones auxiliares de crédito comienzan a tener un importante crecimiento dentro del sistema financiero.

A pesar de lo anterior, todavía existen algunas instituciones y algunos instrumentos que podrían apoyar las funciones de aglomeración y transferencia de recursos de una manera más eficiente, pero que hasta ahora se encuentran ausentes (o poco desarrolladas) en la estructura del sistema financiero mexicano. En particular son dos los ejemplos principales de estos mercados: los títulos emitidos bajo procesos de bursatilización de activos y los bonos municipales y estatales. Otra institución ausente, que en algunos países juega un papel relevante en el cumplimiento de estas funciones son los fondos de pensiones.

2.3.4.1 Bursatilización de Activos

La bursatilización permite divorciar la captación de fondos de la generación de préstamos. Es decir, la bursatilización de activos genera una nueva alternativa de financiamiento para las empresas, solucionando muchos problemas de información entre emisores e inversionistas, y permitiendo una mejor manera de compartir riesgos y garantizar el repago de los recursos invertidos²³. En México, el brindar a los bancos y demás instituciones financieras la capacidad de financiar su cartera crediticia con fondos externos cobra particular relevancia en el contexto actual de escasez de capital. Adicionalmente, este esquema puede resultar de mucho valor para que las instituciones financieras pequeñas y medianas de nuestro país logren superar su desventaja relativa en el costo de fondeo.

Finalmente, este mecanismo permitiría a las instituciones bancarias concentrarse en las funciones de evaluación y otorgamiento de crédito (sin tener que preocuparse tanto por la captación de recursos), y generaría condiciones para el crecimiento de las sociedades de inversión y los fondos de pensiones.

2.3.4.2 Bonos Municipales y Estatales

Un segundo producto sustituto son los bonos municipales y estatales, que pueden ser un vehículo efectivo para captar recursos en los mercados y financiar proyectos locales de infraestructura, especialmente cuando estos son emitidos en los mercados internacionales. Estos instrumentos pueden ser relevantes para México ya que estudios recientes concluyen que durante los próximos quince años México necesitará alrededor de 34 billones de dólares para financiar este tipo de proyectos. También es importante mencionar que, además de asegurar un financiamiento de largo plazo para los proyectos, la emisión de bonos municipales y estatales generaría un efecto positivo de monitoreo de los mercados internacionales sobre el manejo financiero de las autoridades locales.

²³ Fabozzi, F. y F. Modigliani, *Mortgage and Mortgage-Backed Securities Markets*, Boston: Harvard Business School, 1992.

2.3.5 Ausencia de Mecanismos para el Manejo de riesgos

Dado que no sólo la asignación y distribución de recursos de capital, sino sus riesgos, son elementos determinantes de los procesos de ahorro e inversión, el sistema financiero debe permitir un manejo eficiente del riesgo.

En general los sectores financieros ofrecen tres formas para manejar el riesgo: la diversificación, el aseguramiento y la cobertura²⁴. La diversificación reduce el monto de los riesgos asumidos, por medio de la combinación de riesgos no correlacionados. El aseguramiento se refiere al conjunto de títulos o contratos que limitan el riesgo a cambio del pago de una prima. Finalmente, la cobertura permite la eliminación de riesgos a través de la venta, spot o futura, de estos. En el caso de México, hay una ausencia de mecanismos efectivos para el manejo de riesgo, bien porque las instituciones que debieran jugar este papel están ausentes, o bien porque su funcionamiento no ha sido el adecuado.

En el caso de diversificación, ésta tradicionalmente se lleva a cabo en economías desarrolladas por medio de sociedades de inversión y los fondos de pensiones. No obstante, en México ambos intermediarios presentan bloqueos en la regulación que impiden una diversificación eficiente de riesgos. En las sociedades de inversión hay una cierta inflexibilidad del régimen de inversión, ya que la ley establece límites sobre tenencia de valores de una misma emisora, lo cual en un mercado tan pequeño y concentrado como el mexicano constituyen un impedimento para la conformación de una cartera eficiente.

El caso de los fondos de pensiones es distinto, ya que se trata de un vehículo de inversión que apenas comenzará a funcionar en 1997 y sobre el cual poco se puede hablar en términos de su implementación. No obstante, aun cuando todavía no se tiene evidencia sobre su operación, desde ahora es posible identificar que el régimen de inversión de estos intermediarios presenta una serie de restricciones: exige que el 100 por ciento de los activos totales de las SIEFORES estén representados por efectivo y valores, limita la mayor parte de las inversiones en valores de adquisición de deuda; y prohíbe las inversiones en valores extranjeros y productos derivados.

Por ello, si se quiere que tanto las sociedades de inversión como los fondos de pensiones se constituyan en vehículos eficientes de diversificación de riesgos, es necesario flexibilizar los regímenes de inversión a los que ambos se encuentran sujetos.

²⁴ Mason, S.P., The Allocation of Risk, en *The Global Financial System: A Functional Perspective*, Boston: Harvard Business School Press 1995.

Con respecto al aseguramiento, el número y el tamaño de los contratos que limitan el riesgo a cambio del pago de una prima en el mercado mexicano es relativamente pequeño. Así, por ejemplo, mientras en países como Estados Unidos y Canadá tienen una relación de primas respecto al PIB que oscila entre 5 y 10 por ciento, para México este índice se ubica actualmente en menos del 2 por ciento. Las limitaciones que enfrenta el sector para constituirse en un vehículo eficiente de distribución de riesgos son diversas. Por un lado existen factores de corte circunstancial, tales como el bajo nivel de ingreso y la falta de cultura de cobertura de riesgos.

Finalmente está la cobertura, que permite eliminar riesgos mediante la venta de los mismos en el mercado. En el cumplimiento de esta tarea los productos derivados juegan un papel importante. México cuenta con una regulación que permite la operación de algunos derivados sobre el mostrador. Sin embargo, hasta ahora este mercado se ha caracterizado por ser ilíquido y poco profundo. Con el fin de impulsar a dicho mercado se encuentra en proceso de elaboración la regulación secundaria que permitirá la implementación de una Bolsa de futuros y opciones en nuestro país. Sin embargo, México todavía carece de una legislación federal que sirva como ley superior en la materia.

2.3.6 Falta de esquemas para el Control y Monitoreo de Recursos

Otra deficiencia estructural identificada en el sistema financiero mexicano es la ausencia de esquemas efectivos de control y monitoreo de recursos. Es decir, la existencia de asimetrías de información en el sistema financiero genera problemas en la selección de proyectos de inversión y en el monitoreo y control del uso de recursos de capital, de ahí la necesidad que tiene el sistema de garantizar mecanismos que permitan superar estos problemas²⁵.

Uno de estos esquemas es el que proviene de los bancos. Sin embargo, para el caso mexicano, estos mecanismos funcionan de manera inversa a la operación que éstos tienen en otros países. Es decir, en países como Japón y Alemania, los bancos juegan un papel esencial en monitorear y controlar a las empresas, no sólo por la influencia que les confiere el voto (vía la propiedad y posesión de acciones), sino también porque han desarrollado mecanismos que les permiten vigilar y participar de cerca en las decisiones de producción e inversión de éstas. El ejemplo más claro de esto es la participación de los bancos en los consejos de administración de las empresas, lo que les permite permanecer en contacto con las políticas de las compañías.

El caso de México es justamente inverso, ya que el control se da de los grupos industriales hacia los grupos financieros. Es decir, en el caso de nuestro país los

²⁵ Monks, R.A.G. y N. Minow, Watching the Watchers: Corporate Governance for the 21st Century, Cambridge: Blackwell Publishers 1996.

principales grupos industriales han tratado de mantener un control estrecho con los grupos financieros (en general, por medio de participaciones en el capital de estos grupos), con el objeto de asegurar un acceso continuo de fondos baratos. Esta dinámica ha generado tres problemas que se encuentran interconectados: 1) los grupos financieros no han podido ejercer la labor de monitoreo y control de recursos que deberían cumplir dentro de la economía mexicana; 2) los accionistas industriales frecuentemente han utilizado a los grupos como "caja chica" para sus empresas, incurriendo en claros conflictos de interés; y 3) el control que los grupos industriales han tenido sobre la banca ha generado una transmisión del riesgo industrial hacia los depositantes (e indirectamente al gobierno, vía la red de seguridad).

Es indispensable romper este círculo vicioso en la relación banca-industria a dos niveles: 1) incorporando regulación prudencial que limite el control que los grupos industriales han mantenido sobre los grupos financieros; y 2) promover mecanismos que favorezcan un control y monitoreo de los últimos sobre los primeros.

2.3.7 Imperfecciones en el Manejo del Sistema de Pagos

La existencia de un sistema de pagos eficientes es esencial para reducir costos en las transacciones financieras. Es decir, la transferencia de recursos de capital (dinero, valores, etc.) implica costos y riesgos de transacción. Por ello, todo sector financiero debe de proveer sistemas eficientes de liquidación, compensación de pagos y archivos de transacciones que reduzcan estos costos y riesgos. Los costos de transacción derivan del procesamiento, transporte, financiación y mantenimiento de garantías y colaterales. Los riesgos se originan por fallas en el cierre de las operaciones, tales como la imposibilidad de conseguir financiamiento o de entregar lo prometido.

En México, los mecanismos que utiliza el sistema de pagos para manejar estos costos y riesgos son diversos. Entre ellos destacan la presencia del Banco Central, la existencia de un mercado de valores, las redes electrónicas de pagos, las redes bancarias, los mecanismos de compensación, la inmovilización de títulos, los instrumentos de pago contra entrega y las garantías de desempeño. En términos generales esta serie de mecanismos operan con relativa eficiencia en el manejo de costos y riesgos. No obstante, existen algunas imperfecciones en términos de la compensación de operaciones en el mercado de derivados sobre el mostrador y en términos del funcionamiento del INDEVAL. Así, un análisis de la estructura del sistema financiero debe contemplar y confirmar el papel central que un manejo eficiente del sistema de pagos puede dar en términos de: 1) otorgar certidumbre a los agentes del sistema; y 2) reducir los tiempos, los costos y los riesgos en las transacciones financieras.

2.3.8 Barreras de Salida

Todo sector financiero debe tener mecanismos claros, que por un lado, permitan una salida ordenada de las instituciones del sistema, y por otro, otorguen una protección adecuada a los ahorradores.

Con respecto a lo primero, es claro que la ausencia de reglas claras acerca del límite de la intervención gubernamental en nuestro sistema financiero ha incentivado operaciones riesgosas por parte de las instituciones; esto ha sido particularmente relevante en el caso de bancos y casas de bolsa. Asimismo, la ausencia de una salida ordenada de ciertas instituciones de nuestro sistema ha impedido una reasignación eficiente de recursos en nuestra economía. Lo anterior obliga a trabajar en el establecimiento de un marco legal (hasta ahora ausente) que establezca reglas muy claras para la intervención y/o cierre de los intermediarios financieros en los casos de insolvencia. El establecimiento de estos mecanismos expeditos de intervención y de salida es indispensable para asegurar una competencia justa dentro del sistema financiero.

En cuanto a lo segundo, los mecanismos para la protección de los ahorradores que existen en nuestro sistema financiero no han sido eficientes en su operación. En este sentido, un análisis de las distorsiones que prevalecen en nuestro sistema requiere abordar los dos fondos de protección vigentes en la actualidad: el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (FAMEVAL).

Con respecto al FOBAPROA, los problemas de información asimétrica y la protección a los pequeños depositantes justifican la presencia de un seguro de depósito dentro de un sistema financiero. En el caso de México, este seguro se ha implementado por medio del FOBAPROA, cuyo objetivo ha sido proteger los recursos de los acreedores de la banca (depositantes) e inducir a los bancos a incrementar su capitalización. Los incentivos que ha generado el esquema adoptado en México, evidenciados durante la crisis bancaria, exigen identificar los principales problemas de este fondo de protección. Entre estos se encuentran: 1) el FOBAPROA cobra una prima fija mensual, independientemente del nivel de riesgo que asume el intermediario; 2) no se tiene un monto máximo que se garantice al depositante, ya que todos los posibles apoyos son otorgados de manera discrecional por el Comité Técnico del FOBAPROA; 3) el fideicomiso ha incluido protección a los depositantes interbancarios; y 4) el seguro de depósito ha cubierto a la totalidad de los intermediarios del grupo financiero, provocando serias distorsiones en algunos mercados (como es el caso del arrendamiento y el factoraje).

Como segundo fondo está el FAMEVAL, cuyo objetivo es dar protección a los inversionistas en el mercado de valores. Conforme a la Ley del Mercado de Valores este fondo tiene como finalidad: 1) la realización de operaciones preventivas

tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las casas de bolsa y los especialistas bursátiles; y 2) procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas sociedades.

Sin embargo, a diferencia de los fondos de protección a depositantes, los fondos para protección de inversiones en valores no son ni comunes ni presentan una justificación de existir conforme a criterios de eficiencia económica. El caso más conocido es el administrado por la Securities Investor Protection Corporation (SIPC) en Estados Unidos, que muestra grandes diferencias con relación al fondo utilizado en México. Por ello, no parece hacer sentido la operación de un fondo (de carácter público) para procurar el cumplimiento de obligaciones contraídas por casas de bolsa y especialistas bursátiles, ya que estos intermediarios no tienen responsabilidad patrimonial en su función de intermediación.

Esto implica que deberá evaluarse la conveniencia de cesar la operación de dicho fondo. En todo caso, deberá analizarse si es deseable y accesible establecer una protección exclusiva en los casos de fraude para estos intermediarios. Un fondo con este último objetivo podría constituirse con participación privada y con una administración similar al de la SIPC.

2.4 Conclusión

El punto central de una reforma estructural al sistema financiero mexicano es el de impulsar, de manera conjunta, el papel y las funciones que cada una de las partes (intermediarios y mercados) deben de jugar dentro del conjunto del sistema. Sólo cuando existan las instituciones adecuadas, y hasta que éstas desempeñen de manera efectiva las funciones que tienen asignadas, entonces podremos asegurar que el sistema financiero estará cumpliendo con el objetivo inicialmente propuesto: canalizar de la manera más eficiente los recursos a inversiones que estimulen el crecimiento económico, promoviendo además el ahorro financiero y elevando el bienestar de la población.

CAPÍTULO III

El Sistema Financiero Informal

3.1 Introducción

Desde el punto de vista de los pobres, existen dos sistemas financieros: formal e informal. El primero suele estar casi siempre fuera de su alcance; de hecho en la práctica, al igual que el cúmulo de sus actividades económicas, la mayor parte de su actividad financiera se desenvuelve en un ámbito extralegal: sin autorización, sin supervisión, libre de impuestos y, por lo general, inadvertida en los registros y datos oficiales. Por lo anterior, las finanzas informales constituyen un fenómeno estadístico muy poco o muy mal cuantificado.

Una manera de distinguir al sistema financiero formal del informal es mediante la definición de Dale W. Adams: "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".

Hasta principios de los años 80, la atención se fijaba en las finanzas formales, y únicamente en ocasiones se hacía mención de aquellas actividades financieras que no se encontraban reguladas. Fue a finales de los años 80 que, las investigaciones comenzaron a mostrar que las finanzas informales jugaban un papel muy importante en el desarrollo de las personas de escasos recursos: Pequeños granjeros, micro empresarios y mujeres. También se hizo aparente que en ciertos países, el sistema informal operaba de una manera más eficiente y con mayor equidad que las finanzas formales.

En este tipo de estudios se encontró que, los "prestamistas informales" recuperaban la mayor parte de sus préstamos, mientras que los "prestamistas formales" presentaban serios problemas de morosidad. Al no tener las ventajas del sistema legal, las partes de una operación financiera informal encuentran maneras para proporcionarse incentivos de cumplimiento; en otras palabras, para reducir al mínimo la selección adversa y el riesgo moral. Estas maneras incluyen la reciprocidad, amarrar los créditos con transacciones comerciales o laborales, el uso de un aval y la sobrecolateralización, la presión social e incluso consideraciones de estatus²⁶. Además, resulta increíble la habilidad que tienen las finanzas informales para movilizar y colocar grandes cantidades de ahorro voluntario, mientras que los bancos tienen dificultades para atraer depósitos.

²⁶ Mansell Carstens, C., "Las Finanzas Populares en México", Ed. CEMLA-ITAM, México, Junio 1995, p. 41.

Existen dos características que distinguen de manera particular al sector formal del informal: 1) la clase de personas que acuden a cada sector, y 2) la clase de servicios que proporcionan. Las finanzas formales generalmente otorgan Préstamos y reciben depósitos de gran cuantía, solicitan colateral para protegerse, los instrumentos financieros son de largo plazo y tienen soporte legal. Las finanzas formales prestan sus servicios a la clase alta económicamente hablando y les solicita que acudan a las instituciones financieras para realizar sus transacciones. En contraste, las finanzas informales operan con préstamos y depósitos pequeños, comúnmente no se solicita colateral, se realizan transacciones a corto plazo y trabajan a la sombra del ámbito legal. Los participantes del sector informal son gente pobre, mujeres y operadores de pequeños negocios principalmente. A diferencia de las finanzas formales, las transacciones se realizan en la puerta de las casas de los clientes, en su lugar de trabajo o en mercados populares. Resulta sorprendente como las finanzas informales pueden proveer esta clase de servicios sin caer en costos altísimos o ahogarse en créditos morosos²⁷.

Las similitudes en la actividad financiera informal entre los pobres son impresionantes, casi en todas las instancias la actividad financiera informal comprende mucho más que el agiotismo, siempre hay amigos, familiares, patrones, caseros, clientes, comerciantes, aboneros, tenderos y prestamistas dispuestos a dar crédito, así como múltiples mecanismos -similares en todo el mundo- para ahorrar y realizar pagos.

3.2 Diferentes tipos de Finanzas Informales

Para realizar un estudio profundo de las finanzas informales, resulta necesario conocer que clase de servicios se proporcionan junto con las técnicas asociadas, las prácticas y la tecnología utilizada. Un análisis cuidadoso de las finanzas informales puede proporcionar el tipo de servicios financieros que las personas consideran que son los más útiles.

La gran variedad de servicios que se pueden encontrar hace imposible una simple clasificación ya que es inusual encontrar un número sustancial de arreglos que sean idénticos -un testimonio de la flexibilidad y creatividad de las finanzas informales.

3.2.1 Instituciones sofisticadas pero poco reguladas

Uniones de crédito, bancos indígenas, casas de empeño y compañías financieras son ejemplos de instituciones poco reguladas. Incluso Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), pueden brindar servicios financieros con aprobación

²⁷ Adams Dale, W. Y Delbert A. Fitchet, comps., "Informal Finance in Low-Income Countries". Westview Press, 1992, p. 3.

gubernamental tácita, pero con poca regulación. Diversos estudios sugieren que estas organizaciones no reguladas cargan tasas de interés razonables y operan con costos de transacción modestos.

3.2.2 Agiotistas

Generalmente los agiotistas otorgan créditos a corto plazo con vencimientos de dos semanas a unos meses y por cantidades menores a \$ 150, no solicitan garantía y se otorgan a clientes conocidos. La mayoría de ellos operan en pequeña escala, otorgan los préstamos de sus propios fondos y restringen el crédito a más o menos 50 personas. Los agiotistas generalmente cobran tasas de interés más altas que otros prestadores (ubicándose entre un 5% mensual y un 15% semanal) pero, otorgan préstamos rápidamente e imponen costos de transacción bajos para los acreditados. Estos agiotistas operan en mercados y comúnmente tienen una relación personalizada con sus clientes²⁸.

La mayor ventaja que tienen sobre los prestamistas formales es la información que acumulan sobre sus clientes a través del contacto diario, lo que limita el número de clientes que pueden manejar.

En un estudio realizado por Karam (1994) en el mercado municipal de Yauhtepec, en el mercado de Sonora de la Cd. de México y en el mercado municipal de Pátzcuaro, Michoacán se dedujo que, las altas tasas de interés cobradas por el prestamista pueden incluir cierta amortización, esto es, pago de capital. Otro elemento implícito en la tasa de interés puede representar una compensación por la molestia de tener que recolectar dinero de clientes a menudo recalcitrantes y sufrir la molestia de ser agiotistas.

Muchas veces las tasas de interés elevadas que cargan obedecen a costos de oportunidad de fondeo y de transacción, a riesgos, así como a una escala y diversificación limitadas. Estas tasas podrían ser más altas si no se racionalizara el crédito, lo que equilibraría el mercado. En cambio, sólo prestan a clientes seleccionados de bajo riesgo.

3.2.3 Comerciantes

La forma más común de otorgar créditos de manera informal se realiza a través de personas que son comerciantes principalmente pero que también otorgan préstamos vinculados con la venta o compra de bienes. Generalmente, prestar es sólo una parte pequeña de su actividad; los préstamos se pagan en el corto plazo, a muchos de los préstamos no se les carga un interés explícito, lo que hace el

²⁸ Mansell Carstens, C., "Las Finanzas Populares en México", Ed. CEMLA-ITAM, México, Junio 1995, p. 94.

prestador es ajustar el precio del bien como una manera de compensar el préstamo que se otorgó.

Corno los prestamistas, los comerciantes tienen la ventaja de poseer información sin costo alguno acerca de sus clientes, la cual es acumulada por medio de las compras y ventas de mercancías.

3.2.4 Crédito prendario

Las casas de empeño tienen características muy particulares, algunas de ellas consisten en que generalmente otorgan préstamos pequeños por periodos cortos y resuelven el problema de la garantía al intercambiar físicamente con sus clientes el colateral por un crédito. Al contrario de los bancos, prestamistas, y comerciantes, los que otorgan esta clase de préstamos no necesitan información acerca de sus acreditados a menos de que exista la preocupación de que los bienes que reciban sean robados. El prestamista obtiene su ganancia del interés del crédito y por la diferencia entre el monto prestado y la venta de los artículos recibidos como garantía de préstamos morosos. Contrariamente a lo que se piensa, la mayoría de ellos prefiere que las personas recuperen sus bienes, ya que incrementa la probabilidad de que dichas personas continúen siendo clientes.

Se otorga como préstamo generalmente alrededor del 50% del valor del bien tomado en garantía. La razón de ello es proporcionar al prestatario un fuerte incentivo para pagar y, al prestamista, los medios para cubrir los costos implícitos en los riesgos de incumplimiento y los relacionados con la posibilidad de vender el objeto empeñado.

Las personas que ofrecen este tipo de créditos aceptan casi cualquier cosa, pero prefieren joyería de oro y relojes. Por lo general lo hacen a corto plazo, desde unos días hasta un mes, y cobran tasas de interés de entre el 10% y el 15% mensual.

3.2.5 Amigos y Parientes

Tal vez la forma más común de finanzas informales, tanto en número como en monto de transacciones, sean los préstamos de amigos y parientes. La mayoría de estos préstamos no tienen interés ni colateral, pueden ser montos grandes o pequeños -aunque generalmente se manejan montos de entre \$100 y \$200²⁹, y muchos no tienen una fecha fija para pagar. La característica más importante de estos préstamos es la reciprocidad: la esperanza de que el prestatario está dispuesto a otorgar un préstamo al prestamista en algún momento en el futuro.

²⁹ Estudio realizado por Mansell (1992) a trabajadoras domésticas del D.F.

3.2.6 Crédito amarrado a otras transacciones

Existe una gran disponibilidad de crédito amarrado a otras transacciones, como son: los préstamos de patronos a trabajadores, de proveedores a granjeros y comerciantes y de abarroteros a clientes. Estos vínculos reducen los costos de investigación, seguimiento y cumplimiento de los contratos, ya que el prestamista cuenta con información acerca de la calidad crediticia del prestatario, así como con una relación económica, la cual también incrementa los incentivos para que el prestatario pague sus deudas.

En muchos casos, el crédito amarrado funciona como un vínculo entre los sectores formal e informal. Cuando negocios e individuos obtienen préstamos de una Unión de crédito o de un banco y los otorgan a su vez a proveedores, clientes o trabajadores, canalizan recursos financieros hacia niveles poco atractivos para los intermediarios financieros del sector formal.

Dentro de este tipo de créditos existe uno que funciona de una manera muy particular, y que ahora en México está teniendo mucho auge:

Crédito de tiendas en zonas urbanas especializadas en artículos electrónicos, muebles y otros bienes de consumo duradero. Una de las características más importantes de este tipo de créditos se refiere a las altas tasas de interés que cobran este tipo de tiendas. Una explicación podría ser que los índices de incumplimiento son elevados si consideramos que las personas que cuentan con un año y medio de trabajo pueden acceder a créditos del FONACOT, existiendo por lo tanto un fenómeno de selección adversa al ser precisamente las personas con peor calidad crediticia (al no contar con un empleo estable), quienes solicitan el crédito a las tiendas. No obstante, de acuerdo con varios empleados de este tipo de tiendas, sólo se da incumplimiento en un pequeño porcentaje de los créditos, desconociéndose el porqué de esta situación. Tal vez, el público siente que la tienda cuenta con mayores recursos legales para cobrar que los que realmente tiene.

Otra explicación para las altas tasas de interés podría ser los costos de transacción incurridos en procesar los créditos, mantener los registros, manejar efectivo y almacenar y revender artículos que fueron embargados por incumplimiento o retrasc. Evidentemente, la tienda incurre en este tipo de costos, sin embargo, son los clientes quienes llevan la mayor parte de ellos, ya que deben ir a la tienda cada semana para pagar.

Una explicación más podría ser que las tiendas tienen un alto costo de oportunidad del crédito, pero éste no parece ser el caso ya que tiendas como Elektra cotizan en bolsa por lo que sus costos de fondeo son parecidos a otras compañías que también se encuentran registradas en la Bolsa Mexicana de Valores.

Entonces, ¿porqué los consumidores de bajos ingresos aceptan estas altas tasas de interés? Una respuesta podría ser por que ellos no basan su decisión de compra en la tasa de interés anual efectiva, sino en tres variables igualmente válidas: el monto, el número y la frecuencia de los pagos del crédito. Cuando los beneficios de llevarse a su casa el producto comprado a plazos superan los costos, los consumidores están actuando como agentes económicos sumamente racionales. Los planes a plazos, por ende, son una forma muy conveniente de hacer compras substanciales, sin tener que acumular grandes sumas de efectivo, lo que sustituye a instrumentos de ahorro atractivos.

Ahora bien, la pregunta que resta contestar es porqué los costos de estas compras resultan tan altos. Catherine Mansell establece que, si estas tiendas fueran obligadas a declarar el cálculo correcto de las tasas de interés anuales efectivas, éstas serían reducidas de manera importante e invertirían más recursos en promover planes de apartado y mejorar la evaluación crediticia.

3.2.7 Guardadores de Dinero

Otra forma de realizar finanzas informales es el "guardadinerero", una persona responsable que está de acuerdo en salvaguardar el efectivo a otras. La razón por la que existe este tipo de personas es porque ellos ofrecen un lugar seguro para depositar fondos. En la mayoría de los casos estos depósitos no ganan interés, aunque en algunas ocasiones los guardadores otorgan a los depositantes regalos. No existen restricciones para el uso que los guardadores puedan realizar de los fondos depositados. En algunos casos los depositantes sienten que los guardadores les están haciendo un favor al mantener su dinero, y el monto de dinero depositado por cada persona es generalmente muy pequeño.

3.2.8 Grupos de ahorro

Otra forma importante de finanzas informales se realiza a través de los grupos de ahorro. Estos consisten en individuos que, ya sea de manera regular o irregular, depositan sus fondos con el líder del grupo. En la mayoría de los casos, estos grupos se forman de manera espontánea. Su principal problema consiste en saber dónde concentrar lo ahorrado, por lo que no es poco común que los fondos se depositen en un banco. Los fondos no se distribuyen entre sus miembros mediante ningún sistema de rotación, sino que regresan los montos depositados a los ahorradores al final de un periodo determinado; éstos son esencialmente programas de ahorro contractuales. En lugar de regresar las contribuciones a sus miembros, otros grupos utilizan el dinero como préstamos de emergencia. Los miembros del grupo construyen posibilidades de créditos recíprocas a través de sus depósitos. En otros casos, los fondos que se reúnen pueden utilizarse para invertir en negocios que son administrados por el grupo. Algunos grupos son administrados por comisionistas, mientras que otros son manejados por líderes voluntarios.

Algunos de estos Grupos de Ahorro se han desarrollado hasta constituir lo que ahora se conoce como **Cajas de Ahorro**, las cuales se analizarán a detalle más adelante. Por el momento basta con mencionar que a pesar de que estos Grupos surgen en México desde el siglo pasado, no es sino hasta 1949 cuando el sacerdote Pedro Velásquez Hernández revivió la idea de promover las cajas de ahorro como un mecanismo de autoayuda para los pobres. Como resultado de este esfuerzo, en 1951 se celebró la primera Asamblea Constitutiva de la Caja Popular. En 1954 se fundó el Consejo Central de Cajas Populares y, en 1964, la Confederación Mexicana de Cajas Populares. Para 1993, ya había 234 cajas populares, con un total de 550 mil integrantes y activos por más de mil millones de pesos.

En la actualidad existen cinco tipos de cajas de ahorro en México: 1) las que pertenecen a la Caja Popular Mexicana, 2) las que se han convertido en sociedades de ahorro y préstamo³⁰, 3) las cajas independientes, 4) las cajas operadas por empresas y sindicatos, para empleados y afiliados y, en fechas más recientes, 5) las cajas solidarias.

3.2.9 ROSCAs

Una forma más complicada de grupo financiero son las asociaciones de rotación de ahorro y crédito (ROSCAs por sus siglas en inglés: rotating savings and credit associations), conocidas en México como Tandas. En un número cada vez mayor de lugares, más personas están participando en ROSCAs que en instituciones financieras formales, y grandes montos de dinero se está comenzado a manejar. Diversos estudios sugieren que el volumen de depósitos que se movilizan a través de las ROSCAs puede ser mayor que los montos que se tienen en los bancos. En algunos países, especialmente entre minorías étnicas, las ROSCAs constituyen una de las principales formas de juntar fondos para realizar inversiones.

Estas asociaciones son particularmente interesantes porque explícitamente reúnen dinero y amarran créditos a depósitos. Las ROSCAs también resuelven los problemas de información acerca de los prestatarios y los colaterales al aceptar únicamente miembros sobre los que se tenga confianza mutua o porque alguno de los organizadores garantice la actuación de alguna persona que ellos enrolan. Rara vez, el pago del algún préstamo se convierte en un problema porque un acreditado moroso no solamente pierde la oportunidad de permanecer en la asociación sino que también es apartado, experimentando la pérdida de relaciones sociales y de negocios que posee al ser miembro.

Si bien es una costumbre extendida en todos los niveles socioeconómicos, en el caso de los pobres las tandas tienen un papel fundamental. Conforme a las

³⁰ Algunas de ellas agrupadas en la Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP).

encuestas realizadas por Vélez-Ibáñez (1983) "La razón más importante para participar en una tanda es para ahorrar". El ahorro afianza al individuo firmemente en la red de relaciones a las que pertenece, pues lo libera de las fricciones que surgirían si tuviera que pedir el favor de un préstamo para cumplir con otras obligaciones.

Vélez-Ibáñez destaca la diferencia entre "tandas fuertes" y "tandas pequeñas". Las primeras normalmente cuentan con más integrantes, mayor contribución y plazos más largos, en tanto que las pequeñas por lo general tienen menos integrantes, contribuciones más pequeñas y se organizan con propósitos muy inmediatos, como una celebración religiosa o una necesidad importante. Ambos tipos de tandas se encuentran en centros de trabajo, entre vecinos y familias extendidas.

3.2.10 Remesas familiares en dólares estadounidenses

Muchos trabajadores agrícolas y urbanos emigran temporal o permanentemente a los Estados Unidos. Los fondos que envían a su casa son vitales para la economía de muchos poblados, también son una fuente importante de divisas para el país, ya que el total de remesas enviadas por los trabajadores migrantes se ubica entre los 2,000 y 6,000 millones de dólares al año. Además, se requiere el pago de servicios de transferencia dentro de la República, cobrar los cheques de seguro social, así como para pagar cualquier servicio: teléfono, agua, luz y predial. En general, los pobres pagan más por estos servicios, debido a que la comisión por el pago de servicios de quienes carecen de una cuenta bancaria es generalmente más alta. Del total de remesas enviadas, tres cuartas partes entran por canales formales, es decir, *money order*, cheques personales o transferencias telegráficas, y la restante cuarta parte lo realiza por canales informales que se conocen como *transferencias de bolsillo*.

3.3 ¿Se explota a los participantes del Sistema Financiero Informal?

Los críticos frecuentemente establecen que las tasas de interés exorbitantes que se cobran representan una justificación suficiente para condenar al sistema financiero informal.

Esta aseveración tiende a ignorar el gran número de préstamos informales que se otorgan a tasas de interés muy modestas, la multitud de créditos que se dan y se pagan sin ninguna garantía, y la complejidad de los préstamos que se encuentran amarrados a la comercialización o a la producción. También ignoran la movilización tan extensa de depósitos que ocurren en estos mercados, la multitud de personas que pagan altas tasas de interés pero que su inversión les genera tasas mucho más altas gracias a los fondos que les fueron prestados. Los críticos tampoco mencionan que los prestamistas pueden realizar pocos préstamos con altas tasas de interés, que estos créditos normalmente no se encuentran asegurados y que los prestatarios que

pagan altas tasas tienen poco o ningún historial crediticio. Los críticos también ignoran a la inflación.

También es importante recordar que estos préstamos con altas tasas de interés son pequeños y por periodos sumamente cortos, lo que ocasiona que una tasa de interés que parece exorbitante al anualizarla, pueda no serlo en la práctica.

Al menos tres preguntas deben de contestarse para saber si los prestamistas están tomando una ventaja indebida sobre los acreditados: 1) ¿Cuál es el costo de oportunidad de los fondos del prestamista, los costos de transacción, y los riesgos en que se involucra al prestar?, 2) ¿Los prestamistas informales están en posición de obtener ganancias monopólicas? y 3) ¿Los créditos se encuentran amarrados a la comercialización y a la producción para incrementar la explotación?³¹

3.3.1 Costos transaccionales

Los servicios financieros formales suelen estar fuera del alcance de los pobres porque estos resultan ser mucho más "caros" para ellos que para los agentes económicos de mayores ingresos. "Caros" en un sentido estrictamente económico no se refiere únicamente a los precios, como tasas de interés o cuotas y comisiones; también implica costos de tiempo, inconvenientes, costos de viaje y otros que debe cubrir el cliente al utilizar cualquier servicio financiero. Además, un servicio financiero inaccesible tiene un precio efectivo de infinito. En síntesis, el mercado de los servicios financieros es muy fragmentado, es decir, un agente económico de bajos ingresos paga tasas de interés más altas que el agente económico de ingresos altos, con el mismo riesgo crediticio.

La naturaleza fragmentada de los mercados de crédito puede explicarse por el simple hecho de que los costos de transacción por la prestación de servicios financieros a los pobres son más altos que en el caso de otros mercados. Las operaciones de crédito, por ejemplo, implican la investigación de los prestatarios, el seguimiento de créditos vigentes y el cumplimiento de los contratos. Si estos costos son iguales para un préstamo de \$ 100 que para otro de \$ 1 millón, los costos de transacción como porcentaje del préstamo por \$ 1 millón tal vez sean mínimos, pero para el préstamo de \$ 100 pueden ser enormes.

Muchas veces los costos de transacción en términos absolutos pueden ser incluso más altos en los préstamos para los pobres que para préstamos a individuos de ingresos más altos. En los países en desarrollo, la garantía es el *sine qua non* para la mayoría de los préstamos en el sector formal, pero los pobres generalmente carecen de una garantía aceptable. Los Bancos, por lo general, no tienen interés en cosechas pequeñas, animales ni aparatos electrodomésticos. En muchos casos los

³¹ Adams Dale, W. Y Delbert A. Fitchet, comps., "Informal Finance in Low-Income Countries", Westview Press, 1992, p. 3.

pobres sí tienen una garantía aceptable: la tierra. Empero, la falta de un título de propiedad legal hace muy problemático ofrecerla como garantía. Por consiguiente, los bancos deben basarse en la información sobre la calidad crediticia de sus clientes potenciales. Pero como existe poca información sobre el típico prestatario de bajos ingresos, reunir una "historia crediticia" -datos fácilmente accesibles sobre su historial con créditos anteriores- a partir de cero por lo general resulta prohibitivo.

Los intermediarios financieros pueden, en el equilibrio, racionar el crédito, otorgándolo a los clientes que implican menos costos de investigación y supervisión, y cuyos contratos son los más baratos de hacer cumplir. Estas ideas se pueden extender fácilmente para observar la razón por la cual los prestatarios de bajos ingresos no sólo quedan excluidos de la mayoría de los mercados de crédito del sector formal sino también de muchas fuentes de financiamiento informal.

Los costos de transacción de los servicios financieros dependen de las economías de escala y de alcance, de la tecnología existente y la competitividad de la industria financiera. Considérese el siguiente ejemplo: si una sucursal bancaria puede ofrecer servicios de depósito a 100,000 cuentahabientes de bajos ingresos, podría beneficiarse de las economías de escala y lograr cierta utilidad, pero si tan sólo tiene 1,000 cuentahabientes con estas características, el costo de ofrecer el servicio podría ser prohibitivo. Por consiguiente, si la sucursal no espera captar 100,000 depositantes pequeños, sencillamente no ofrece el servicio.

Los costos de transacción también dependen de la tecnología existente. Cada operación requiere documentarse, verificarse, incluirse en un informe al supervisor, regularse y declararse a las autoridades fiscales, y probablemente implique costos de impresión y franqueo por enviar los estados de cuenta a los clientes. Una vez más, si estos costos son iguales para una operación de \$ 1 millón que para una de \$ 100, los bancos sin duda darán el servicio al primer cliente y evitarán al segundo.

Los costos de transacción de cualquier servicio financiero van en relación con la competitividad de la industria financiera. Los bancos oligopólicos tienen pocos incentivos para bajar costos, ofrecer mejor servicio y reducir las cuotas y el interés. El poder de mercado suele tener sus orígenes en el cabildeo de la banca privada para obtener protección; por ejemplo, lograr impedimentos legales que eviten la entrada de nuevos bancos o de instituciones financieras extranjeras, o solicitar requisitos exorbitantes para nuevos bancos, o bien restricciones en el tipo de servicios que pueden ofrecer diferentes intermediarios financieros, etcétera.

Dado lo anterior, los pobres enfrentan costos de transacción enormes. Como hay pocos intermediarios del sector financiero formal en zonas de bajos ingresos, ir al banco puede implicar salirse algunas horas del trabajo, caminar grandes distancias, tomar varios transportes y, muy probablemente, hacer largas colas. También puede implicar el llenado de formas difíciles de comprender, tiempo y esfuerzo para reunir la

documentación adecuada y el trato poco amable del personal, que suele ser de un nivel socioeconómico diferente. Ésta es una de las razones de que los pobres se sientan intimidados con los bancos y temen que, en caso de un error en su estado de cuenta o en su operación, no tengan ningún recurso. No debe sorprender, por consiguiente, que este sector de la población recurra con mayor frecuencia a los servicios financieros informales³².

El mayor logro de las finanzas informales es el mantener los costos de transacción tanto de los acreditados como de los ahorradores bajos al llevar los servicios financieros a lugares y en épocas que son convenientes para los clientes. En contraste, las finanzas formales se centran principalmente en reducir los costos de transacción del intermediario financiero prestándole muy poca atención al efecto que esta clase de medidas tienen sobre los depositantes y los prestatarios. Con raras excepciones, los clientes de los intermediarios financieros formales deben de realizar depósitos y buscar préstamos bajo las premisas de los intermediarios, en momentos que puedan o no ser convenientes para los clientes.

Los intermediarios formales se preocupan principalmente en conseguir fuentes de financiamiento importantes: instituciones gubernamentales, organismos internacionales, grandes empresarios; prestatarios o depositantes de pequeñas cantidades son tratados de mala gana. Intermediarios informales, en contraste, están interesados en sostener relaciones de calidad con sus depositantes y sus prestatarios.

3.3.2 Costos de oportunidad y riesgos

Estudios recientes muestran que las tasas de interés que cobran los prestamistas son altas porque los costos de oportunidad de los fondos junto con los riesgos de prestar son muy altos. Resulta poco razonable esperar que los prestamistas cobren a los prestatarios menos que la tasa de retorno que los prestamistas pueden obtener si realizan otra clase de inversiones. Las altas tasas de interés en los mercados informales indican que los fondos son escasos y que al menos algunas personas obtienen altas tasas de rendimiento al utilizar fondos prestados.

Muchos administradores de microempresas obtienen fondos de prestamistas a altas tasas de interés por los bajos costos de transacción y por la alta calidad y la dependencia que tienen en los servicios financieros informales y también por que se obtienen altas tasas de rendimiento provenientes del uso de los fondos obtenidos.

Además, debido a que la producción agrícola es muy estacional, los prestamistas informales encuentran imposible prestar todo su dinero durante todo el

³² Vélez Ibañez, C., "Lazos de Confianza", Ed. Fondo de Cultura Económico, México, 1993, p. 25.

año. Esto los obliga a cobrar tasas de interés más altas durante el tiempo en que su dinero es prestado con el fin de compensar aquellos periodos en que parte de sus fondos se encuentran ociosos.

3.3.3 Ganancias Monopólicas

Debido a que no existen barreras para entrar, al gran número de formas financieras, y al gran número de personas que están dispuestas a entrar en estos mercados en donde se obtienen altas tasas de retorno, resulta difícil entender como los prestamistas informales puedan obtener regularmente ganancias monopólicas substanciales. Las condiciones necesarias para obtener esta clase de ganancias existen únicamente con barreras para entrar y con un producto altamente diferenciado, condiciones que rara vez se encuentran en los mercados financieros informales.

Si algunos rastros de poder monopólico existen en los mercados financieros informales, estos pueden ser controlados mediante la expansión de los préstamos formales. Para ser verdaderamente efectivos, la expansión de las finanzas formales deben competir con aquellos elementos de sistema informal que tienen poca competencia. Una expansión de los créditos formales baratos que van dirigidos a las personas que tienen recursos, no puede competir con prestamistas informales que han servido a los pobres.

3.4 Beneficios de las Finanzas Informales

Las finanzas informales subsisten y frecuentemente florecen porque resuelven problemas importantes que son manejados pobremente o bien, que no se manejan en lo absoluto por la mayoría de los sistemas financieros formales.

3.4.1 Tipos de servicios que proporcionan

La variedad de los servicios financieros informales es evidencia de la gran cantidad de servicios financieros que son demandados por la gente de escasos recursos. Depósitos, pequeños préstamos, créditos a corto plazo son un ejemplo de la clase de transacciones que se realizan en el sector informal -servicios que se encuentran ausentes en la mayoría de los programas de crédito formales para la gente pobre. Por lo anterior, se puede concluir que muchos programas tradicionales de crédito proveen la combinación errónea de servicios financieros.

3.4.2 Un proceso basado en la disciplina

Los prestamistas deben de disciplinarse con el fin de obtener información suficiente acerca de sus posibles acreditados para que sus préstamos se realicen en base al mérito que posean sus clientes de obtener dicho crédito. Prestamistas

informales aprenden a juzgar este mérito y a movilizar los depósitos con la práctica y únicamente sobreviven en el negocio si tienen éxito en desarrollar estas habilidades.

Los prestamistas informales también aprenden disciplina cuando intentan establecer y expandir su mérito de crédito a los ojos de los prestatarios informales o de los miembros del grupo. Los prestatarios de créditos informales deben ganarse el privilegio de pedir prestado a través de los pasos disciplinarios que pueden incluir ahorrar antes de solicitar un préstamo, pagar préstamos pequeños antes de solicitar otros de mayor monto, y siempre cumplir con sus obligaciones para mantener el acceso a las finanzas informales.

Se concluye que los prestamistas formales deben pasar más tiempo aprendiendo como otorgar préstamos en base a los méritos realizados por los prestatarios para obtener un préstamo y, mayor atención se debe prestar a los prestatarios para ayudarlos a construir sistemáticamente ese mérito al crédito antes de sobresaturarlo con créditos.

3.4.3 Ahorros

Los pobres, e incluso los severamente pobres tienen mucho interés en ahorrar y lo hacen regularmente; sin embargo, el ahorro no debería definirse tan sólo como la acumulación de recursos para consumo futuro en la forma de instrumentos financieros (efectivo, depósitos bancarios, etc.), también incluye "la conservación de cualquier bien mueble por un individuo o grupo, para su uso o disponibilidad en el futuro". Los bienes de consumo e inversión como ganado, aves de corral, monedas de oro y plata y alhajas, árboles frutales e incluso techos de lámina de asbesto corrugado, televisores y radios pueden ser fácilmente empeñados y vueltos a empeñar, por lo que funcionan como una forma relativamente líquida de ahorro, incluso los animales ganan "interés" al reproducirse, dar leche o huevos, además de que pueden venderse con relativa facilidad.

No obstante, la tendencia de los pobres a ahorrar en forma no financiera no debe verse como evidencia de su "falta de cultura financiera"; más bien, como ya se mencionó, demuestra la falta de instrumentos e instituciones de ahorro suficientemente atractivas.

Proporcionar instrumentos de ahorro seguros, convenientes, líquidos y que ofrezcan un rendimiento, por lo menos suficiente para cubrir la inflación, ayuda a los pobres a ayudarse a sí mismos a hacerse de activos. Además, pueden ayudar a que el programa o institución logre y mantenga la viabilidad. Cuando los clientes guardan sus ahorros en la institución crediticia, su incentivo para pagar los préstamos es mayor, ya que tienen la percepción de que los fondos de la institución les pertenecen. Los ahorros también proporcionan a los funcionarios información sobre un determinado prestatario, y pueden servir de aval en caso de que éste no cumpla.

Asimismo, la capacidad de fondear préstamos con depósitos más que con donaciones y préstamos concesionados de patrocinadores ayuda a la institución a evitar la dependencia y la interferencia política desestabilizadora. A diferencia de los préstamos, es el banco, y no el cliente, quien debe luchar por ganarse la confianza de la otra parte de la transacción y demostrar su confiabilidad y honorabilidad.

Los grandes montos que se manejan de ahorro en los mercados financieros informales, nos indican que la gente está dispuesta a ahorrar de manera voluntaria, así como también nos muestran el fracaso que han tenido la mayoría de los sistemas financieros formales para proveer servicios de depósito atractivos. Aunque los sistemas financieros formales deberían de tener una ventaja comparativa en la movilización voluntaria de depósitos, éstos han sido diseñados para distribuir fondos baratos que provienen del gobierno y de donadores. Por lo anterior se concluye que las finanzas informales trabajan adecuadamente debido a que dependen de ahorro voluntario (dinero local), mientras que las finanzas formales generalmente fallan porque dependen del gobierno o bien, de donadores de fondos (dinero extranjero).

3.4.4 Reciprocidad

Muchas maneras de finanzas informales involucran a la reciprocidad: la unión directa de los préstamos con los depósitos, o una persona prestándole a otra con el entendimiento -implícito en lugar de explícito- que el prestamista podrá necesitar algún día que los roles se intercambien. Estas reservas de crédito que no se utilizan son especialmente importantes para la gente de escasos recursos. Rara vez los programas de crédito formales proveen líneas de crédito o más de un sólo crédito durante un periodo determinado -no otorgan créditos de emergencia. Concluyendo, las finanzas formales serían más útiles para la gente de escasos recursos si las reservas del crédito estuvieran más disponibles.

3.4.5 Flexibilidad

Las finanzas informales requieren, por su misma naturaleza, de constantes innovaciones que reduzcan los costos de transacción, especialmente para los depositantes y los prestatarios. Es sorprendente lo rápido que las finanzas informales pueden innovar para acomodarse a las condiciones cambiantes del medio, como puede ser: inflación, prosperidad o crisis económica. Flexibilidad es la característica más importante de las finanzas informales. Por el contrario, las finanzas formales responden de manera rígida ante cualquier cambio en la economía debido fundamentalmente a la regulación a la que están sujetas.

Por lo anterior se concluye que, los administradores de las instituciones financieras formales deberían de observar con mayor detenimiento las innovaciones y los cambios de las finanzas informales y que trataran de imitar algunas de estas innovaciones.

3.5 Lecciones del sistema financiero informal

Las finanzas informales se encuentran presentes en todos los países subdesarrollados, y están concentrados en donde quiera que exista un número importante de transacciones comerciales -especialmente en zonas urbanas- independientemente del grado de desarrollo en que se encuentren los mercados financieros informales.

A pesar de que una gran proporción de gente pobre participa en las finanzas informales, los préstamos informales y los depósitos informales son comunes entre todas las clases económicas. Los mercados financieros informales son mucho más complejos que sólo pensar que se trata de gente rica prestándole a gente pobre.

Los mercados financieros informales suelen incluir una gran variedad de arreglos cinámicos, innovadores y flexibles que se adaptan a la situación económica y social del lugar. A pesar de que algunas formas de finanzas informales se están contrayendo o desapareciendo, otras formas están emergiendo o están evolucionando en formas institucionales formales o semiformales. Resulta particularmente sorprendente observar como tantos tipos de finanzas informales están llegando a países en los que existen mercados financieros formales que se encuentran operando eficientemente. Claramente, el crecimiento o expansión de los mercados financieros informales no debilita a las finanzas informales.

Las finanzas informales proveen otros servicios financieros importantes para sus participantes además de préstamos; el más importante de estos resultan ser las oportunidades de depósito. Alguien debe ahorrar para proveer cada unidad de dinero que se encuentra circulando en las finanzas informales. Grandes montos de préstamos informales requieren de un monto igualmente grande de ahorros financieros informales y muchas de las personas que participan en estas actividades ahorrarán por las oportunidades que le ofrece.

Contrariamente a lo que se piensa, existe muy poca evidencia de explotación o ganancias monopólicas, de acuerdo con estudios recientes de mercados financieros informales. Altos costos de oportunidad, costos de transacción importantes y un riesgo crediticio elevado entre los acreditados, explican las altas tasas de interés asociadas a una pequeña proporción de préstamos informales.

Tradicionalmente, las finanzas informales se han visualizado como una plaga para la gente pobre. Sin embargo, muchos estudios demuestran que un número importante de gente pobre se benefician de los mercados financieros informales. A pesar de que muchos acreditados informales puedan encontrar problemas al momento de tener que pagar sus deudas, un número mayor se da cuenta del beneficio que le ofrece pedir y pagar sus créditos sin ninguna dificultad. Además,

para mucha gente pobre los arreglos informales son una técnica de ahorro muy importante y alguna de esta gente pobre obtiene una parte muy importante de su ingreso al prestar.

Las finanzas informales también presentan una mejor ubicación. Permite que millones de personas, empresas y hogares en países subdesarrollados que posean un excedente de fondos los canalicen como préstamos para otros individuos y empresas con el fin de que estos tengan mejores oportunidades económicas. Lo anterior se refleja en un aumento en los egresos y en la formación de capital que reactiva la economía, lo cual no ocurriría si no existieran los mercados financieros informales.

Algunas discusiones que se han presentado sobre el tema, mencionan que los mercados financieros formales e informales rara vez se tocan. Programas recientes apuntan a unir las finanzas formales e informales, ya que los depósitos informales suelen "moverse" hacia los bancos, y fondos de préstamos formales, cuando se gastan, suelen circular a través de canales informales. Parecería ser que en lugar de ser substitutas, las finanzas informales y formales se complementan.

3.6 Deficiencias del Sistema Financiero Informal

A pesar de todas las bondades que ofrece el sistema financiero informal para la gente de escasos recursos, éste presenta ciertas deficiencias que en el mejor de los casos deberían de ser cubiertas por un sistema financiero formal realmente dirigido a los demandantes de sus servicios. Entre las deficiencias encontradas se mencionan las siguientes:

1. Si bien existe una gama de servicios financieros para personas de escasos recursos más amplia de lo que la mayoría de la gente piensa, éstos son sin embargo muy escasos y suelen ser de baja calidad. Los intentos sistemáticos del gobierno de proporcionar servicios financieros a los pobres, por ejemplo FONACOT, Pahnal, etc., no han logrado aún llegar a un número significativo de los muchos millones de pobres.

2. La mayoría de los servicios financieros para la gente de escasos recursos depende de una relación específica y de la reputación local. Esto los limita a una pequeña escala muy ineficiente, existiendo también racionamiento significativo de crédito. Además, los créditos tienden a ser pequeños y de corto plazo, lo cual restringe las inversiones en el largo plazo, sobre todo para la vivienda.

3. El costo de los servicios financieros para los pobres puede ser muy elevado en el momento de que tengan que "pagar" los favores que amigos y parientes les

pidan a cambio, así como la subvaluación o sobrevaluación de las ventas y compras que se encuentren amarradas.

4. La gente de escasos recursos de zonas urbanas, empleados en el sector formal suelen tener acceso a una gama más amplia de servicios financieros que aquellos habitantes de zonas rurales con nivel de pobreza moderada o extrema. Lo anterior se explica por los ingresos relativamente más altos, el nivel educativo y las ventajas de estar empleado en el sector formal. Otro elemento es que la alta densidad de población en zonas urbanas reduce los costos de investigación y transporte tanto para los prestamistas como para los prestatarios, y mejora la competencia en la oferta de servicios financieros.

3.7 Conclusión

Los mercados financieros que operan de manera eficiente y equitativa son vitales para el desarrollo económico de un país. Los resultados que han tenido muchos de los programas gubernamentales han sido decepcionantes, y las finanzas informales parecen estar haciendo un mejor trabajo para cubrir las necesidades financieras de las personas de escasos recursos. Con lo anterior no se quiere decir que las finanzas formales son innecesarias y que las finanzas informales son suficientes para apoyar dicho desarrollo. Un sistema financiero formal eficiente es necesario para poder intermediar a largas distancias, para manejar eficientemente grandes cantidades de dinero tanto en depósitos como en préstamos y para poder otorgar créditos a largo plazo.

Lo recomendable sería que en lugar de tratar de eliminar las finanzas informales, los gobiernos deberían aprender de ellas. El estudio de estos mercados ayudaría a comprender que clase de servicios financieros son los que la gente de escasos recursos utiliza y como el sector informal los provee tan eficientemente, para así poder ser adoptados por los intermediarios financieros formales. Además, podrán conocer la "laguna" que queda entre los demandantes de servicios que no ven cumplidas sus expectativas por ninguno de estos oferentes de servicio

CAPÍTULO IV

Factibilidad de otorgar un préstamo dentro del sistema financiero informal.

4.1 Introducción

Por su misma naturaleza toda institución informal se basa, en su mayoría, en la confianza. El término confianza significa, una ideación cultural en la que se encuentran contenidos numerosos factores, entre ellos, la buena voluntad de personas dispuestas a establecer una relación recíproca. Lomnitz ha sugerido que la confianza prevalece especialmente entre las grandes poblaciones urbanas, tales como los marginados pobres, en los cuales los grandes medios institucionales resultan inadecuados para el establecimiento de seguridad.

La buena disposición a establecer confianza debe existir con anterioridad al establecimiento de cualquier institución informal. La confianza puede basarse en la longevidad del empleo o la edad de la persona, o puede haber sido establecida de otra manera. Los participantes no establecen el mismo grado de confianza con todos los miembros, pero se espera un mínimo de confianza entre el organizador y los participantes. La confianza entonces, se extiende a todos los demás participantes a través de varios vínculos. Los vínculos de confianza serán tanto directos como indirectos y variarán en calidad y densidad. En muchos casos, los miembros deben confiar en la confianza de otros para completar sus obligaciones, dado que saben muy poco acerca de ellos. Así, "la confianza mutua se presta".

El presente capítulo pretende demostrar que la designación del acreditado se realiza en base a la confianza que se tiene en él, derivado de un profundo conocimiento personal. Estableciéndose, además de un intercambio económico un "intercambio social" (Peter Blau), el cual genera sentimientos de "obligación personal, gratitud y confianza" que en el intercambio puramente económico no se dan, y que en parte explican el hecho de que dentro de estas instituciones informales los índices de morosidad sean sumamente reducidos.

4.2 Designación del acreditado

Dentro de las finanzas informales, la decisión de hacia quien va a ir dirigido el préstamo se basa en el conocimiento que se tenga de la persona. Por esto, la mayoría de los préstamos informales se realizan por personas que habitan en el mismo pueblo, o que trabajan en la misma organización, o bien que pertenecen a un mismo grupo social. Los prestamistas generalmente tienen amplia información acerca de los habitantes del pueblo, colonia, etc. y de sus clientes. La información que utilizan incluye propiedad y tamaño de su tierra, el tamaño de su familia y su empleo, así como otras características personales.

Ahora bien, en el caso de las Asociaciones Rotativas de Crédito, la decisión de hacia quien va ir dirigido el fondo se toma por consenso entre todos sus miembros, ya que ellos son el mejor juez de quién de ellos dará a un crédito el uso más productivo y pagará el principal y los intereses en su totalidad y a tiempo. De nuevo basándose en el conocimiento que cada uno posee acerca del otro.

Con la información que se tiene sobre el posible acreditado, las instituciones financieras informales realizan primeramente un escrutinio adecuado de la solicitud de crédito y de su colateral (en caso de tener uno) y, más importante, efectúan un avalúo personal referente al valor real del prestatario antes de otorgar el préstamo; y segundo, realizan un seguimiento continuo y oportuno, a través de un contacto personal hasta que el crédito se repaga. Como un préstamo no se garantiza únicamente con documentos, sino también mediante el mencionado avalúo personal practicado por el prestamista mismo, el prestamista informal compromete a los prestatarios con obligaciones legales y personales, mientras que los bancos lo realizan únicamente con obligaciones legales. En ocasiones los acreditados no toman en cuenta estas obligaciones legales o lo hacen muy ligeramente, contentándose en ocasiones si son llamados a la Corte en caso de no haber cumplido con sus obligaciones, rogándole a dicha Corte para que les otorgue facilidades de pago mediante abonos menores a los originalmente contratados, e incluso prueban que merecen consideraciones especiales.

El sexo y la edad de la persona también juegan un papel muy importante dentro de las finanzas informales. Contrariamente a lo que se pudiera pensar, debido a que su acceso al dinero es limitado, en la mayoría de los países del mundo se ha observado que las mujeres casadas en edad madura (45 a 60 años) son los mejores sujetos de crédito y las que poseen una mayor disposición para ahorrar.

Lo anterior puede tener su explicación en el hecho de que la mujer tiene un rol más importante en las actividades económicas, ya que es ella quien organiza las labores del hogar. Además, debido a la incertidumbre que le produce no saber cuando va a recibir fondos, ellas tienden a atesorarlos y a esconderlos de los hombres. En esos hogares es en donde la mujer enfrenta mayores riesgos y por lo tanto requiere de una mayor seguridad social. Aparentemente estas mujeres consideran al atesoramiento de dinero como una manera de reducir los riesgos a los que están expuestas.

Un ejemplo claro de lo anterior son los "bancos comunitarios" o *village banks* de la Foundation for International Community Assistance (FINCA) con sede en Alexandria, Virginia, cuya función es apoyar programas filiales en 12 países de África y América Latina, incluyendo México. La esencia de la metodología de los bancos comunitarios de FINCA es reconocer que las mujeres de escasos recursos tienen una idea más clara de cómo mejorar su situación económica que los profesionales en

desarrollo. No obstante, para mejorar de manera permanente el bienestar de su familia, estas mujeres no sólo necesitan la oportunidad sino la confianza y experiencia derivada de tomar sus propias decisiones, por su propia cuenta, y en administrar sus bancos comunitarios. El enfoque de FINCA subraya, por lo tanto, la democracia y la autonomía dentro del contexto de una metodología de ahorro y préstamo.

También existen los grupos denominados *Wok Meri* en Nueva Guinea, e infinidad de instituciones informales a lo largo del mundo que funcionan bajo el mismo esquema que los "bancos comunitarios" de FINCA.

4.3 Riesgo y salvaguarda

El riesgo es una propiedad innata de los préstamos, no obstante, para los miembros de las instituciones informales, dicho riesgo se encuentra apreciablemente reducido a causa de que dichas instituciones están enclavadas en grupos regionales de parentesco, o laborales, definidos por adscripción. Ninguno de los miembros está legalmente obligado a realizar sus deberes. Un miembro podría faltar, morir o ser incapaz de pagar sus deudas, sin embargo, se espera que sus parientes cumplan con su obligación. Desfalco, fraude o robo son la excepción.

La rareza de fraude o de desfalco reales resulta de dimensiones sociales y culturales tan importantes como la evaluación individual de la reputación de una persona. Toda reputación está basada en conjuntos específicos de relaciones e indicadores conductuales de legitimidad cultural, la cual remite a los miembros a condiciones y contextos. Es esta remisión a condiciones y contextos la que genera la densidad de la confianza y disminuye la incertidumbre resultante de participar en relaciones económicas de cierto riesgo.

4.3.1 Morosidad e incumplimiento

La morosidad e incumplimiento son costos que en última instancia obstaculizan los esfuerzos para ayudar a los pobres mediante servicios financieros. También son costos muy peligrosos ya que cuando se incrementan suelen dispararse y salirse de control. Los prestatarios tienen pocos incentivos para pagar los préstamos puntualmente si llegan a percatarse de que hay pocas o ninguna sanción si esto sucede.

Uno de los incentivos más importantes para que los prestatarios paguen es la percepción de que en adelante seguirán teniendo acceso al crédito.

Los coordinadores de los programas suponen con gran frecuencia que el retraso y el incumplimiento son parte inevitable de trabajar con los pobres. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que esto no es cierto. La morosidad y el

incumplimiento pueden reducirse a un mínimo, y la responsabilidad de asegurarlo depende de los programas e instituciones mismos.

Tendría que pensarse primero que incluso las personas en grado de pobreza extrema son capaces de pagar un préstamo, siempre y cuando se les proporcionen incentivos claros para hacerlo y cuando el préstamo sea apropiado para su capacidad de pago. Se tendrá que reconocer entonces, los verdaderos riesgos y costos de ofrecer servicios financieros a clientes de bajos ingresos.

Una práctica administrativa determinante para controlar la morosidad y el incumplimiento es el cálculo y publicación de información oportuna, transparente, y adecuada de las medidas de riesgo y pérdida en la cartera.

4.3.2 Garantías

La garantía, el activo que el prestatario está dispuesto a perder en caso de incumplimiento, ha sido analizada, ya sea como un mecanismo para forzar el repago de un préstamo, o como un mecanismo de protección contra los diferentes riesgos que puede tener el prestamista. Sin embargo, la garantía, como se definió, es raramente utilizada en los mercados financieros informales de las economías subdesarrolladas. La razón que se da se refiere al profundo conocimiento que el prestamista informal posee acerca de sus acreditados. El ambiente legal que envuelve a la valuación del colateral también puede traer ciertas dificultades que inhiban el uso de garantías. Como resultado, los participantes del mercado de crédito emplean una serie de sustitutos de colateral cuando el mercado posee activos que no son aceptados como garantía o cuando el prestatario posee pocos activos que puedan servir como tal. La amenaza de perder en un futuro las oportunidades de crédito, las garantías otorgadas por terceros y contratos amarrados, son formas comunes de sustitución de garantía.

El uso de varios sustitutos de colateral en el mercado de crédito informal deriva del hecho de que diferentes tipos de prestamistas prestan para diversas razones. En todos los casos, los sustitutos de colateral ayudan a forzar el repago del préstamo y sirven como mecanismos de protección a través de los cuales los prestatarios son elegidos. Así, los prestamistas tienden a especializarse en prestar a cierta clase de acreditados de acuerdo con el sustituto de colateral utilizado, al aceptar sólo aquellos sustitutos en los cuales ellos tengan una ventaja comparativa de costo.

Los prestatarios se encuentran muy familiarizados con las condiciones y términos asociados con los diversos contratos de crédito disponibles. Por lo que dada la especialidad del prestamista, ellos escogen un tipo de contrato tal que la probabilidad de recibir un préstamo se maximice.

A continuación se muestra un cuadro en el que se establecen los prerrequisitos que el sector informal solicita antes de otorgar un crédito:

SERVICIO	PRERREQUISITOS
1. Crédito de amigos y parientes	Relación personal con el prestamista
2. Crédito amarrado a otras transacciones	Relación económica establecida y reputación de buena calidad crediticia con el prestamista
3. Abarrotes u otra tienda del rumbo	Residente local que es un cliente habitual; conocido del dueño y confiable
4. De aboneros	Residente donde el vendedor considera adecuado vender; enganche
5. Crédito de agiotistas profesionales	Conocido del prestamista y de confianza, o avalado por otro cliente confiable
6. Crédito prendario	Entrega de prenda aceptable; conocido y de cierta confianza del prestamista (o avalada por otro cliente)
7. Tandas (ROSCAS)	Invitado a unirse a la tanda por el organizador; conocido del organizador (y posiblemente de otros integrantes) y de confianza; acuerdo de hacer pagos periódicos y respetar sistema para asignar el lote

FUENTE: LAS FINANZAS POPULARES EN MÉXICO. CATHERINE MANSELL CARSTENS (1994)

4.4 Un vistazo a los Préstamos Informales en el mundo

Tal vez la mejor manera de entender cómo es que funcionan las instituciones financieras informales, quiénes son los prestamistas y quiénes los prestatarios y qué tipo de garantías se requieren, es a través de instituciones que se han formado en todas partes del mundo las cuales tienen semejanzas realmente sorprendentes.

4.4.1 Grupos financieros informales en Camerún

Los grupos financieros informales en Camerún tienen las siguientes características:

1. Los nuevos miembros tienen que pasar por un periodo de ahorros regulares antes de que sean sujetos a préstamos, por lo que no se requiere de garantías.
2. Las reuniones entre el grupo siguen un patrón y protocolo específico.

3. Contribuciones, pagos y requerimientos de préstamos se realizan enfrente del grupo.
4. Sanciones son otorgadas a los participantes que llegan tarde a las juntas, que ocasionan disturbios en las mismas o bien, que no pagan su contribución.
5. Además de las sanciones financieras existen sanciones sociales. El que incumpla pierde su reputación en la comunidad y puede ser que nunca sea aceptado en otra institución financiera informal, por lo tanto, los defraudadores son raros. Incluso se puede dar que el grupo venda todas las pertenencias del defraudador para forzarlo a pagar el préstamo.

La condición más importante para poder pertenecer a un grupo es el lugar de residencia y la unión de la comunidad.

El total de miembros varía entre 5 y 350 participantes, aunque los grupos más grandes se encuentran subdivididos en tres para reducir la dispersión geográfica:

SEXO	NUMERO
Hombres	5-24 participantes
Mujeres	26-200 participantes

FUENTE: INFORMAL FINANCE IN LOW INCOME COUNTRIES. DALE W. ADAMS (1992)

También existen grupos en los que participan ambos sexos, sin embargo en ellos, dominan las mujeres y los hombres son generalmente participan como secretarios mientras que las mujeres son tesoreros.

Cerca del 75% de los grupos usan sus fondos principalmente para otorgar créditos, que en promedio son de 490 dls.

En las ROSCAs se designan a las rotaciones con anticipación, sin embargo si un miembro comprueba que tiene necesidad del crédito se le otorga a él. En las no-ROSCAs y en las asociaciones de préstamo, los de mayor necesidad son a los que se les otorga el préstamo.

4.4.2 Finanzas rurales informales en Tailandia

En Tailandia, los préstamos informales representan el 30% del total de préstamos en áreas rurales, y la mayoría de los granjeros pequeños y pobres dependen grandemente de los préstamos informales para cubrir sus necesidades de crédito. Algunos prestamistas formales han tratado de imitar a estos grupos al usar garantías de grupo en lugar de colaterales.

La mayoría de los préstamos son a corto plazo y/o en efectivo. Aunque se piensa que el crédito informal se utiliza en su mayoría para consumo, un estudio reciente nos indica que una gran proporción se destina a la producción.

Como los prestamistas informales poseen información superior acerca de los prestatarios, ellos están menos inclinados a requerir colateral o sustitutos de colateral. En contraste, la mayoría de los préstamos formales, se cubren con colateral. En los pocos casos en los que el colateral es requerido, la propiedad es la forma predominante.

Aunque el colateral de propiedad generalmente no se requiere para obtener un préstamo informal, sí es una ayuda para incrementar el acceso a los préstamos informales. Conforme el monto de crédito aumenta, la necesidad de colateral de propiedad también aumenta y también la necesidad de realizar entrevistas con los prestatarios. Esto se realiza con el fin de evitar que el prestatario obtenga otro préstamo con otro prestamista.

Las razones por las que se solicita un crédito informal son las siguientes:

1. Ahorro de tiempo.
2. No se requiere colateral.
3. Inhabilidad de pedir a fuentes formales crédito, por no haber cubierto todavía préstamos anteriores.
4. Falta de conocimiento sobre fuentes formales.
5. Las fuentes formales no otorgan préstamos al consumo.

4.4.3 Banco Grameen en Bangladesh

Los clientes del Banco Grameen son sus propietarios y, la gran mayoría (94%), son mujeres del medio rural en grado de pobreza extrema. En 1993, el Banco Grameen tenía 1.59 millones de integrantes, unas 1,030 sucursales y una cartera total de préstamos de 108 millones de dólares. El préstamo promedio es de sólo 114 dls y los índices de recuperación de préstamos eran superiores a 96 por ciento.

Los miembros forman grupos solidarios (GS), conformados por 5 personas, cada integrante de un GS garantiza el préstamo de los demás, si bien no legalmente, por lo menos moralmente, de manera que si un integrante no cumple con su pago o se retrasa debe enfrentar la tremenda presión social de sus compañeros (y, con frecuencia familiares) para que pague. De acuerdo con Benjamin (1994), la teoría sugiere que los esquemas que emplean garantías sociales deberían de hacer énfasis en la ayuda mutua más que en la supervisión mutua dado que si se da a elegir entre supervisores que dan premios y supervisores que dan castigos, los prestatarios prefieren a los primeros. Este descubrimiento proporciona una explicación teórica del aparente cambio de énfasis.

Por lo tanto, los prestatarios en esencia emplean un "aval social" en lugar de una garantía física, y el banco no necesita gastar recursos escasos en evaluaciones a fondo, supervisión y cumplimiento de crédito.

Los préstamos son pequeños y a corto plazo (generalmente una semana), y se amortizan mediante pagos semanales durante un año.

Los integrantes utilizan los créditos para invertir en actividades generadoras de ingreso que les permitirán pagar el préstamo y los intereses, así como generar rendimientos para ayudarles a mejorar su nivel de vida.

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.

Todos los desembolsos y pagos de créditos se hacen públicamente en las reuniones semanales de cada centro. Esta transparencia absoluta garantiza que los préstamos lleguen a la población objetivo y refuerza la credibilidad del banco frente a sus miembros.

4.4.4 Sistema UNIT DESA del Banco RAKYAT, Indonesia

Ha comprobado tener un éxito espectacular en brindar servicios de ahorro y préstamo a millones de pobres en zonas rurales y urbanas sobre una base plenamente sustentable.

Tienen un promedio por préstamo de 502 dls y las pérdidas por préstamos incobrables ascendieron a tan sólo 3.1%.

Los préstamos se otorgan para capital de trabajo e inversión disponibles para personas físicas y microempresas. Los vencimientos sobre los préstamos para capital de trabajo varían de 3 meses hasta 24 meses, y para préstamos de inversión el plazo es de hasta 36 meses. Ambos implican pagos mensuales. Los créditos se basan en el carácter y confiabilidad del prestatario, en el sentido de que los funcionarios del banco no se sumergen en los detalles de la evaluación de un proyecto, sino que fundamentan su decisión en su historial de pagos, quienes pagan puntualmente pueden obtener un crédito mayor, quienes no lo hacen pueden quedar totalmente excluidos. Este acceso continuo a montos mayores de crédito sirve como un poderoso incentivo para que los clientes paguen.

Una de las claves para que el sistema lograra una cobertura masiva es que cada una de las sucursales se considera como un centro financiero autónomo y los gerentes y personal reciben incentivos salariales conforme a la productividad,

combinado con los incentivos adecuados para prestatarios y ahorradores, así como un diferencial importante de tasas de interés para cubrir costos, ha permitido al Banco RAKYAT, lo que nadie ha logrado.

CLASIFICACIÓN DE PRESTATARIOS

CRITERIO	TECHO DEL SUBSIGUIENTE PRÉSTAMO
1. Todos los pagos puntuales	Incremento de hasta 100% sobre el monto anterior
2. Pago final puntual, uno o dos pagos atrasados	Incremento de 50% sobre el monto anterior
3. Pago final puntual, tres o más pagos atrasados	Ningún incremento al monto anterior
4. Pago final retrasado, pero dentro de los dos meses posteriores al vencimiento	Reducción de 50% sobre el monto anterior
5. Pago final con más de dos meses de retraso	No se otorga nuevo préstamo

FUENTE: LAS FINANZAS POPULARES EN MÉXICO. CATHERINE MANSELL CARSTENS (1994)

4.5 Conclusiones

Todos los datos presentados en relación con los límites y salvaguardas que rodean las relaciones de intercambio recíproco establecidas por las instituciones financieras informales señalan los intentos de las diferentes poblaciones de "fijar" y "regularizar" acciones y personas en secuencias predecibles tendientes a la formación de expectativas coherentes. Como lo demuestran los datos, los organizadores y participantes del sector informal han desarrollado reglas, límites y rituales e ideaciones culturales en torno a la confianza. Este auxilio reduce los efectos de la incertidumbre y ayuda a fijar a las personas en *status* y relaciones determinadas. Así, los organizadores emplean la confianza para establecer la identidad y valor de los miembros prospectivos de un determinado grupo informal. Los límites geográficos establecidos para mantener afuera a los demás, también forman parte de la regularización. Las distinciones laborales y de clase se emplearon para establecer elegibilidad y reducir la incertidumbre en contextos institucionales y ocupacionales.

De esta manera, se tiene que de acuerdo con las características que diversas instituciones informales presentan, el acreditado ideal deberá de contar con las siguientes características:

1. Ser miembro conocido de la comunidad, ya sea laboral, social o vecinal.
2. Ser mujer casada en edad madura (45 – 60 años). Lo anterior debido a que se ha comprobado que ellas presentan una mejor disposición para ahorrar, además de que son las encargadas de organizar las labores del hogar.
3. Que al acreditado se le proporcionen incentivos claros para pagar, como puede ser la amenaza de perder en un futuro las oportunidades de acceder al crédito.
4. Que el préstamo vaya acorde con su capacidad de pago, es decir, que no se le preste más de lo que puede pagar.
5. Poseer una garantía física no será requisito indispensable, en substitución el prestamista contará con contratos amarrados o con garantías otorgadas por terceros que avalen la honorabilidad del acreditado.

CAPÍTULO V

Propuesta: Caja de Ahorro

5.1 Introducción

Cualquiera que se burla del valor que tienen 62 centavos debe hablarle a Muchammad Yunus. En 1976, el profesor de economía de Bangladesh puso en práctica un experimento. De su bolsillo, les prestó 26 dólares a un grupo de 42 trabajadores. Con 62 centavos, cada uno compró materiales para un día de trabajo, tejiendo sillas o haciendo utensilios tales como ollas. Al final de su primer día como trabajadores en negocios independientes, ellos vendieron su trabajo y pagaron el crédito.

Así, comenzó el movimiento de microcrédito, el cual se ha convertido en la idea más candente para reducir la pobreza. En julio de 1997, los impulsores y promotores del microcrédito se reunieron en Washington para comenzar a definir el alcance del programa y reunieron dinero de países desarrollados e instituciones tales como el World Bank. Actualmente, ocho millones de personas están pidiendo microcrédito, la mitad de los cuales, se encuentran en Bangladesh. Los promotores del microcrédito desean expandir esta posibilidad a 100 millones de personas en el año 2005. El primer programa de microcrédito fue llevado a cabo por el Banco Grameen fundado por el Sr. Yunus. Ahora casi todos los que solicitan préstamo son mujeres, las cuales, tienden a ser más pobres que los hombres, además de tener menos oportunidades y por lo general, gastan sus ganancias en sus hijos.

Grameen actualmente goza de ganancias, y demanda tasas de interés en los créditos que están por encima de las de los bancos tradicionales. Un tercio de los dos millones de prestatarios han cruzado la línea de la pobreza y el otro tercio está a punto de lograrlo. Los microcréditos están actualmente operando en 43 países.

Desde el punto de vista político, un programa barato para la creación de negocios suena como una súplica en la atmósfera actual, lo cual es un mérito. Lo anterior no puede sustituir los programas sobre purificación del agua o inmunización infantil, pero puede ayudar un poco más a los más desesperados, aquellos enfermos o sin habilidad para el trabajo. Los programas de microcrédito más exitosos pueden soportar sus préstamos a través de intereses y ahorros que fomenten los prestatarios, en lugar de apoyarse en donaciones que en cualquier momento pueden desaparecer.

Adicionalmente, con estos programas se pretende romper con el paradigma de que el ahorro (sobre todo el ahorro de los que menos tienen) no puede incrementarse dado el deterioro en el poder adquisitivo de las familias. ¿Cómo se puede ahorrar si

no alcanzan los ingresos? Si se quiere incrementar el ahorro interno para el beneficio de todos, se tiene que contar con un sistema financiero capaz de incentivarlo y capturarlo. De lo contrario, puede resultar muy costoso inyectar una gran cantidad de recursos para capitalizar a los bancos y comprar su cartera vencida cuando éstos no son lo suficientemente eficientes para captar recursos del público en general.

El microcrédito ha creado una revolución en los programas de anti-pobreza. Y éste debe destinarse más a la gente que verdaderamente lo necesita para así poder crear fuentes de trabajo, además de ayudar a que las mujeres desarrollen confianza en independencia.

Con el fin de demostrar que en México, bajo un programa de este tipo, se puede no sólo disminuir la pobreza, sino también incrementar el ahorro interno, si se dan las condiciones que tanto la oferta como la demanda de recursos solicita, el presente capítulo pretende realizar un recorrido por una de las instituciones auxiliares de crédito que bien podría funcionar como el enlace que tanto se ha buscado entre las finanzas formales y las informales: las Cajas de Ahorro, o como se conocen ahora las "Sociedades de Ahorro y Préstamo", con el propósito de retomar algunas de sus características y adaptarlas a los requerimientos y necesidades de la gente de escasos recursos.

5.2 Desarrollo de las Cajas de Ahorro en México

5.2.1 México Colonial

El primer antecedente de Cajas de Ahorro, lo encontramos en instituciones de la época colonial. Estas instituciones fueron las Cajas de Comunidades Indígenas, que fueron creadas por las ordenanzas españolas con el fin de proteger los intereses de los indios, por lo que fueron establecidas únicamente en las "repúblicas de indios".

Las fuentes de donde proceden los fondos son diversas, pueden ser mediante los tributos o mediante la modalidad de la merced (la concesión de algunos bienes). A mediados del siglo XVI, la contribución que los indios debían de hacer a la caja de comunidad fue determinada con fijeza y permanencia: señalándose un real y medio, y posteriormente se modificó para quedar establecida en diez varas de sementera de maíz o trigo, para los varones, y un real para las mujeres, contribución que quedó así hasta la guerra de independencia.

La administración de las Cajas de Comunidades Indígenas se encomendaba a oficiales reales y a la autoridad de los caciques indígenas. Las aportaciones de cada indio se separaban en forma tal que no se revolvieran entre sí, llegando a imponerse penas a quienes no cuidaran de ello o que pretendieran poner en ellas bienes particulares o de otra clase.

Lo recaudado como contribución y lo producido por los bienes debía ser ingresado en una caja, y formaba un caudal de fondos o ingresos con que contaba la comunidad indígena para satisfacer ciertas necesidades colectivas, estando particularmente prohibido el que se dispusiera de dichos fondos para la paga de guarda, edificios públicos, ayudas de costa, ni otras necesidades que se clamen públicas. Los fondos de las cajas de comunidad, debían ser aplicados exclusivamente para aliviar necesidades sentidas por todos los indios del grupo, tales como la ayuda para el pago de tributos, el adelanto de semillas, etc.³³

Las cajas de comunidades de los pueblos principales de la Nueva España alcanzaron enormes fortunas formadas por patrimonios y censos y dispusieron anualmente de grandes remanentes en numerario, que al ser colocados aumentaban continuamente sus bienes y rentas. Desafortunadamente este enorme patrimonio en manos de indígenas, no pudo salvarse de los asaltos y asechanza de las personas que intervenían en su gestión y de quienes tenían influencia sobre los indios.

Las cajas de comunidades indígenas, operaban con algunos caracteres cooperativos como: el funcionar como instituciones de ahorro, previsión y préstamo.

5.2.2 México Independiente

Desde 1830, en los comienzos de la vida independiente, algunas personas venían insistiendo en la necesidad de formar cajas de ahorro para beneficiar a los obreros y a las clases menesterosas y brindarles, a través de ellas, ayuda para satisfacer sus necesidades.

En este sentido se pensó que, el poco dinero que un trabajador pueda ahorrar, no generaría una fortuna en intereses, sin embargo si se acumulaba un poco de dinero ahorrado por muchos trabajadores, el volumen del ahorro era mayor y los rendimientos permitirían a cada uno recibir el interés de su cuota y beneficios a su comunidad. Además el ahorro permitiría a los trabajadores el tener una vejez más tranquila, vivir una vida más sobria y alejarse de los vicios.

Corno resultado de esta continua campaña, se crearon en el año de 1849, en el Nacional Monte de Piedad, las cajas de ahorro, que fueron autorizadas por el entonces presidente de la República, Don Manuel Gómez Pedraza, y la propuesta para su creación, fue presentada por Don José María Lacunza, que era en ese entonces el presidente de la junta del Monte de Piedad. Estas cajas de ahorro comenzaron a recibir depósitos de \$5 para arriba y la institución pagaba un interés anual del 4 por ciento.

³³ Rodrigo Cortina, De las Cajas de Ahorro a las Sociedades de Ahorro y Préstamo, México, 1992, p. 26

Las ideas sobre la creación de cajas de ahorro se difundieron por todo el territorio nacional, descubriéndose que no fue en la Ciudad de México en donde se creó la primera, sino que ya diez años antes, en 1839 en la ciudad de Orizaba, Veracruz había surgido la primera caja de ahorro del México independiente.

Esta caja de ahorro fue bautizada con el nombre de "Sociedad Mercantil y de Seguridad de la Caja de Ahorro de Orizaba". Funcionaba como banco, monte pío y caja de ahorro, y su fin primordial era el combatir la usura de los prestamistas y fomentar el ahorro, así como el establecimiento de centros de beneficencia pública. Esta sociedad tenía dos secciones, la bancaria, que estaba compuesta por accionistas y la sección de caja de ahorro, la cual se formaba con los depositantes pobres, llamados censualistas, que participaban de los beneficios que brindaban la sociedad a través del interés del 6% anual que marcaban sus estatutos.³⁴

El primer balance de la sociedad refleja una utilidad de \$1,251.22. Para 1841 el balance reportó \$3,098.00 depositados y para 1842 la cifra se vio aumentada hasta \$9,049.00, esto refleja la buena acogida que tuvo la caja frente al público y además la magnífica dirección que tuvo bajo los señores Próspero Legrand y Félix Mendarte.³⁵

Sin embargo, a la larga la apatía de los usureros y su afán por desacreditarla lograron hacerse realidad, y la población comenzó a tomarse apática frente a la sociedad y ésta no pudo prosperar sin el apoyo de aquellos para quienes fue creada.

En sus estatutos encontramos los siguientes aspectos importantes:

Interior:

- a. Control democrático.
- b. Cada hombre un voto.
- c. Capital y utilidades como instrumento de beneficio público.

Exterior:

- a. Combate a la usura.
- b. Beneficios extensivos a la sociedad.
- c. Impulso a la Industria (a través de una fábrica de cerámica).
- d. Caja de ahorro con servicios gratuitos al público.

De lo anterior podemos concluir que aun cuando no llevaba el adjetivo de cooperativa, puesto que el movimiento cooperativista aún no nacía, la caja fundada en Orizaba en 1839 fue la primera cooperativa moderna que existió en México.

³⁴ Citado por Rodrigo Cortina. p. 32

³⁵ Citado por Rodrigo Cortina. p. 33

5.2.3 Las Cajas Populares

Poco después de la Segunda Guerra Mundial, las clases humildes no ahorrraban y los bancos no se habían percatado de que el pueblo poseía en conjunto enormes recursos, por ello a ninguno de los bancos le había interesado abrir sus puertas a la captación de estos ahorros. Entonces la única fuente crediticia para la gente humilde era el Nacional Monte de Piedad.³⁶

La Iglesia, buscando una solución al problema de la mala distribución de la riqueza, proclama una lucha sin violencia para alcanzar una justa distribución de la misma, de conformidad con los principios y recomendaciones de la doctrina social de la Iglesia, y particularmente de las enseñanzas de Pío XII. Dado lo anterior, la Iglesia actuó como el principal promotor de las Cajas Populares.

La primera caja popular fue fundada el 12 de octubre de 1951 y se le llamó "León XIII", y se ubicaba dentro de la colonia América, en la Ciudad de México. En noviembre se constituyó la Caja de San Simón a la que se llamó Caja Popular "Lorenzo Robles". Posteriormente el 12 de diciembre siguiente, en el barrio de Santa Julia se constituyó la caja popular "Marcial Hernández", en memoria de un obrero, recientemente fallecido y muy interesado en las obras en beneficio de los pobres.³⁷

5.2.3.1 Los primeros años de las Cajas Populares

En 1954, había ya 54 cajas populares funcionando en diversos Estados de la República, habiéndose reunido en ese mismo año para crear el Consejo Central de Cajas Populares.

Debido al gran crecimiento que tuvieron las cajas populares al inicio de los años sesenta se formaron federaciones estatales que eran "asociaciones de cajas populares sin fines de lucro, con los fines generales de promover, impulsar, coordinar y consolidar las cajas del Estado en que se constituían. La estructura orgánica de estas federaciones se divide en una Asamblea General que está integrada por los representantes de las cajas afiliadas a tal federación, las cuales eligen a un consejo directivo, una mesa directiva y un secretario ejecutivo para la parte de servicios, además tienen a un contralor para la supervisión y un comité de crédito para autorizar los préstamos.³⁸

Debido a las diferencias que había entre las federaciones, pues algunos estados albergaban a un amplio número de cajas populares mientras otras solamente

³⁶ Eguía Villaseñor, Florencio, *Cajas cooperativas*, Ed. Confederación Mexicana de Cajas Populares, p. 38

³⁷ Eguía Villaseñor, Florencio, *En Manos del Pueblo*, Ed. Confederación Mexicana de Cajas Populares, México 1984, p. 20.

³⁸ *Ibidem*, p. 59

contaban con algunas cuantas, se decidió reducir el número a seis federaciones para atender las necesidades del país. Una vez formadas las seis federaciones, nació la Confederación Mexicana de Cajas Populares en el año de 1964, sus socios constituyentes fueron las federaciones de Jalisco, Yucatán, México, Zacatecas, Coahuila y Querétaro.³⁹

La Confederación es una asociación nacional de Federaciones de Cajas Populares: sin fines de lucro, para integrar, promover y representar al Movimiento en los campos nacional e internacional, para fomentar la educación cooperativa, el asesoramiento técnico y para propiciar nuevas formas y sistemas de financiamiento cooperativo entre los socios.

Para 1964, las cajas populares ya tenían en sus filas a más de 20,000 asociados y se hacían préstamos por más de quince millones pesos al año.

5.2.3.2 Caja Popular Mexicana, A.C.

Las cajas de ahorro populares nacieron en nuestro país sin marco jurídico alguno y en general así funcionaron hasta ahora; algunas han adoptado la forma de asociaciones civiles, pero en su mayoría eran organizaciones "de facto", sin personalidad jurídica.

Es importante mencionar que los dirigentes del movimiento cajista desde hace tiempo habían pugnado por el establecimiento de una legislación federal específica para las cajas de ahorro populares; sus gestiones en este sentido se encauzaron fundamentalmente ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con el objetivo de incorporarlas dentro de la Ley General de Sociedades Cooperativas, sector del que consideran forma parte y con el que desde su nacimiento han estado identificadas estas asociaciones. Sin embargo, conscientes que de hecho constituyen parte del sistema financiero, también efectuaron gestiones ante las autoridades del sector hacendario e incluso presentaron iniciativas de Ley ante la Cámara de Diputados.⁴⁰

El 18 de diciembre de 1991, se aprobaron ciertas reformas a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, en las cuales se incluyó un nuevo capítulo en el que se crean y regula un nuevo tipo de sociedad denominadas "Sociedades de Ahorro y Préstamo", bajo las cuales se podrán constituir las cajas de ahorro.

³⁹ Ibidem, p. 61

⁴⁰ Rodrigo Cortina, De las Cajas de Ahorro a las Sociedades de Ahorro y Préstamo. México, 1992. p. 82.

Así se tiene que al mes de septiembre de 1994 había 120 cajas con un total de 300,097 integrantes en la Caja Popular Mexicana (CPM), antes conocida como la Confederación Mexicana de Cajas Populares.⁴¹

La CPM no tiene tendencias religiosas ni políticas pero subraya la educación y el préstamo con sus lemas "No por lucro, no por limosna, sino por servicio" y "Construyendo un México justo y fraternal". Las cajas con frecuencia se refieren a sí mismas como un medio para ofrecer ahorro y préstamo "solidario", en el sentido de que un integrante no puede beneficiarse a expensas de otro. Específicamente, las cajas de la CPM se apegan a seis principios de cooperativismo⁴²:

1. Membresía de puerta abierta. Cualquier persona mayor de edad dentro de la comunidad puede solicitar ser miembro si así lo desea. De manera similar, quien desee dejar de ser miembro puede hacerlo en cualquier momento (siempre y cuando haya cubierto todas sus deudas), con solo redimir sus acciones a un valor nominal. Los integrantes no pueden comerciar acciones entre ellos; por lo tanto, el capital de la caja popular es variable.

2. Un hombre un voto. Cada uno de los integrantes goza de igualdad de voz y voto, sin importar qué cantidad haya aportado o solicitado en préstamo.

3. Los rendimientos sobre el capital son limitados o nulos, conforme al espíritu de que ningún integrante puede beneficiarse a expensas de otro con fines de lucro.

4. Cualquier excedente o déficit se distribuye de acuerdo con el monto y la frecuencia de solicitud de préstamos de la caja y no conforme a las contribuciones de capital.

5. Parte de cualquier excedente debe retenerse para ayudar a instruir a los integrantes sobre el cooperativismo.

6. Su objetivo principal es ayudar a la gente de escasos recursos a mejorar su condición de vida mediante una intermediación financiera no lucrativa de autoayuda. Más específicamente, la CPM sirve como una institución cúpula que presta y capta depósitos de las cajas miembro; proporciona ayuda técnica a las cajas, las supervisa, las defiende y representa, y promueve activamente los principios del cooperativismo. Además, fomenta, estimula y sistematiza el ahorro popular; otorga préstamos a los socios, suprime la usura y aumenta el poder adquisitivo de sus recursos.

⁴¹ Mansell Carstens, CATHERINE, Las Finanzas Populares en México, Ed. Milenio. México, 1995, p. 122.

⁴² *Ibidem* p. 123 y sig.

5.2.3.2.1 Requisitos para ser socios

Los integrantes de la caja por lo general son personas de clase media-baja (campesinos, pequeños comerciantes, artesanos obreros y empleados) con ingresos mensuales de alrededor de \$500 a \$5,000. Cada caja tiene un promedio de 2,500 integrantes, quienes contribuyen individualmente con \$500 al capital de la caja.

Podrán ser socios:

1. Las personas físicas que hayan cumplido 18 años o que estén legalmente emancipadas.
2. Deberán tener espíritu de trabajo, dotes de honradez.
3. Tener pleno goce de sus derechos civiles.
4. Estar domiciliadas en el ámbito de influencia territorial de la caja y pertenecer a alguno de los grupos profesionales a los que esta haya de atender.
5. Gozarán plenamente de sus derechos cuando hayan cubierto como mínimo un 20% de la aportación requerida.

Podrán participar como socios personas morales con espíritu y objetivos afines a los de las cajas populares, sujetándose a las normas que para ese efecto dicte el consejo de administración.

Los socios de las cajas de ahorro populares, tendrán los siguientes derechos:

- a) Depositar ahorros;
- b) Obtener préstamos;
- c) Efectuar retiros;
- d) Constituirse como fiadores de otros socios;
- e) Tener voz y voto en las asambleas generales, y
- f) Recibir otros servicios que las cajas populares presten.

Son obligaciones de los socios de una caja popular:

- a) Cumplir fielmente los estatutos, reglamentos y acuerdos tomados por las asambleas generales;
- b) Depositar en la caja popular al menos un cinco por ciento de su ingreso ordinario;
- c) Asistir y participar en las asambleas generales;
- d) Interesarse por conocer el funcionamiento de su caja popular y la marcha de sus negocios, y
- e) Defender y respetar los principios y objetivos de las cajas populares, fomentando y propiciando su integración.

5.2.3.2.2 Características

La mayoría de las cajas ofrece tasas de interés sobre los depósitos de ahorros que oscilan entre 1% y 3% al mes. Además los integrantes pueden tener depósitos a la vista (los cuales no generan intereses pero tienen la ventaja de permitir retiros inmediatos), así como depósitos a largo plazo con tasas de interés atractivas.

El crédito a los integrantes se otorga en función de la antigüedad, los depósitos de ahorro y la aprobación del comité de créditos de la caja. Por ello, la política crediticia varía enormemente de una caja a otra. El préstamo promedio oscila entre \$2,000 y \$10,000 y el plazo por lo general es de un año aproximadamente, aunque también son usuales los préstamos a un plazo de 15 días. Las tasas de interés cargadas a los prestatarios varían dependiendo de la caja pero, aproximadamente se puede decir que oscilan entre 1.5% y 4% mensual.⁴³

A pesar de que se han reportado bajos niveles de tasas de incumplimiento, la morosidad ha sido un problema constante para muchas cajas. Existen razones para creer que la morosidad puede ser un síntoma de las fallas inherentes a la estructura institucional de las propias cajas. Como se señaló anteriormente, las reglas de operación de las cajas se basan en principios ideológicos. La política de "puerta abierta", por ejemplo, implica que las cajas tienen un capital variable. No obstante, uno de los pilares de las reglas bancarias sólidas es exigir que el capital sea una proporción fija de los activos (ponderados por el riesgo) del banco.⁴⁴ El capital desempeña dos funciones: en primer lugar, sirve como reserva en caso de incumplimientos o retrasos en la recuperación de préstamos; en segundo lugar, sirve como aval de "buena fe" que los propietarios del banco podrán perder si otorgan préstamos excesivamente arriesgados o si la supervisión y cobro fueran insuficientes. Sin embargo, con la política de "puerta abierta" de las cajas de ahorro, el capital puede agotarse a voluntad de los integrantes.

5.2.3.2.3 Operaciones Pasivas

Instrumentos de captación:

- a) Las cuentas de ahorro;
- b) Los depósitos a plazo fijo, y
- c) Las cuentas corrientes.

Toda cantidad que el socio entregue o reciba de su caja popular por cualquier concepto, será anotada en una libreta personal que para tal efecto le proporcione la

⁴³ *Ibidem* p. 126

⁴⁴ En concordancia con el Acuerdo de Basilea, este debe ser del 8%

caja de ahorro respectiva, en la que deberá aparecer la firma del gerente o de la persona autorizada que haya entregado o recibido el dinero a nombre de la caja.

Dicha libreta será personal e intransferible y deberá contener los datos que identifiquen al socio depositante.

Financiamientos externos:

Las cajas populares podrán obtener financiamientos externos hasta por los montos señalados en su reglamento interno previo acuerdo del consejo de administración. La obtención de financiamientos por cantidades superiores a las que establezca dicho reglamento, requerirá de la aprobación de la mayoría de los integrantes de los consejos de administración y de vigilancia, reunidos en junta especial.

5.2.3.2.4 Operaciones activas

Las cajas de ahorro podrán conceder préstamos "de confianza" o créditos a sus socios, mismos que deberán, en todos los casos, tener un fin productivo o de utilidad para los acreditados y se otorgarán con apego al reglamento que para ellos establezca. Los intereses se cobrarán sobre saldos insolutos, y en ningún caso por anticipado.

Se creará una provisión para préstamos incobrables a la cual se aplicará el 0.5% del monto de los préstamos otorgados en el mes, hasta integrar una cantidad equivalente de cuando menos el 5% del saldo vigente de los préstamos; este fondo debe depositarse físicamente en la Federación que le corresponda.

5.2.3.2.5 Régimen fiscal

De acuerdo con lo expresado por dirigentes del movimiento cajista, las cajas de ahorro populares no retienen impuesto alguno, sobre los intereses que cubren a sus asociados; tampoco lo pagan sobre los intereses que cobran a sus acreditados por sus utilidades o remanentes de operación, situación que las coloca al margen de las disposiciones fiscales, que en su caso, les sean aplicables.

Cabe mencionar, que la figura de la llamada caja popular al no estar reconocida en nuestra legislación, tampoco estaba expresamente tipificada fiscalmente.

5.2.3.3 Cajas de Ahorro Independientes

Las cajas de ahorro independientes corresponden a dos tipos:

a) Cajas no lucrativas, que no están afiliadas a ninguna confederación por algún motivo, como puede ser: incomodidad, incapacidad para cumplir con los requisitos de afiliación o falta de interés de operar estrictamente bajos los principios cooperativistas.

b) Cajas con fines lucrativos que se manejan de manera muy similar a un banco informal o como una especie de ROSCA, es decir, como una ASCRA (asociación para la acumulación de ahorro y crédito, o *accumulating savings and credit association*). Las ASCRAs no entregan el lote a los integrantes de manera alternada sino que tienen un gerente o mesa que hace préstamos tanto a miembros como a quienes no lo son, a una tasa de interés explícita.

Cada caja se maneja como una tanda en cuanto a que los integrantes realizan pagos semanales por alguna cantidad fija a partir de diciembre o enero durante 50 semanas. A diferencia de la tanda, cada participante puede elegir la cantidad que desea ahorrar, desde \$5 hasta más de \$100, aunque lo más común son cantidades que varían entre \$30 y \$50.⁴⁵

Los participantes deben entregar su contribución semanal el día estipulado, si cumplen con todos los pagos puntualmente, la organizadora les garantiza un interés mínimo (superior al que prevalece en el mercado de dinero), que se les regresa en la semana 51 ó 52. En caso de que el participante se retrase en su pago o deja de hacer alguna aportación, la tasa final de rendimiento es menor, a discreción de la organizadora.⁴⁶

El organizador utiliza los fondos ahorrados para otorgar préstamos a discreción, cobrando tasas de interés similares a las que acostumbran los agiotistas (2% semanal). El monto de los préstamos a los participantes depende de los ahorros anuales planeados, no necesariamente de la cantidad que han ahorrado. Cuando el crédito excede a sus ahorros anuales, el organizador asegura el préstamo con un pagaré que especifica el capital, el interés y el plazo de vencimiento. También otorga préstamos a personas que no son integrantes, avalados por medio de pagarés.

Parece ser que los participantes aparentemente consideran que la organizadora les proporciona un servicio importante (ahorro y acceso al crédito) a una tasa de interés razonable. Además, esta organizadora no recurre a las proverbiales amenazas o violencia; más bien se respalda con una investigación rigurosa, un documento legal, la reputación y *la amenaza de cortar el acceso al crédito en el futuro*.

⁴⁵ Mansell Carstens, CATHERINE, Las Finanzas Populares en México, Ed. Milenio, México, 1995, p. 133.

⁴⁶ *Ibidem*

5.2.3.4 Cajas operadas por empresas y sindicatos

Las cajas de ahorro operadas por empresas para empleados y sindicatos para afiliados se fondean con los depósitos de los integrantes y, en algunos casos, con prestaciones patronales. Por lo general, los depósitos provienen de un cierto porcentaje voluntario que la empresa o el sindicato deduce del salario de los empleados. Únicamente prestan a los integrantes con propósitos de consumo o productivos. Se paga una tasa de interés moderada sobre depósitos y se cobra una tasa más alta sobre créditos; el margen se emplea para cubrir los costos operativos de la caja y las utilidades se dividen entre los participantes. Aparentemente, la morosidad y el incumplimiento se reducen al mínimo ya que los préstamos sólo se hacen a personas que trabajan en la empresa, utilizando sus propios fondos, y los pagos de intereses y capital se descuentan automáticamente del pago de la nómina.

5.2.3.5 Cajas solidarias

Las Cajas solidarias son un novedoso mecanismo financiero diseñado para dar acceso a créditos de bajo interés y con garantías flexibles a los agricultores que cultivan tierras de baja productividad y alto grado de siniestro, por lo que no pueden ser sujetos de crédito. A cuatro años de su creación, a la fecha hay en 24 estados del país, 147 cajas que aglutinan a 2 mil 647 cajas locales, 129 mil 457 socios y cuentan con un patrimonio de 200 millones de pesos.

En esta caja se cuenta con 535 niños que han ahorrado alrededor de 125 mil pesos, recursos que les permiten obtener cursos de pintura, computación, entre otras que de otra forma no obtendrían.

Las Cajas solidarias permiten producir, comercializar, no sólo para el autoconsumo, las tierras de los agricultores.

5.2.3.6 Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo A.C. (AMSAP)

La AMSAP se crea a iniciativa de un grupo de Sociedades de Ahorro y Préstamo que identifican la necesidad de contar con un organismo coordinador de los intereses del gremio para gestionar y obtener soluciones al interior y exterior del mismo, convirtiéndose en el conducto ante autoridades y promotor de reformas a los marcos regulatorios legales y fiscales, propiciando el acercamiento ante las Cámaras de Diputados y Senadores, impulsando iniciativas que apoyen el buen funcionamiento de sus agremiados.

La AMSAP cuenta con un Consejo Directivo que sesiona mensualmente y en el que se analizan los aspectos relevantes para el sector.

Asimismo, busca que aquellos intermediarios que operan desregulados en este sector y que alcanzan el número de socios o monto de activos establecidos por las reglas para la operación y funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, se transformen de conformidad con las mismas, a efecto de observar la regulación y supervisión de las autoridades financieras.

Actualmente la AMSAP, A.C. está constituida por 12 Sociedades de Ahorro y Préstamo, que son las siguientes:

	Sucursales
•Caja Ciudad del Maíz, SAP	1
•Caja Cresencio A. Cruz, SAP	12
•Caja de Ahorro de los Telefonistas, SAP	3 y 22 módulos
•Caja Inmaculada, SAP	2
•Caja la Monarca, SAP	10
•Caja Popular Mexicana, SAP	264
•Caja Real del Potosí, SAP	13
•Caja Santa María de Guadalupe, SAP	1
•Crédito y Ahorro del Noroeste, SAP	61
•Multicaja, SAP	1
•Servicaja, SAP	2
•Unicaja, SAP	3
•TOTAL	386

5.2.3.6.1 Las tasas de Interés

De acuerdo con información proporcionada por la AMSAP, las SAP's pagan tasas de interés más altas que un banco por los ahorros que reciben, pero en los créditos que otorgan cobran más intereses que los requeridos por la banca. Las SAP's pagan intereses desde el primer peso ahorrado, en porcentaje de 12 por ciento neto anualizado, algo así como el 1.07 por ciento mensual como mínimo, mientras tanto, la mayoría de los bancos no pagan intereses desde un peso, sino a partir de una base de ahorro que oscila entre 250 pesos y mil pesos.

RENDIMIENTO EN SAP's

Las SAP's otorgan intereses mayores a los proporcionados por algunos instrumentos bancarios a plazo fijo, como los Pagarés o los Certificados de Depósito. En términos generales, a un plazo de 28 días, estas agrupaciones ofrecen intereses hasta 1.7 por ciento por encima de los instrumentos bancarios mencionados.

Multicaja

(Vigentes a partir del 4 de febrero de 1998)

Rango de Inversión*	28 días	60 días	90 días
De 15 a 25	14.46	14.97	15.47
De 25 a 50	14.58	15.09	15.59
De 50 a 250	14.70	15.21	15.71

Crédito y Ahorro del Noroeste

(Vigentes del 6 al 10 de febrero de 1998)

Rango de Inversión	28 días	60 días	90 días
De 1 a 10	16.00	17.00	18.00
De 11 a 100	18.00	19.00	20.00

Unicaja

(Vigentes del 4 al 10 de febrero de 1998)

Rango de Inversión	28 días		
De 10 a 15	11.29		
De 15 a 20	11.46		
De 20 a 25	11.81		
De 50 a 57.5	13.20		
Más de 100	14.76		

*Rangos de inversión en miles de pesos.

FUENTE: Cuadro elaborado por Infosel con datos de Cajas de Ahorro

No obstante, un banco le presta montos desde 50 pesos con tarjeta de crédito, a una tasa de interés de aproximadamente 33 por ciento mensual anualizado, algo como el 2.75 por ciento cada mes.

Las SAP's otorgan préstamos cinco puntos porcentuales por encima de los manejados por la banca, esto es, 38 por ciento anualizado, alrededor de 3.16 por ciento cada mes. Es decir, la diferencia entre la tasa que cobran por el préstamo y la que pagan por el ahorro es de cinco veces y constituye una ganancia financiera muy elevada.

La explicación que dan las SAP's para cobrar este margen, que muchos califican como abuso, es que son entidades para el bienestar de sus asociados.

"Lo caro de su crédito es para asegurar que habrá préstamos" dijo un promotor de SAP.

5.3 Marco Legal de las Cajas de Ahorro en México

Conscientes las autoridades de que las Cajas de Ahorro dejaron de ser manifestaciones aisladas y de escasa trascendencia y que se habían convertido en organizaciones debidamente establecidas que desempeñaban una función social y satisfacían un espacio económico que no cubrían las otras instituciones financieras, decidieron, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, realizar un análisis profundo de las mismas para así poder reconocerlas legalmente con el fin de que pudieran convertirse en promotores del desarrollo social y económico del país.

De acuerdo con el estudio realizado, se decidió que la estructura, organización y funcionamiento de las cajas de ahorro se debería incluir dentro de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito bajo un nuevo tipo de sociedad que les permitiera conservar sus principios cooperativos. De esta manera, al tratarse de una ley federal, habría uniformidad en la regulación de todas las cajas, evitando conflictos entre autoridades y permitiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP) mantener el control del sistema financiero.⁴⁷

Esta reforma legal implica no sólo el reconocimiento jurídico de las Cajas de Ahorro, sino su incorporación al sistema financiero como intermediarios con características singulares. Además, se pensó que permitiría aumentar la profundización del sistema financiero, contribuyendo a financiar el desarrollo con recursos propios al aprovechar la capacidad de ahorro de un amplio sector de la población, fomentando la cultura del ahorro.

Así, el proyecto de reformas a la Ley General de Organizaciones Actividades Auxiliares de Crédito (LGOAAC) fue aprobado el 18 de diciembre de 1991 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre del mismo año.

Los puntos más relevantes de dicha reforma son los siguientes:

1. Se incluyen en el artículo 3 de la LGOAAC a las cajas de ahorro como organizaciones auxiliares de crédito denominándolas "Sociedades de Ahorro y Préstamo".

⁴⁷ Las Cajas de Ahorro como integrantes del Sistema Financiero Mexicano, estudio realizado por la SCHP, México, 1991.

2. Se incluyen a las Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP's) en el artículo 5 de la LGOAAC, el cual indica que para que dichas sociedades se constituyan y operen requerirán de la autorización de la SHCP sin tener la obligación de presentar el depósito a que se hace referencia en el artículo 6 de la Ley.

3. Se crea un nuevo tipo de sociedad "Sociedad de Ahorro y Préstamo", la cual tiene patrimonio, de capital variable, sus socios se limitarán al pago de sus aportaciones, no se perseguirán fines de lucro y su duración será indefinida.

4. El objeto de estas nuevas sociedades es la captación de recursos exclusivamente de sus socios mediante actos causantes de pasivo directo o contingente. Dichos recursos se colocarán exclusivamente entre los socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos.

5. El capital social de las sociedades se integrará por partes sociales de igual valor que confieren los mismos derechos y que deben estar íntegramente pagadas al momento de ser suscritas. Éstas sólo podrán adquirirlas personas físicas o las que autorice la SHCP mediante reglas de carácter general. Cada socio podrá adquirir una parte social y cada parte conferirá derecho a un voto. Las adquisiciones en exceso serán nulas y su importe se aplicará a la reserva.

6. Los remanentes de operación, una vez deducidos los gastos, se destinarán en su totalidad conforme con lo siguiente:

a) Obras de beneficencia propias o con colaboración de las autoridades federales, estatales o municipales o con organismos públicos o privados, las cuales se orientarán a la sanidad pública, investigación, enseñanza y cultura, en el ámbito territorial en que ellas actúen;

b) La constitución de una reserva para el desarrollo de la sociedad; y

c) La distribución entre los socios prestatarios, a fin de reducir proporcionalmente los intereses y accesorios de los créditos otorgados, o proporcionar un mayor rendimiento a los socios ahorradores.

7. Las SAP's tendrán prohibido:

a) Recibir depósitos a la vista en cuenta de cheques,

b) Dar en garantía sus propiedades,

c) Dar en garantía los títulos o valores de su cartera crediticia, salvo las excepciones que señale la SHCP,

- d) Operar sobre los títulos representativos de su capital,
- e) Celebrar operaciones en condiciones y términos que se aparten de las condiciones generales en que viene operando,
- f) Otorgar fianzas o comisiones,
- g) Participar en el capital de otra sociedad de ahorro y crédito y de cualquier entidad financiera,
- h) Conceder créditos distintos a los de su objeto social, salvo los laborales en favor de sus trabajadores, y
- i) Realizar operaciones que no les estén expresamente autorizadas.

8. Tienen, entre otras las siguientes obligaciones:

- a) Presentar la información y documentación que le soliciten las autoridades competentes,
- b) Practicar sus estados financieros al día último de cada mes, en los términos que señale la SHCP,
- c) Dar aviso a la SHCP, la CNBV y Banco de México de la apertura o clausura de oficinas.

5.4 Crítica sobre las reformas legales establecidas para las Cajas de Ahorro en México.

Después de haber analizado las reformas legales elaboradas por las autoridades mexicanas en un esfuerzo muy aplaudible por tratar de reconocer a las cajas de ahorro popular como sociedades auxiliares de crédito, existen algunos puntos que, por su incongruencia, resulta importante resaltar.

Primeramente, conviene señalar que resulta extraño que suponiendo que la intención del legislador es la de reglamentar y supervisar las operaciones que llevaban a cabo las cajas populares, continúen de alguna forma permitiendo que se lleven a cabo operaciones de captación de recursos del público por parte de sociedades no reguladas. En este sentido, el artículo 39-P de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito señala que:

“Los grupos de personas físicas que tengan por objeto exclusivamente la captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre éstos, podrán

operar sin sujetarse a los requisitos exigidos por la presente ley, sin que en ningún momento puedan anunciar por cualquier medio la realización de sus operaciones; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fijará las bases para que cuando proceda por el número de integrantes y por la frecuencia, importancia y monto de las operaciones que realizan, se ajusten a la presente ley, debiendo constituirse en sociedades de ahorro y préstamo."

Este artículo indica que, aquellas personas físicas que encuadren en dicho supuesto podrán seguir operando al margen de la ley, por lo que continúa existiendo el peligro de que se cometan fraudes en contra de personas que, de buena voluntad, decidan incorporarse a una caja popular.

Por otra parte, existen ciertas incongruencias entre las Reglas a que deberán sujetarse las Sociedades de Ahorro y Préstamo en la realización de sus operaciones, publicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y las Reglas Generales para la Organización y Funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, publicadas por el Banco de México (BM), ya que mientras la Regla Sexta de las Reglas de la SHCP establece que:

"El pasivo derivado de las operaciones correspondientes a depósitos a la vista, de ahorro retirables en días preestablecidos, y a plazo fijo, así como, las obligaciones en que incurran las Sociedades de Ahorro y Préstamo contenidas en la regla decimosexta fracción V, de las Reglas Generales para la Organización y Funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá invertirse en los términos siguientes:

a. No menos del 15 por ciento en instrumentos bancarios y/o valores gubernamentales, cuyo plazo no exceda de 91 días".

Por su parte, la Regla Decimosexta de las Reglas del BM señala:

"Las sociedades sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

...VII. Operar con valores gubernamentales y títulos bancarios, cuyo plazo por vencer no exceda de seis meses."

Después de haber leído las Reglas anteriores, no queda claro cual es el plazo que deben tener los valores gubernamentales en que inviertan las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Por último, otro de los puntos que resultan innecesarios e incongruentes en las Reglas de SHCP, es el referente a los requisitos que deben cumplir las Sociedades de Ahorro y Préstamo para su constitución. En este sentido, la Regla Cuarta establece la necesidad de constituir las ante Notario Público, lo cual no significa

ningún problema, sin embargo, más adelante establece el requisito de que la Asamblea General de Socios designe a diez socios para que comparezcan ante Notario Público para constituir la sociedad. Esta disposición en nada afecta a las cajas populares que ya venían funcionando y que contaban con un número de socios mayor a 500, que aplicaban sus estatutos sociales, particularmente en lo que respecta a los requisitos y quórum para celebrar asambleas generales de socios. Sin embargo, si pensamos en las personas que quieren constituir una Sociedad de Ahorro y Préstamo partiendo de cero, ¿cómo pueden llevar a cabo una asamblea de socios si no existe una sociedad?, por tanto surge la siguiente pregunta, ¿quiénes serán los diez socios que se elijan para comparecer ante Notario Público?. Una solución práctica a este problema será que los interesados publiquen en alguno de los diarios de mayor circulación una convocatoria abierta con el fin de que aquellas personas que estén dispuestas a participar de la Sociedad, celebren una asamblea y nombren a diez personas que deberán de comparecer ante Notario Público, en el entendido de que no son socios, sino futuros socios.

5.5 Propuesta para establecer una Caja de Ahorro atractiva para la gente de escasos recursos.

Hasta mediados de la década de los 70's, las necesidades de ahorro de los sectores bajo y medio de la población de nuestro país eran satisfechas a través de las cuentas de ahorro bancarias; sin embargo, debido al embate inflacionario y al surgimiento de la banca múltiple, las cuentas de ahorro perdieron interés para el sistema bancario, por lo que se inició un proceso de desestimulación para captar y mantener cuentas de pequeños y medianos ahorradores.

Ante la falta de alternativas formales, tomaron auge mecanismos informales de captación del ahorro popular a través de figuras tales como: cajas populares, cooperativas, instituciones de asistencia privada, asociaciones civiles, sociedades civiles, y demás figuras de las que ya se ha hablado, que hoy en día suman más de 2,500 y tiene presencia en un importante número de comunidades.

En México, ha sido más difícil acuñar el concepto de ahorro voluntario por el largo periodo en que no han existido alternativas seguras y rentables, así como los casi nulos esfuerzos en fomentar una cultura de ahorro entre amplios sectores de la población. Además, la figura de las Cajas de Ahorro (ahora Sociedades de Ahorro y Préstamo) ha tenido un desarrollo lento como consecuencia de diversos factores, entre los que se pueden mencionar un régimen fiscal y legal poco adecuado y que a lo largo de su trayectoria, ha presentado confusión con otros vehículos.

El establecimiento de un marco regulatorio y operativo que propicie la confianza de los ahorradores, disminuya los costos de transacción, promueva la eficiencia de la intermediación y permita conservar la flexibilidad del sistema informal, así como la existencia de una mayor gama de instrumentos atractivos en plazo y

rendimiento y adecuados a las necesidades de los distintos segmentos de la población, son factores fundamentales para promover el ahorro privado.

Ahora bien, ¿qué características debe tener una institución financiera para poder cumplir con las expectativas y necesidades de la gente de escasos recursos, sin coartar esa flexibilidad y sin embargo constituirse dentro de un marco legal?

5.5.1 Constitución

Se ha observado que todo sistema informal se constituye a partir de grupos de personas que guardan una relación estrecha entre sí, ya sea porque pertenecen a una misma comunidad religiosa, porque trabajan en la misma empresa o bien, simplemente porque viven en el mismo municipio o colonia y conocen cuales son sus problemas y necesidades.

De esta manera, cada Caja de Ahorro deberá de adoptar estas mismas características, y constituirse dentro de un territorio ya sea religioso, laboral o vecinal, con el fin de homogeneizar las características de los integrantes y de crear un ambiente de confianza y conocimiento mutuo.

Los integrantes de esta Caja de Ahorro propuesta (así como cualquier integrante de cualquier Sociedad de Ahorro y Préstamo), no deberán olvidar que el objetivo que se persigue es el de ayudar a la gente de escasos recursos a mejorar su condición de vida, mediante una intermediación financiera que se adapte a sus necesidades.

5.5.2 Características de los Socios

Los integrantes deberá de cumplir únicamente con las siguientes características:

1. Ser mayores de edad, o bien contar con la autorización del padre o tutor.
2. Ser miembros de la comunidad (ya sea religiosa, laboral o vecinal);
3. La integridad de los integrantes deberá de ser avalada por al menos 4 miembros de la Caja de Ahorro.

5.5.3 Funcionamiento

Los integrantes de la Caja de Ahorro propuesta se dividirán en grupos de 5 personas a voluntad (por ello el requisito de que cada socio potencial tenga que ser avalado por al menos 4 miembros de la Caja). Cada miembro del grupo no solo será responsable de sus acciones, sino que también deberá de responsabilizarse del cumplimiento o incumplimiento en que incurran sus otros 4 compañeros.

Cada grupo establecerá la periodicidad de sus aportaciones (ya sea semanales, quincenales, mensuales, etc.) de acuerdo con sus posibilidades durante un año, pudiendo modificarlo únicamente por causa de fuerza mayor y previa autorización de todos los demás grupos de la Caja, y siempre y cuando no perjudique las actividades de la Caja en su conjunto.

Si algún grupo no efectuara la aportación a la que se comprometió, y no diera explicaciones del porqué, quedará expulsado de la Caja y no se le reintegrará el monto de las aportaciones efectuadas hasta el momento.

Cuando un miembro del grupo solicite un préstamo, la necesidad de éste será evaluada por todos los integrantes de la Caja; en caso de que se autorizara, la responsabilidad de cubrir en su totalidad tanto los intereses como el principal será de todo el grupo. De la misma manera que con los depósitos, la periodicidad de los pagos la determinará el grupo.

El monto máximo del primer préstamo que podrá solicitar algún miembro, será igual al monto total de las aportaciones efectuadas hasta ese momento por el grupo en su conjunto. Si el grupo cumple puntualmente con todos sus pagos, la siguiente ocasión en que solicite un préstamo, éste se incrementará de acuerdo con las posibilidades que tenga la Caja. Ahora bien, en caso de que se hubieran atrasado en alguno de los pagos, pero el adeudo total se paga a tiempo, la siguiente ocasión, el monto máximo a que tendrá derecho el grupo será igual al monto solicitado la primera ocasión. De haberse atrasado en dos o más pagos, pero el adeudo total fuera cubierto a tiempo, la siguiente ocasión se otorgará tan solo el 50% de lo solicitado originalmente. Si el monto total no fuera cubierto en la fecha establecida, todo el grupo quedará desacreditado y ya no podrán pertenecer a la Caja de Ahorro.

Además, los grupos tendrán acceso a créditos de emergencia.

La tasa de interés que se cobrará será igual a la que existe en el mercado, ya que como se ha mencionado, seguramente será inferior a la que generalmente pagan estas personas cuando solicitan un crédito en el sector informal.

Cada integrante de la Caja conservará una libreta en donde llevará el control tanto de sus depósitos como de sus adeudos y el pago de los mismos. De la misma manera, la Caja en su conjunto llevará un control de entradas y salidas por cada grupo y por el total.

Cada semana preferentemente, **todos** los integrantes de la Caja deberán reunirse con objeto de escuchar las propuestas y los requerimientos que cada grupo desee hacer a la Caja, lo anterior con el fin de que ésta no pierda su vigencia y para que continuamente se adapte a la situación por la que atraviesan sus integrantes. En caso de que alguno de los miembros no pueda asistir a la reunión, éste deberá de

informarlo al grupo al que pertenece, mencionando las causas que le impidieron participar en la reunión, tomando en cuenta que siempre deberán acudir al menos dos miembros de cada grupo. Si en una ocasión durante el año, el grupo no cumple con el mínimo de asistentes, éste será reprendido de palabra; pero si junta dos inasistencias o más, se les expulsará de la Caja sin derecho a la devolución de sus aportaciones.

En cada sesión anual, se elegirá a un grupo en particular para que funcione como Consejo de la Caja, pudiendo ser revocado en cualquier momento si así lo determina la mayoría. Este Consejo será el encargado de controlar todos los depósitos y todos los préstamos que realice la Caja, además de reportar a los interesados cualquier decisión que se haya puesto a consideración.

Esta Caja de Ahorro propuesta (ya sea religiosa, laboral o vecinal), no podrá ser mayor a 100 miembros (ó 20 grupos), por el riesgo que implicaría perder el control y por lo poco práctico que resultaría su manejo.

5.5.4 Su Formalización

¿Cómo formalizar esta figura sin eliminar de ella su flexibilidad y sin caer en una serie de "burocratismos" que desanimen a la gente de escasos recursos a constituirla?

Un buen comienzo sería que las Instituciones Bancarias, previa autorización de la CNEV crearan un "Banco Móvil" (para reducir los costos de transacción, los servicios que ofrezca el Banco se pueden dar dentro de las instalaciones de alguna tienda de autoservicio que se encuentre dentro del territorio de la Caja, o bien, en caso de existir, en alguna de las sucursales de la AMSAP), destinado exclusivamente para que los integrantes de las Cajas de Ahorro puedan realizar ahí sus depósitos bajo un instrumento que permitiera contar con disponibilidad inmediata.

Para poder abrir esta "cuenta" únicamente se tendría que comprobar la existencia de los integrantes previa identificación oficial y un documento en donde se plasmará la firma de todos los integrantes para su registro.

Los retiros únicamente podrían ser realizados por dos miembros del grupo Consejo los cuales deberán de ser notificados al banco.

Cada mes, el grupo Consejo mostrará el Estado de Cuenta que proporcione el Banco para realizar una conciliación entre los depósitos y retiros de la Cuenta y las entradas y salidas que controla la Caja en su libro.

Los rendimientos que genere esta cuenta se dividirán proporcionalmente entre todos los integrantes (de acuerdo con el monto de sus aportaciones).

5.5.5 Garantías

Para otorgar un préstamo, la Caja de Ahorro no pedirá garantía física alguna (es decir, algún tipo de inmueble, o prenda); sin embargo, el hecho de que el primer crédito que se otorgue sea igual al monto total depositado por el grupo, le da cierta seguridad a la Caja de que los integrantes de dicho grupo al ver comprometido su capital presionen al deudor (moralmente) para que éste cumpla a tiempo con sus pagos.

Adicionalmente, cabe mencionar que el incumplimiento, limitaría el acceso al crédito a todos los integrantes de ese grupo que, como se vio en el capítulo del sector financiero informal, constituye uno de los incentivos fundamentales para que los acreditados estén dispuestos a cubrir a tiempo y totalmente sus adeudos.

5.5.6 Retiro de Socios y Disolución Total

Cuando un socio desee retirarse de la Caja, éste tendrá que exponer en la sesión mensual la causa por la cual ya no desea seguir participando. Esta causa será analizada por todos los demás miembros, en caso de que no se hubiera detectado ningún problema y la Caja esté en posibilidades de hacerlo, se le regresará la totalidad de sus aportaciones más los rendimientos a los que se haya hecho acreedor hasta ese momento. Si debe algún crédito éste deberá de ser pagado en su totalidad, o bien, si existe algún diferencial entre lo que debe y lo depositado, si así lo desea se podrá tomar a cuenta, debiendo de cubrir tan solo la diferencia.

Los miembros del grupo tendrán un mes para encontrar otro integrante; en caso de no encontrarlo podrán, si así lo desean, incorporarse a otros grupos bajo autorización de los demás miembros.

Si por alguna causa la mayoría de los miembros de la Caja desean disolverla, se deberá de evaluar la situación general de la Caja así como de cada participante, requiriendo que todos los acreditados paguen sus adeudos lo antes posible para poder distribuir los depósitos así como los rendimientos generados a cada grupo en caso de que estos existan, ya que de lo contrario, los socios deberán de asumir sus pérdidas.

5.5.7 Beneficios que ofrece la Caja de Ahorro Propuesta

El establecer una Caja de Ahorro como la que se propone brindaría los siguientes beneficios tanto a los integrantes como al sector financiero:

- Tal vez el logro más importante que generaría este instrumento financiero, sería el de poner a disposición de la gente pobre, los recursos necesarios para poder mejorar su nivel de vida a través de la creación de mayores fuentes de trabajo al aumentar su productividad; así como el desarrollo de confianza, independencia y solidaridad entre la gente de escasos recursos.
- Los participantes pagarían tasas de interés de mercado -menores a las que se pagan en el sistema financiero informal-.
- La Caja no dependería de subsidios, ya sea gubernamentales o privados, que, en caso de que se interrumpieran o se redujeran pongan en juego la permanencia de la Caja. Además, se logrará que los gobiernos y los donadores que tienden a interferir en las operaciones de las instituciones financieras al insistir que éstas cumplan objetivos específicos, apliquen ciertas tasas de interés (generalmente menores a las de mercado), expandan sus operaciones a un ritmo peligrosamente rápido, queden al margen de operaciones financieras imprudentes en virtud de metas y políticas "sociales".
- Los socios de la Caja podrán contar con un historial crediticio que les permitiría acceder a mayores recursos, ya que el banco contaría con la información que la Caja le brindará, reduciendo de esta manera sus costos transaccionales.
- Adicionalmente, se reducirían los costos de transacción para los integrantes de la caja, al no tener que transportarse largas distancias para poder tener acceso al sistema financiero formal.
- Se mantienen relaciones de calidad: todos los integrantes de la caja se conocen. Este conocimiento permite tener un seguimiento continuo y oportuno, a través de un contacto personal, del uso que se le da al crédito hasta que éste se repaga.
- Se reducirían los índices de morosidad al ejercer una "presión moral" sobre sus acreditados, al negarles acceso al crédito en caso de incumplimiento.
- Los bancos incrementarían su captación directa a través de depósitos a la vista, lo que reduciría sus costos financieros e incrementaría el monto de sus recursos para su colocación.
- Al brindarles un rendimiento sobre su ahorro, se motivará a los socios para incrementarlo.
- Los participantes tienen acceso a préstamos pequeños y a corto plazo.
- Impulsará el desarrollo económico de la gente de escasos recursos.

- Dará confianza e independencia a sus miembros.

5.5.8 Conclusión

Hasta la fecha, muchos intermediarios financieros han cerrado prácticamente sus puertas a mexicanos que, sin contar con grandes sumas de capital, desean proteger e incrementar sus ahorros. Las acciones para promover el ahorro popular podrán tener un impacto favorable en los niveles de ahorro interno si ofrecen alternativas atractivas para segmentos de la población que hasta ahora no han sido atendidos. Además, la canalización de estos recursos hacia el sistema formal de intermediación permitirá ampliar la oferta de fondos prestables para lograr mayores niveles de inversión. Por ello, existe un reto importante para incrementar el ahorro popular, urbano y rural, en donde un gran número de mexicanos todavía satisface sus necesidades de ahorro a través de mecanismos informales.

El potencial del ahorro popular y rural se puede vislumbrar al reconocer la gran cantidad de organizaciones y mecanismos informales de crédito y ahorro, como las cajas populares, que se han desarrollado al margen de las entidades financieras consideradas formales o tradicionales. Es preciso encaminar tanto a estas organizaciones, como a las sociedades de ahorro y préstamo y a las uniones de crédito, hacia una canalización más amplia y eficiente de sus recursos hacia los sectores marginados. Este nicho de mercado será atendido adecuadamente en la medida en que se fortalezcan las instituciones con arraigo popular y se establezcan estándares de revelación de información adecuados, así como controles sólidos internos. Adicionalmente se deberá buscar el desarrollo de nuevos instrumentos que promuevan el ahorro a través de redes de captación y comercialización, que, a un bajo costo, hagan accesibles los servicios financieros a la población de perfil socioeconómico bajo.

Así, se buscará que las organizaciones financieras populares del sector formal aumenten la competencia en el sector financiero, fortalezcan el papel de la intermediación no bancaria, y promuevan una mayor eficiencia. También se tratará de incrementar la penetración financiera, al atender necesidades de servicios financieros de crédito y ahorro de aquellos segmentos de la población que no han tenido acceso a estos servicios en el mercado financiero tradicional.

Por ello, se buscará agrupar a estas organizaciones bajo un marco regulatorio coherente y sencillo, que les permita funcionar de manera eficiente y cumplir adecuadamente con sus objetivos. También se deberán adoptar criterios prudenciales de regulación, y se deberán modificar normas que crean barreras sustantivas para alcanzar la eficiencia dentro del sector.

De hecho, el Gobierno Federal ha comenzado a promover el ahorro popular (fundamentalmente el rural), a partir de la ampliación de la cobertura del Patronato del

Ahorro Nacional a las zonas rurales y de un programa para el desarrollo de mercados financieros en el medio rural, apoyando a las instituciones de banca múltiple para el establecimiento de sucursales en este medio. Esto, ha fin de llevar servicios bancarios a comunidades no atendidas, que permitan sustituir el ahorro en especie por ahorro financiero.

Inclusive, si el Gobierno Federal ha ratificado su postura de apoyar la constitución y operación de intermediarios financieros dedicados a promover el ahorro popular, manteniendo el respeto a los objetivos y principios de cada uno de ellos, se tiene una puerta abierta para estudiar, analizar y proponer instrumentos que permitan organizar a la gente de escasos recursos con el fin de fortalecer aquellos mecanismos de ahorro y crédito que se adapten a sus necesidades y que contribuyan al desarrollo de sus comunidades, en virtud de que se facilitará el acceso al financiamiento para actividades propias del campo, de zonas urbanas y de otros sectores insuficientemente atendidos.

De hecho, existe un programa que es poco conocido, el cual consiste en que si alguna SAP decide abrir una sucursal en una comunidad de menos de 50,000 habitantes, ésta contará con financiamiento del FIRA para cubrir todos los gastos de instalación.

Sería poco honesto decir que bajo la propuesta de Caja de Ahorro elaborada en este capítulo se cumplen con todas las expectativas anteriores, pero no se puede negar que se abre una nueva visión acerca de la gente de escasos recursos: su cultura financiera.

CONCLUSIÓN

Un sistema financiero sano y bien desarrollado es un elemento clave del crecimiento económico. El acceso a servicios financieros de calidad puede elevar el índice de producción y el nivel de vida de la gente de escasos recursos. En consecuencia, las autoridades contribuirán de manera significativa a aliviar la pobreza, si promueven el desarrollo del sector financiero con miras a proporcionar, de manera viable y en escala masiva, mejores servicios financieros a los estratos sociales de bajos ingresos.

El concepto de ahorro popular abarca un importante número de entidades sociales y gremiales, enfocadas a ese mercado y también incluye productos bancarios relativamente recientes, que combinan réditos con regalos para premiar el ahorro. Una significativa parte de la población se ha dejado seducir por alguna Caja de Ahorro, una Sociedad de Ahorro y Préstamo, una tanda, una "vaquita", una Caja Solidaria o una Cooperativa, ya sea por los intereses que ofrecen para los ahorradores; o por las facilidades que manejan para otorgar préstamos.

En esos renglones alternativos al ahorro bancario, las experiencias son buenas y malas; sin embargo, las malas son las que más difusión tienen y por ello, la opinión de las autoridades encargadas de evitar y solucionar fraudes en este sector es importante.

Para la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), el ahorro y el crédito popular constituyen un mercado de alta potencialidad, insuficientemente atendido. La realidad en México, nos muestra que la gran red bancaria no está en los mercados donde se encuentra la gente de bajos recursos, y por lo tanto no se promueve el ahorro popular. Como se ha querido demostrar a lo largo de esta tesis, no es que existan comunidades que no demanden servicios financieros, simplemente necesitan productos más sencillos y a su alcance.

Adicionalmente, la CNBV indica que su trascendencia es tal, que en los planes para el crecimiento económico del país se ha establecido al ahorro y al crédito popular como parte significativa del ahorro interno que dará estabilidad en los próximos años. Dado lo anterior, se requiere que algún organismo financiero promueva la intermediación en los sectores populares, hasta los niños, que no serían una población bancarizable en los términos que se utilizan actualmente y que necesitan un producto para canalizar su cultura de ahorro.

En el país existen 2,400 municipios, de los cuales 700 tienen acceso al sistema bancario comercial, por ello, una de las razones de que las finanzas informales estén floreciendo, es que proveen servicios que no están al alcance de la

gente de escasos recursos, además de que los costos transaccionales se reducen de manera importante.

Un punto que resulta conveniente resaltar es que, las finanzas informales normalmente se expanden en términos absolutos, con el crecimiento de las finanzas formales y de la economía en general, y que las fuentes informales generalmente continúan proveyendo la mayoría de los servicios financieros a los pobres, independientemente del crecimiento de las finanzas formales. Sin embargo, muchos autores reportan que en ocasiones, una contracción en los mercados financieros formales, trae como consecuencia un incremento en la importancia relativa de las finanzas informales. La expansión absoluta de estas actividades, fue parcialmente explicada por el rápido crecimiento del sector informal y parcialmente, por las ventajas que tiene al proveer determinados servicios.

Ahora bien, si las finanzas informales están realizando, en términos generales, un buen trabajo al cubrir aquella demanda no satisfecha por el sector informal, ¿porqué se encuentra tan desprestigiada?

El pensamiento tradicional acerca de las finanzas informales enfatiza los aspectos negativos: usura, ganancias monopólicas, préstamos a través de relaciones laborales, etc. De esta manera se ha estereotipado al prestador de dinero como un hombre malo que se aprovecha de los pobres. También se ha pensado que las finanzas informales se deberían eliminar –o la menos controlar– y que el desarrollo de las finanzas formales ocasionará que estas actividades se debiliten.

Esta manera de pensar ha sido retada por muchos autores, que explican que existe un kaleidoscopio tal de arreglos en las finanzas informales que sólo una pequeña parte se realiza por prestadores de dinero “profesionales”, y que en lugar de concentrarnos en lo malo se debería de enfatizar los aspectos positivos de las finanzas informales: su contribución al bienestar de los pobres, su desarrollo, y las lecciones que se pueden aprender de ellas.

Con este fin, a continuación se detallan las características más importantes de las finanzas informales:

1.La importancia de los Ahorros Informales:

La mayoría de las discusiones de las finanzas informales enfatizan sólo a las deudas y a los préstamos. Dado que frecuentemente se asume que la gente pobre no puede o no quiere ahorrar y que la mayoría de ellos tiene una “necesidad de crédito” dadas sus condiciones, existe muy poca discusión al respecto. La dificultad de obtener información acerca del comportamiento del ahorro en este medio, refuerza esta aseveración e influye la terminología usada para describir las actividades dentro

del sector informal: por ejemplo, "mercados de crédito informales", "asociaciones rotativas de crédito" y "grupos de crédito".

En contraste, se observa que existe una actividad importante de depósitos y ahorros que están teniendo lugar en los mercados financieros informales. Muchos autores son optimistas acerca de la voluntad y habilidad de la gente pobre para ahorrar. Incluso sostienen que los depósitos son un elemento importante en el desarrollo sustentable de la intermediación financiera. En un sentido fundamental, grandes montos de préstamos informales son la contrapartida de parte de los ahorros informales que emergen en forma financiera. Alguien deberá ahorrar por cada unidad de dinero que se preste en los mercados informales.

Inclusive, la CNBV ha aceptado que las clases populares ahorran proporcionalmente más que las clases media y alta. Ello se refiere, más que al monto de cada depósito que se efectúa, a una capacidad de ahorro sistemática, una mayor organización y orden, así como un objetivo bien definido al momento de iniciar el "guardadito" de dinero, contrario a lo que sucede en las clases media y alta, que tienen una mayor tendencia a la especulación, y con las primeras pérdidas, dejan a un lado la constancia.

Se debe entender que los pobres no ahorran dentro del sistema formal por la baja calidad de los servicios financieros a su disposición, prefieren guardar sus ahorros bajo el colchón o destinarlos a inversiones no productivas (como metales preciosos), y gastar más en artículos de consumo (televisores o estéreos) y en inversiones (animales pequeños). Si los instrumentos financieros de ahorro que ofrecen seguridad, conveniencia, liquidez y cierto rendimiento positivo estuvieran a su alcance, podría obtenerse una oferta de fondos de enorme potencial tanto para el consumo como para la inversión. La intermediación financiera (aceptar depósitos y otorgar préstamos) podría asegurar una asignación de recursos más eficaz tanto para los individuos como para la economía en su conjunto. También debe tenerse presente que la calidad de los servicios de ahorro ayuda a los pobres a acumular activos y así lograr una mayor calidad y capacidad crediticia.

Grandes montos de depósitos se movilizan a través de varios modelos de grupos informales, y son esos ahorros los que constituyen la mayor motivación para que la gente se una a ellos. En algunos casos, el volumen de ahorros informales que fluyen por los mercados informales es mayor que el volumen de los depósitos de los bancos. El gran volumen de ahorro voluntario que se mueve a través de los mercados informales sugiere que los mercados financieros formales fallan al ofrecer servicios de depósito atractivos, especialmente para la gente de escasos recursos. El uso de guardadores de dinero como una alternativa para depositar fondos aun cuando éstos sean libres de toda ganancia (interés) es una clara indicación de que el sistema formal ha fallado.

El sexo de los participantes dentro del sistema financiero informal, resulta particularmente importante en los ahorros informales. Muchos de los individuos que están involucrados en las actividades de ahorro informales son mujeres. Lo anterior muestra que ellas poseen una relativa propensión a ahorrar, además de que es más difícil que ellas tengan acceso a los servicios financieros formales. Asimismo, muestra que son más sofisticadas en lo que se refiere al manejo financiero.

2. Fortalezas de las Finanzas Informales

Algunas de estas fortalezas ya se han mencionado anteriormente, como son: flexibilidad, conveniencia, costos de información bajos para el prestamista, así como bajos índices de morosidad. También existen otro tipo de ventajas o fortalezas que son menos conocidas pero igualmente importantes, como por ejemplo, el conocer como los prestamistas informales resuelven los problemas del colateral. En algunos casos, la práctica de otorgar activos en prenda se usa para reducir los costos en que incurren los prestamistas. En otros casos, los prestamistas se especializan en aceptar ciertos tipos de sustituto de colateral, como pueden ser acuerdos laborales, o alguna clase de reciprocidad.

Otra ventaja importante consiste en que muchas formas de finanzas informales proveen servicios directamente en la residencia del cliente, o bien, en donde el cliente trabaja. La mayoría de las finanzas informales se orientan de acuerdo con las necesidades del cliente, mientras que los intermediarios formales están más preocupados en cumplir las políticas que les dictan sus reguladores: bancos centrales, gobiernos, y donadores. Aquellos intermediarios que se orientan a su cliente reducen sus costos transaccionales substancialmente, al mismo tiempo que hacen a sus servicios atractivos a pesar de que el interés explícito o implícito que se cobre sea relativamente alto. En contraste, muchos intermediarios formales tratan de mantener sus costos de transacción bajos, cobran relativamente bajas tasas de interés, pero imponen procedimientos a los prestamistas y prestatarios que incrementan los costos de transacción de los usuarios al punto de que los costos de efectuar la transacción financiera son mayores que los del mercado informal.

Otro atractivo de las finanzas informales, especialmente de aquellas que involucran grupos, es que los préstamos y los depósitos se encuentran amarrados. Los participantes pueden incrementar su límite de crédito cada vez que exista, por su parte, un incremento del ahorro. Lo anterior mediante la creación de un lazo de confianza que asegure, en un futuro, el acceso al crédito a través de la reciprocidad. En muchos casos, las finanzas informales le permiten a los participantes incrementar el monto de sus préstamos, primero a través del ahorro, posteriormente a través de pedir y repagar pequeños préstamos, y sólo después tener acceso a préstamos relativamente mayores. Este proceso es particularmente importante para aquellos individuos y empresas que empiecen pequeños: mujeres, microempresas y gente pobre.

La gran variedad de estilos de las finanzas informales y el hecho de que estas actividades se puedan encontrar en cualquier parte de la economía, demuestra la naturaleza dinámica e innovadora de al menos algunas partes del sistema financiero informal. Al mismo tiempo, demuestra que las finanzas informales son más flexibles frente a las adversidades que puedan afectar a la economía en su conjunto, que lo que pudieran ser las finanzas formales, en parte, porque las finanzas informales no se encuentran reguladas. En algunos casos, algunas formas de finanzas informales existen para evadir ciertas regulaciones o impuestos y para proveer servicios similares a aquellos que ofrecen los intermediarios formales.

Como contrapartida, las finanzas informales también presentan algunas debilidades. Es extraño encontrar intermediarios informales que estén dispuestos a otorgar préstamos a largo plazo y de considerable monto, no así intermediarios formales. Asimismo, resulta más difícil para los arreglos informales proveer liquidez y seguridad, que para los intermediarios formales.

3. La Técnica

Innovaciones encaminadas a reducir gastos, costos de transacción bajos y métodos creativos para manejar garantías, son características esenciales de las finanzas informales. En contraste, las finanzas formales frecuentemente incurren en costos transaccionales excesivos y solicitan a sus acreditados garantías inflexibles. Son estas características de las finanzas informales las que explican el porqué de su éxito para proveer servicios financieros a los pobres, mientras que, las marcadas diferencias que existen con el sistema financiero formal, ayudan a explicar el porqué la gente pobre se encuentra fuera de su alcance. Investigaciones que se realicen acerca de las finanzas informales podrán descubrir prácticas y técnicas que se podrían adaptar a las actividades financieras formales. Asimismo podrían sugerir cambios en políticas que permitieran a los intermediarios financieros expandir la frontera de las finanzas informales, para así poder cubrir las necesidades de la gente de escasos recursos y de las microempresas.

4. El costo de prestar

La mayor parte de la investigación que se ha realizado sobre las finanzas informales, se ha basado en dos afirmaciones importantes: el pago de intereses es el único costo de prestar, y, una unidad de servicios financieros que se otorgan por la vía informal es idéntica a una unidad provista por un intermediario formal. Sin embargo, estas afirmaciones pueden conducir a conclusiones erróneas.

Particularmente para los prestatarios de pequeñas sumas, los costos de transacción pueden pesar más en sus decisiones que el pago de intereses. De la

misma manera, los costos de proveer garantías adecuadas que satisfagan al prestamista, pueden influenciar más a los prestatarios que los intereses cobrados.

El riesgo también deberá de incluirse en el análisis que realice tanto el prestatario como el prestamista. Por ejemplo, un prestamista puede aceptar un crédito amarrado a un bien, aun cuando el precio del bien sea relativamente bajo, ya que el prestamista asume el riesgo en los cambios del precio del bien. De la misma manera, los ahorradores prefieren guardar su dinero, sin recibir ningún tipo de interés, que depositarlos en un banco cuyas prácticas no aparentan ser del todo confiables.

Muchos estudios comparan las tasas de interés de los préstamos informales con las de los formales sin considerar las diferencias en los servicios. Ocasionalmente un prestatario de pequeños montos, por ejemplo, puede estar dispuesto a pagar tasas de interés relativamente altas en sus préstamos de prestamistas informales, porque al hacerlo aseguran su acceso a créditos de emergencia -esencialmente una línea de crédito. Inclusive se espera que, un prestamista interceda por un prestatario en asuntos vitales como pueden ser, problemas legales o administrativos menores. Los mismos prestatarios pueden ignorar préstamos formales de menor interés porque no existen servicios adicionales.

5. Interacción entre las finanzas formales y las informales.

La mayoría de las personas piensan que las finanzas informales operan de manera aislada y no tienen contacto alguno con las finanzas formales. Lo anterior ha originado discusiones de cómo conectar los mercados formales de los informales. Sin embargo, estudios recientes han mostrado que las finanzas formales y las informales se encuentran sumamente relacionadas, debido a que mucha gente utiliza ambas, las finanzas formales y las informales. Estas conexiones incluyen a aquellos grupos de ahorro que depositan su dinero en el banco y prestamistas formales que realizan préstamos informales.

Las interacciones entre las finanzas formales e informales van más allá del simple movimiento de fondos. En algunos casos, ciertas formas de finanzas informales han evolucionado hasta convertirse en sistemas formales. En otros casos, la presión que han sufrido las finanzas formales, han obligado a que los bancos adopten algunas de estas actividades y las formalicen. También existen otros casos en que algunas formas de finanzas formales o semiformales, han tomado ideas y métodos de las finanzas informales.

IMPLICACIONES POLÍTICAS

Dentro de su Tercer Informe de Gobierno, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León remarcó lo siguiente con referencia al fortalecimiento de economía a través de un sistema financiero sólido: "Con el fin de aumentar los niveles de inversión en a

economía, es necesario fortalecer las fuentes de financiamiento de la inversión, a través de un incremento permanente en el ahorro. Por lo anterior, la política de financiamiento del desarrollo requiere de un mercado financiero capaz de ofrecer los instrumentos adecuados para atraer los recursos del ahorro y canalizar de manera eficiente estos hacia aquellos proyectos de mayor rentabilidad”.

“Lo anterior se logrará a través de una mayor solidez del sistema financiero que promueva la confianza necesaria para incrementar la captación, una mayor penetración de los mercados actuales y una atención más eficaz de las necesidades de financiamiento de la inversión privada”.

“Con el fin de que para el año 2000 la inversión alcance el 25% del producto interno bruto, es necesario un incremento adicional en el ahorro interno”.

“Para el año 2000 se espera que el ahorro privado alcance cerca del 18% del PIB, el PRONAFIDE planteó como estrategias las siguientes:

1. Promover el ahorro del sector privado.
2. Consolidar el ahorro público.
3. Fortalecer y modernizar el sistema financiero.
4. Aprovechar el ahorro externo como complemento del ahorro interno”.

Adicionalmente, “para promover el ahorro popular se han realizado adecuaciones para contar con un marco regulatorio coherente, que permita agrupar a las organizaciones financieras populares del sector formal, la creación de nuevos instrumentos de ahorro y la ampliación de la cobertura del Patronato del Ahorro Nacional a las zonas rurales”.

Con el fin de alcanzar este objetivo, deberán de existir, una serie de factores que promuevan el ahorro, dentro de los que destacan:

Estabilidad macroeconómica.

En la medida que los mercados financieros y la inflación muestren menor volatilidad, se puede esperar que las decisiones de los individuos favorezcan el ahorro, además de que éste pueda dirigirse hacia instrumentos de mayor plazo. Lo anterior, debido a la mayor certidumbre que implica un entorno macroeconómico estable que convertirá el consumo en ahorro.

Ahorro público

El ahorro público es un componente integral del ahorro interno de los países. La estructura de los gastos y de los ingresos también tiene efectos sobre el ahorro privado, ya que dependiendo de la manera en que se instrumente la política tributaria y se asigne al gasto, el ahorro público promoverá o limitará el ahorro privado.

Las medidas puestas en práctica desde 1995 para incrementar el ahorro público, y la reorientación de la política tributaria llevada a cabo en ese año, fomentarán el ahorro privado, además de incrementar el público. Por ello, en la actualidad ambos componentes del ahorro interno tienden a complementarse.

Tasas de interés

Las tasas de interés reales muestran el premio que el ahorrador obtiene, en términos de consumo futuro, al sacrificar consumo presente.

La evidencia empírica muestra que un rendimiento real positivo fomenta mayores niveles de ahorro. Por ello, dado que en el sistema financiero mexicano se han promovido rendimientos reales atractivos, el ahorro se incrementará como una respuesta a dicha estrategia.

Razón de dependencia de la población económicamente inactiva a la población activa.

En la medida que más personas económicamente inactivas dependan del ingreso de las personas económicamente activas, el ahorro se verá limitado. Por ello, en la medida que la población económicamente activa crezca en relación con la población de niños y de adultos jubilados, el ahorro se incrementará en México. Por su parte, la creciente incorporación de la mujer a la fuerza laboral actúa a favor del ahorro, ya que aumenta el ingreso familiar disponible, lo que favorece la tendencia decreciente en la tasa de dependencia.

Profundización financiera.

Una mayor penetración del mercado financiero formal, como el medio por el cual se transfieren recursos del ahorro hacia la inversión, puede aumentar el primero, debido a que implica la existencia de instrumentos de inversión más atractivos que los que podrían ofrecer sistemas informales de ahorro. Esta relación se fortalece si se aplican medidas que eviten un sobreendeudamiento de empresas y familias, y si se desarrollan instrumentos atractivos que permitan a las personas de escasos recursos acceder a ellos.

En este sentido, se fortalecerá el papel del mercado financiero como promotor de un mayor ahorro y se evitará que la profundización financiera se traduzca en un sobreendeudamiento del sector privado, permitiendo a la modernización financiera incrementar el ahorro privado.

Crecimiento económico.

A mayor crecimiento económico existen mayores ingresos susceptibles de ahorrarse. Además, existe evidencia a favor de que el ahorro se incrementa con el ingreso per cápita, sobre todo en los países en desarrollo. Por ello, en la medida que la economía mexicana se ha venido recuperando, el ahorro privado se ha restablecido.

De este modo, puede comenzar a reflejarse el círculo virtuoso entre crecimiento y ahorro.

Reformar el marco normativo y de supervisión de las cooperativas financieras.

Las cajas de ahorro y las uniones de crédito son capaces de proporcionar servicios financieros a la clientela que la banca comercial tiende a desdeñar. Existe una amplia variedad de cooperativas financieras que operan en México, muchas de las cuales se enfrentan a severos problemas derivados de reglas deficientes para gobernar su operación, dependencia nociva de financiamiento externo subsidiado, diversificación insuficiente y, por lo general, supervisión prudencial inadecuada.

Otro problema para muchas cajas de ahorro es operar sin el beneficio de un reconocimiento legal. Muchas veces los grupos de generación de ingresos, cuentan con saldos ociosos que podrían generar intereses en una cuenta bancaria. Sin embargo, como no cuentan con un estatus legal, dichos grupos no pueden abrir este tipo de cuenta. En la práctica, es frecuente que abran una cuenta a nombre de alguna persona, generalmente el tesorero, lo cual los deja sin protección si ese individuo no desea o no puede retirar los fondos.

La regla básica debe ser que las cooperativas sólo reciban reconocimiento legal si y cuando las autoridades financieras sean capaces de vigilarlas de manera adecuada. La actual falta de competencia entre las instituciones viables para proporcionar servicios financieros a los mexicanos de bajos ingresos debería justificar una gran voluntad política de asignar más recursos y personal capacitado para mejorar la supervisión de las cooperativas.

Todos estos factores, permitirán tener un servicio financiero de calidad que cumpla con las expectativas que cada sector de la población en México requiere. Además de que, en la medida en que el sistema financiero ayude a la gente a salir de la pobreza, lograrán hacerla más atractiva (así como a sus negocios) para cualquier sector formal de la economía. En consecuencia, las políticas no deben preocuparse sólo de llevar servicios financieros a los pobres, sino de trabajar, al mismo tiempo, para sacarlos de la pobreza e introducirlos al dominio de los servicios financieros formales.

BIBLIOGRAFÍA

Adams Dale, W. y Delbert A. Fitchet, comps., "Informal Finance in Low-Income Countries", Westview Press, 1992.

Allen, F., "Stock Markets and Resource Allocation", C. Mayers y X. Vives (eds.), Capital Markets and Financial Intermediation, Cambridge: Cambridge University Press.

Banco de México (1992), "The Mexican Economy", Documento de Trabajo, México.

Barrera Graf, J., "Observaciones y comentarios breves sobre la nueva Ley de Instituciones de Crédito", en Revista de Derecho Privado, año 1, núm. 2, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, mayo-agosto de 1990.

Benton, L. y Castells, M. (comps.), "The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries", Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1989.

-----, "Bibliografía comentada sobre el sector informal urbano en América Latina: 1978-1987", Santiago de Chile, Documento de Trabajo núm. 332, 1988.

Borja Martínez, F. "El Nuevo Sistema Financiero Mexicano", Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Cartaya, F. V., "El confuso mundo del sector informal", Nueva Sociedad, núm. 90, Caracas, julio-agosto 1987.

CNBV (1997), "La Crisis Bancaria en México: Orígenes y consecuencias y medidas instrumentadas para superarla", Publicación.

CNBV (1996), "El Sistema Bancario Mexicano", Publicación.

CNBV (1996), Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito".

CNBV-SHCP-BANXICO (1996), "Legal and Regulatory Obstacles to Securitization in Mexico," Documento de Trabajo.

Cole, J.H., "Sobreeestimando la economía informal: Comentarios sobre la metodología del ILD", mimeografiado, Universidad F. Marroquín, Guatemala, 1987.

Concha Malo, R., "La fianza en México", Ed. Futura, México, 1988.

Cope, T. y Kurtz, D., "Default and the Tanda: A Model Regarding Recruitment for Rotating Credit Associations". Ethnology 19, 1980.

Cortina, R., "De las Cajas de Ahorro a las Sociedades de Ahorro y Préstamo", Ed. Fondo de Cultura Económico, México 1992.

Davis, E. (1992), Debt Financing Fragility and Systematic Risk, United Kingdom: Oxford University Press.

-----, "Defining and Estimating Underground Economies: The New Institutional Economics Approach", World Development, vol. 18, núm. 7, Gran Bretaña, 1990.

Dewatripont, M. y J. Tirole (1994), The Prudential Regulation of Banks, Boston: MIT Press.

Eguía Villaseñor, F. "Cajas cooperativas", Ed. Confederación Mexicana de Cajas Populares, México 1984.

Eguía Villaseñor, F. "En Manos del Pueblo", Ed. Confederación Mexicana de Cajas Populares, México 1984.

---, "El imperativo de actuar: El sector informal hoy", Nueva Sociedad, núm. 90 Caracas, julio-agosto 1987.

Fabozzi, F. y F. Modigliani, "Mortgage and Mortgage-Backed Securities Markets", Boston: Harvard Business School, 1992.

Feige, E.L. "How big is the Irregular Economy?", Challenge, noviembre-diciembre 1979.

Frey, B.S., y Weck H., "The Hidden Economy as an 'Unobserved Variable'", European Economic Review, vol. 26, núms. 1-2, octubre-noviembre de 1984.

Gavito, J. (1994), "La Eficiencia del Sector Financiero y su Impacto sobre el Sector Real," Borrador, ITAM-NAFIN.

Gavito, J., A. Silva y G. Zamarripa, "Mexico's Banking Crisis: Origins, Consequences and Measures Implemented to Overcome It", Borrador, Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Grupo Financiero Banamex-Accival (1997), "Examen de la Situación Económica de México", Publicación.

Guerguil, M., "Some Thoughts on the Definition of the Informal Sector", CEPAL Review, núm. 35, 1988.

Heath, J., "El Ahorro Financiero", Reforma, marzo 1997.

Heath, J., "La Recuperación del Ahorro Financiero", Reforma, abril 1997.

La Porta, R.F., López de Silanes, A. Shleifer y R. Vishny, "Law and Finance", NBER Working Paper Series, Working Paper 5561, Julio 1996.

López de Silanes, F. y G. Zamarripa (1995), "Deregulation and Privatization of Commercial Banking", Análisis Económico, 10.

Lustig, N., "Crisis y niveles de vida en México: 1982-1985", Estudios Económicos, vol. 2, núm. 2, México, El Colegio de México, julio-diciembre 1987.

Mansell, C. "Las Finanzas Populares en México", Ed. Milenio, México, 1995.

Mansell, C. (comp.), "Liberalización e innovación financiera en los países desarrollados y América Latina", Ed. CEMLA, México, 1995.

Mason, S.P. (1995), "The Allocation of Risk," en The Global Financial System: A Functional Perspective, Boston: Harvard Business School Press.

Maydon, M., "Experiences in Financial Engineering: Development Banking in Mexico", Borrador, Banco de México, 1994.

Mazumdar, D., "The Urban Informal Sector", World Development, vol. 4 núm. 8 Gran Bretaña, 1976.

Meillasoux, C., "Urbanization of an African Community: Voluntary Associations in Bamako", Seattle University of Washington Press, 1968.

Merton, R.C., "Operation and Regulation in Financial Intermediation: A Functional Perspective", Boston: Harvarde Business School WP#93-020, Boston, Julio 1993.

Mezzerá, J., "Crédito y capacitación para el sector informal", Investigación sobre empleo, Santiago de Chile, PREALC, 1987.

Miracle Marvin, P., Diane S. Miracle, y Laurie Cohen, "Informal Savings Mobilization in Africa", Journal of Economic Development and Cultural Change, vol. 28, núm. 4, 1980.

Misrahi, R., "Economía del sector informal: La dinámica de las pequeñas unidades y su viabilidad", Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales, núm. 104, vol. 26, Buenos Aires, enero-marzo 1987.

Monks, R.A.G. y N. Minow, "Watching the Watchers: Corporate Governance for the 21st Century", Cambridge: Blackwell Publishers 1996.

Naranjo, M., "Essays on Financial Regulation", Doctoral Dissertation, University of California at Berkeley.

Ortiz Martínez, G., "La reforma financiera y la desincorporación bancaria", Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994.

Otero, F., "Lending Money to the Poor: The Lingering Controversy, Should the Poor Pay the Full Cost of Their Loans?", trabajo presentado en la Conference on Issues in Financing Small Enterprises in Developing Countries, Banco Mundial, 2 de octubre, 1992.

Pérez Gea, A., "Sistemas financieros en poblaciones semiurbanas y rurales en México", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ahorro y Crédito en Poblaciones Semiurbanas y Rurales*, México, 1982.

Polanyi, K., "The Economy as Instituted Process". En Karl Polanyi *et al.*, comps., *Trade and Market in the Early Empires*, Gelncoe, Il., Free Press, 1980.

Richardson, D., Barry L. Lennon, y Brian Branch, "Cooperativas de Ahorro de Crédito Modernizadas: Guía para la Estabilización Financiera", Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, manuscrito, marzo 1993.

Roubaud, F., "La economía informal en México", Ed. Fondo de Cultura Económica/Economía Latinoamericana, México 1995.

Sayers, R.S., "La banca moderna", Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1970.

Serril, M., "Banker to the Poor", Time, 27 de mayo, 1991.

SHCP (1991), "Las Cajas de Ahorro como integrantes del Sistema Financiero Mexicano", Publicación.

Swaminathan, M., "Understanding the 'Informal Sector': A Survey", Center for International Studies, MIT, 1993.

----, "Tercer Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo", en *El Mercado de Valores*, año LVII, núm. 10, México, octubre 1997.

Tokman, V.E., "Una exploración sobre la naturaleza de las interrelaciones entre los sectores informal y formal", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, 1978.

Vélez, F., (comp.), "La Pobreza en México: Causas y Políticas para Combatirla", Vol. I, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994.

Vélez Ibañez, C., "Lazos de Confianza", Ed. Fondo de Cultura Económico, México, 1993.

Wallerstein, E., "Voluntary Associations". En James S. Coleman y Carl G. Rosenberg Jr. comps., Political Parties and National Integration in Tropical Africa, Berkeley, University of California Press, 1985.

Welch, J., "Debt Servicing and Its Impact on Financial Markets in Latin America", en Werner Baer y Donald V. Coes (eds.), United States Policies and the Latin American Economies, Nueva York 1990.

Wolf, E., "Aspects of Group Relations in a Complex Society: Mexico". American Anthropologist 58, 1981.

Yaron, J., "Successful Rural Finance Instituciones", Finance and Development, marzo de 1994.