

# LA REFORMA FINANCIERA Y LAS ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

*A pesar de estar considerado como país de ingreso medio alto, en México sólo el 27 por ciento de la población tenía una cuenta en una institución financiera y para el caso del 40 por ciento más pobre, la cifra era de tan sólo 12 por ciento.*

 **Pablo Cotler**, Doctor en Economía y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es director del Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Correo: pablo.cotler@ibero.mx

## Introducción

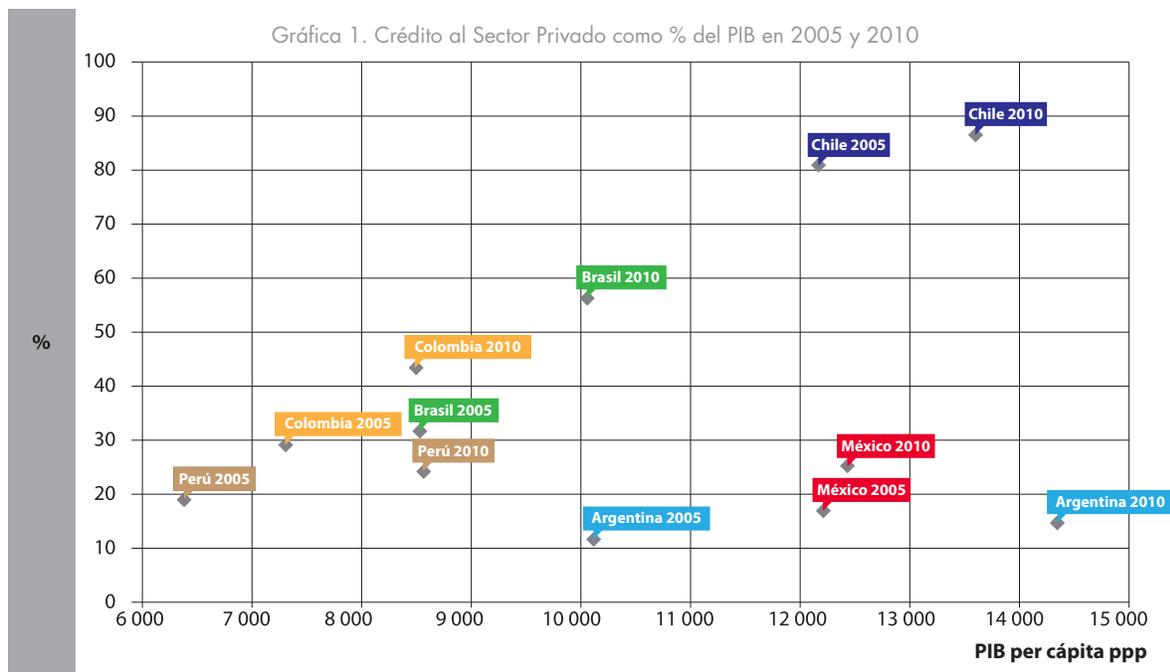
Debido a sus posibles efectos sobre las decisiones de consumo, inversión en capital humano y en activos físicos, selección de tecnología y actividad productiva, el acceso al sistema financiero es esencial. No obstante, si algo distingue a muchas economías en desarrollo –México entre ellas– es el poco uso que la población de bajos recursos hace de los productos y servicios financieros que ofrecen las instituciones formales. De acuerdo con The Little Data Book on Financial Inclusion del Banco Mundial (2012), sólo el 50% de las personas mayores de 15 años en el mundo tenían una cuenta en una institución financiera y en América Latina dicha cifra era del 39%. Esta misma fuente reporta que para el caso de México, a pesar de estar considerado como país de ingreso medio alto, únicamente el 27% de la población tenía una cuenta en una institución financiera y en el caso del 40% más pobre de la población mexicana, la cifra era de tan sólo el 12%.

El bajo uso de servicios financieros puede obedecer tanto a una baja demanda por dichos servicios como a un problema de acceso a éstos (ver Cotler, 2009). Sin embargo, tomando en consideración que no hay motivos para pensar que las necesidades económicas de la población mexicana debieran ser muy distintas a las del resto de América Latina, el bajo uso que hay en nuestro país –en términos absolutos y relativos– tiende a asociarse en mayor medida con un problema de oferta.

Buscando revertir tal situación, el gobierno federal logró la aprobación, por parte del Poder Legislativo, de una reforma que tuviera entre sus principales objetivos la ampliación del financiamiento. A este respecto, el objetivo del presente artículo consiste en un breve análisis de las repercusiones que las medidas tomadas pudieran tener sobre el accionar de las entidades de ahorro y crédito popular, así como mencionar medidas adicionales que debieron haberse tomado para alcanzar el objetivo deseado.

## Una caracterización de la oferta crediticia

Las entidades bancarias son el principal intermediario financiero del país y después de Brasil son los más grandes –en términos de activos– de América Latina. A pesar de esto, el financiamiento al sector privado como porcentaje del producto interno bruto es uno de los más bajos de Latinoamérica (ver gráfica 1). Más aún, no sólo es bajo, sino que además tiende a estar concentrado en pocas empresas. Así, aun cuando el 95% de las unidades económicas son microempresas, el porcentaje de la cartera crediticia comercial que se destinó a ellas fue de tan sólo 9% en el mes de junio de 2014. En contraste con lo anterior, aun cuando las empresas grandes representan un poco menos del 0.5% del total de unidades económicas, éstas absorbieron el 70% de la cartera crediticia de la banca. Asumiendo la existencia de una correlación positiva entre el tamaño de los negocios y el patrimonio de sus dueños, esta evidencia sugiere que, en términos generales, la población de bajos recursos no utiliza el financiamiento bancario.



Fuente: World Development Indicators, 2012, Banco Mundial.

Falta de garantías, una demanda de financiamiento de bajo valor, la dificultad para observar los flujos de ingreso y gasto de los micronegocios, la agregación de la contabilidad familiar a la contabilidad del emprendimiento y un marco jurídico poco eficaz, son algunos de los factores que explican por qué el sistema bancario mexicano no ofrece productos financieros acordes a las necesidades de la población de bajos recursos. Además, dados los ingresos bajos, erráticos e inciertos, y la tenencia de activos poco comerciables que caracteriza a este sector poblacional, los altos costos operativos y regulatorios que enfrentaría la banca generarían tasas de interés que, quizá, inhibirían la demanda por los productos y podrían exacerbar un riesgo para el cual la tecnología bancaria no está preparada.

Ante la precaria oferta de financiamiento para microempresarios y personas de bajos recursos por parte de la banca tradicional, existe en el país un conjunto numeroso de instituciones financieras que, haciendo uso de una tecnología crediticia *sui generis*, ofrecen financiamiento a este nicho desatendido (Cotler y Rodríguez, 2014). Basados en una tecnología que recolecta información secundaria para medir el perfil de riesgo de los potenciales deudores y que recurre a técnicas para mitigar problemas de selección adversa y riesgo moral por medio de la constitución de grupos solidarios, préstamos escalonados, préstamo de corto plazo y de rápido inicio del repago, se ha ido constituyendo un grupo de entidades financieras cuya oferta crediticia que se dirige a este nicho de microempresas y personas de bajos recursos alcanzaba (junio de 2014) una suma superior a los 80 mil millones de pesos.<sup>1</sup> Esta cifra equivale al 2.8% de la oferta crediticia del sistema bancario y al 6.4% de la cartera crediticia que la banca destina al total de empresas en el país.

1 Para llegar a dicha cifra sólo se consideró las carteras crediticias de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, de las Sociedades Financieras Populares y del Banco Compartamos. Si bien hay posibles errores de omisión y de inclusión, estas tres instituciones cubren la mayor parte del mercado de microcrédito que se otorga con técnicas de microfinanzas.

# Suponer

—como hace la reforma financiera— que hay una baja oferta de financiamiento institucional para microempresarios y personas de bajos ingresos no está tan alejado de la realidad

## Algunas reflexiones en torno al impacto de la reforma sobre la oferta crediticia a sectores de bajos ingresos

Como se desprende de la sección anterior, suponer —como hace la reforma financiera— que hay una baja oferta de financiamiento institucional para microempresarios y personas de bajos ingresos no está tan alejado de la realidad. Considerando la importancia que tiene el financiamiento para entrar en nuevos nichos de mercado, adquirir tecnología apropiada y financiar el capital de trabajo, la reforma financiera —al momento de escribir este texto— se está materializando en un importante incremento de la oferta crediticia. Asimismo, buscando elevar la intensidad de la competencia —como mecanismo para bajar las tasas de interés— se promueve —entre otras medidas— la creación de un buró de instituciones financieras y, seguramente, se promoverán mecanismos que permitan la portabilidad del financiamiento, mayores facilidades para que las instituciones no bancarias ofrezcan tarjetas de crédito, etcétera.

La expansión crediticia por parte de la banca de desarrollo, la transformación de instituciones financieras como Financiera Rural, programas como Procampo y Oportunidades son, sin lugar a dudas, pasos ya tomados que se reflejarán en incrementos sustanciales del financiamiento. A su vez, gracias a la estabilidad macroeconómica alcanzada desde hace varios años, dicho financiamiento será ofrecido a tasas de interés muy cercanas a las que consiguen las empresas más grandes y con mejor reputación crediticia del país. Si bien esto, *a priori*, es una buena noticia para los deudores, puede acarrear consecuencias negativas para el sector de ahorro y crédito popular, lo cual posiblemente conduzca a un entorno poco favorable en mediano plazo. Cuatro factores pueden generar tal situación.

Primero, el financiamiento público en el primer piso<sup>2</sup> seguramente vendrá acompañado de una tasa de interés que obligará a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Socaps), a las Sociedades Financieras Populares (Sofipos) y al Banco Compartamos a reducir sus costos operativos y a cambiar su nicho de mercado con el fin de poder competir. En este sentido es probable que veamos un efecto expulsión. Si bien podría argüirse que dicho efecto es parte integral de la competencia, es menester recordar que la tasa de interés que cobrarían las instituciones y los programas públicos por su financiamiento pudiera ser similar a una política comercial de *dumping*, práctica que a nivel mundial es castigada.

En segundo lugar, es probable que —por la cercanía a centros urbanos y la participación en redes— los principales beneficiarios del financiamiento público sean —en términos relativos— los microempresarios menos riesgosos. En este sentido, una agresiva ampliación del financiamiento público puede conducir a que los potenciales deudores de las entidades de ahorro y crédito popular se vuelvan más riesgosos, con el consiguiente debilitamiento financiero de dichas entidades.

Tercero, una agresiva ampliación del financiamiento público en un contexto en el que ni la banca de desarrollo ni los programas públicos están obligados a reportar sus operaciones crediticias a las dos sociedades de información crediticia que existen en el país, conduce a que se debiliten los mecanismos que tienen las entidades de ahorro y crédito popular para mitigar los riesgos crediticios.<sup>3</sup>

Cuarto, una expansión desmesurada del financiamiento público en el segundo piso reduce implícitamente la necesidad de buscar captar el ahorro privado. Tomando en consideración que el financiamiento y el ahorro sirven también como mecanismos de aseguramiento, este menor impulso a la captación reduce las ganancias de bienestar de los individuos pues reduce los incentivos a la generación de productos de ahorro y de seguros y deja en una situación de mayor vulnerabilidad a entidades como sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

2 Por lo general el financiamiento puede ser de primer o de segundo piso. En caso de ser de primer piso, la institución financiera pública decide a quien prestarle y ella asume los costos operativos y el riesgo de impago. En el caso de ser un prestamista de segundo piso, la institución financiera pública canaliza sus recursos de manera condicionada (pues decide qué características debe tener la población atendida) a instituciones financieras del sector privado para que sean estas últimas las que determinen a quien prestarle. A diferencia del primer piso, cuando el financiamiento es de segundo piso, los costos operativos y el riesgo de impago lo asume la institución financiera privada.

3 Las dos sociedades de información crediticia que hay en el país son el Buró de Crédito y el Círculo de Crédito.

**La historia** muestra que la expansión crediticia de la banca de desarrollo ha estado acompañada de una motivación política que ha culminado en una morosidad que se contagia y destruye a las instituciones financieras.

Finalmente, la historia muestra que la expansión crediticia de la banca de desarrollo ha estado acompañada de una motivación política que ha culminado en una morosidad que se contagia y destruye a las instituciones financieras. En este sentido, aun cuando en el corto plazo las instituciones públicas pudieran reemplazar en alguna medida a las instituciones privadas, es probable que en el corto plazo tal sustitución sea regresiva, pero que a mediano plazo culmine en un contexto caracterizado por la retirada del financiamiento público y la presencia de un sector de entidades de ahorro y crédito popular sumamente debilitado.

Expandir el financiamiento público es una medida que puede presumirse desde el inicio de su operación. No es casual su popularidad y recurrencia. Sin embargo hay medidas más difíciles de construir, pero cuyos resultados pueden ser más duraderos. Al considerar la dificultad para reducir la pobreza y la informalidad, el espíritu de las medidas alternativas que aquí proponemos parte del supuesto de que son las entidades de ahorro y crédito popular las que tienen mayor potencial de generar un efecto progresivo sobre la distribución de oportunidades financieras. Considerando lo anterior, un primer objetivo de las medidas que deberían tomarse consiste en emparejar el piso entre los distintos intermediarios regulados. Para tal fin, entre estas medidas se encuentran: la entrada de las *Socaps* a los sistemas de pago de bajo valor así como a la red de cajeros bancarios; buscar mecanismos para que dichas entidades puedan acceder al financiamiento de la banca de desarrollo; examinar la pertinencia de que las *Socaps* y *Sofipos* más grandes y estables financieramente tengan acceso a las facilidades de liquidez que otorga el Banco de México.

Un segundo objetivo debe consistir en impedir prácticas anticompetitivas que pongan en situación desfavorable a las entidades de ahorro y crédito popular. A este respecto, es necesario buscar mecanismos que eviten que el combate al lavado de dinero se convierta en un instrumento que permita —a los bancos— obstaculizar la operación diaria de las sociedades financieras populares. Paralelo a esto, y reconociendo la importancia que tienen las marcas, es necesario que la autoridad revalúe el uso de la marca “banca”. Los términos como corresponsales *bancarios*, la comisión *bancaria* y de valores, etc., son expresiones que, de alguna manera, ponen en lugar secundario a las demás entidades no bancarias. Si se busca posicionar a una nueva figura es necesario un *marketing* por parte del Estado que genere un grado de confianza que sea compatible con el hecho de que son entidades supervisadas por la misma institución pública que vigila la labor de los bancos. Para ello es fundamental que la CNBV cuente con los recursos necesarios

para constituir un área especializada en la supervisión cotidiana de estas instituciones. Hecho ello, se deben hacer modificaciones para modificar el contexto actual caracterizado por contar con tres supervisores pues ello fomenta la laxitud en la supervisión. Asimismo, se debe pasar de un sistema de supervisión delegada a otro en el que la CNBV supervisa directamente a todas las entidades de ahorro y crédito.

Un tercer objetivo consiste en construir instituciones más eficientes y seguras en sus operaciones. A este respecto, es necesaria la constitución de políticas públicas que incentiven la fusión de entidades de ahorro y crédito popular. Focalizar el financiamiento público de segundo piso y canalizar a precios preferentes las transferencias públicas son medidas que pueden permitir alcanzar economías de escala y organización, elementos que son necesarios para crecer.

Finalmente, es también necesario promover la competencia entre las entidades de ahorro y crédito popular. La información contenida en distintas bases de datos sugiere que cuatro instituciones microfinancieras detentan más de 70% del total de activos, depósitos, préstamos y clientes de la industria de microfinanzas en México.<sup>4</sup> Sin embargo, ante las importantes diferencias que hay en sus metodologías y nichos de mercado, es poco probable que exista una férrea competencia entre ellas, lo cual explica, en parte, las altas tasas de interés que se observan en el mercado mexicano (ver Cotler, 2013). En este sentido la política pública tiene el reto de encontrar mecanismos para detonar dicha competencia. Para tal fin, resulta necesario una política pública que incentive la fusión de instituciones con la finalidad de generar una masa crítica de instituciones medianas que estén en capacidad de alcanzar economías de escala y organización.<sup>5</sup> A este respecto, si bien debe continuarse apoyando la constitución de nuevas sucursales y el fortalecimiento de las instituciones ya existentes, debe dársele especial atención a aquellas que muestren una senda de sostenibilidad financiera.

Las medidas aquí propuestas buscan elevar el potencial de financiamiento en un contexto de un sistema financiero más incluyente. Y donde el término inclusión no sólo debe entenderse con relación a las personas que tienen acceso a sus productos sino también al tipo de institución financiera que participa de dicho sistema.

4 A nivel agregado el sector de las *Socaps* y las *Sofipos* presenta un grado de concentración que supera al de la banca. En ambos sectores, la institución más grande concentra un poco más del 40% del total de activos.

5 Si bien este proceso debiera ser natural en una economía de mercado, la existencia de donativos y de ingentes líneas de crédito del sector público permite la sobrevivencia de muchas instituciones que, en otro caso, tenderían a asociarse con otras más grandes.

## Reflexiones finales

Es conocido que una de las particularidades de la economía mexicana es la baja penetración del sistema bancario. La oferta de crédito como porcentaje del PIB es baja respecto de los países de América latina y es muy baja con relación a otros países de ingreso medio alto. Aunado a lo anterior, el financiamiento bancario está sumamente concentrado.

Buscando combatir estas dos facetas, la reforma financiera se centró en las operaciones de la banca privada y de desarrollo. En este sentido no es casual que al irse diseñando la reforma financiera, la primera idea fue –inapropiadamente– buscar regular la composición de los activos bancarios. Sin embargo, en esta breve nota buscamos resaltar la existencia y potencial que pueden tener otras entidades financieras que con base en tecnologías heterodoxas logran ofrecer financiamiento a sectores poblacionales con ingresos bajos, erráticos, inciertos y difícilmente comprobables. Un porcentaje de estas instituciones –supervisadas por la autoridad correspondiente– han logrado crecer de manera importante y deben ser ya consideradas piezas fundamentales para generar un mayor financiamiento sostenible. A este respecto, quizá la principal debilidad de la reforma financiera es no haber incorporado a las entidades de ahorro y crédito popular como actores clave para el buen logro de la reforma financiera.

## Bibliografía

- Cotler, P. (2009). “La Oferta de Financiamiento para las Micro y Pequeñas Empresas en México”. Documento de Trabajo, Departamento de Economía Universidad Iberoamericana.
- (2013). “Las tasas activas de interés en el sector microfinanciero de México: un estudio de caso”. Revista *Econoquantum*, vol. 10, núm. 1, pp-7-26.
- Cotler, P. y P. Rodríguez (2014). *Las Microfinanzas en México. Instrumento de desarrollo e inclusión financiera* (Pablo Cotler y Patricia López, coordinadores), Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas.
- The World Bank (2012). *The Little Data Book on Financial Inclusion*. The World Bank, Washington D.C.