

BANCARIZACIÓN E INCLUSIÓN FINANCIERA

La penetración financiera en México se calcula en una tasa de alrededor de 22% del PIB. Se trata de una referencia muy baja si se compara con otros países como Perú, con 26%, Rumanía con 32% o Brasil que ronda los 35 puntos porcentuales. Este resultado se debe a que las puertas de acceso al sistema financiero son insuficientes y, de la mano, a que el número de usuarios que acuden a éste también es reducido. En otras palabras, el grado de penetración financiera depende de los niveles de bancarización, así como de mecanismos de inclusión hacia dicho sistema. Uno y otro son bajos en el país. Para descifrar el argumento, tiene sentido comenzar con el tema de la bancarización, entendida como la infraestructura y los canales de distribución con que cuentan los servicios financieros.

No sobra aclarar aquí que la falta de acceso a las instituciones financieras desalienta a la población y complica el beneficio a propósito de los distintos servicios que éstas ofrecen. Una comunidad que no cuente, por ejemplo, con sucursales bancarias, corresponsalías o cajeros automáticos, tenderá a marginar a sus habitantes del mercado financiero. En México, 57% de los municipios no cuentan con una sucursal bancaria y 54% no poseen siquiera una corresponsalía.⁷ Existen 12 municipios urbanos, con población mayor a 50 000 habitantes, en donde no hay presencia alguna de instituciones financieras. Ciertamente el sistema de corresponsalías que durante los últimos cinco años se desarrolló en el país ha mejorado brevemente el acceso, pero los obstáculos son todavía importantes (Bendesky, 2012, p. 16).

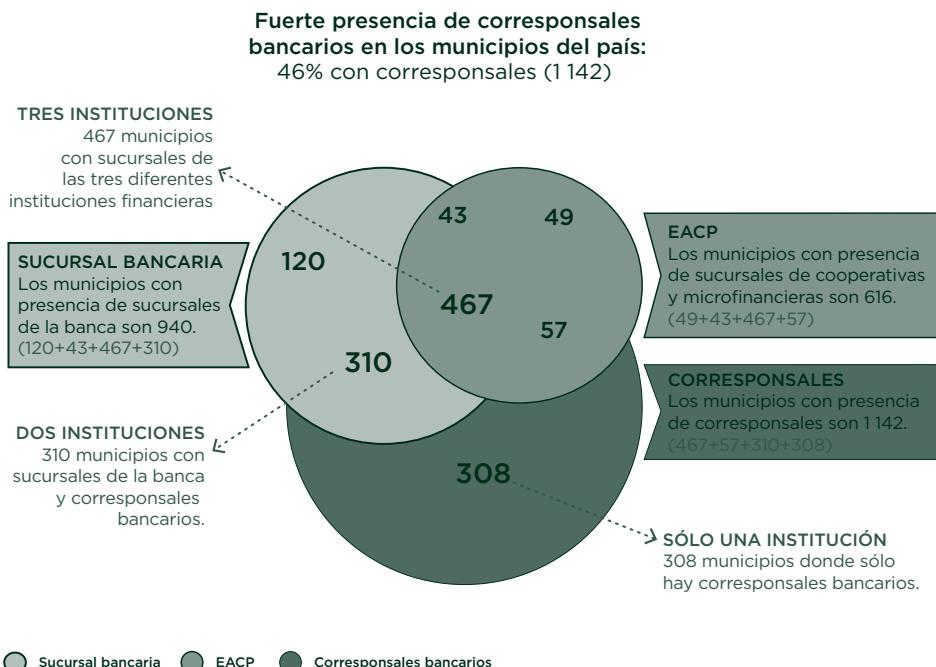
39

Crédito

⁷ El corresponsal bancario es un tercero que establece relaciones o vínculos de negocio con un banco con objeto de ofrecer, a nombre y por cuenta de éste, servicios financieros a sus clientes. En todo momento, la responsabilidad por las operaciones que realiza el corresponsal bancario permanece en el banco.

La gráfica 5 permite dimensionar numéricamente el problema:

Gráfica 5. Municipios con acceso a sucursales por tipo de institución



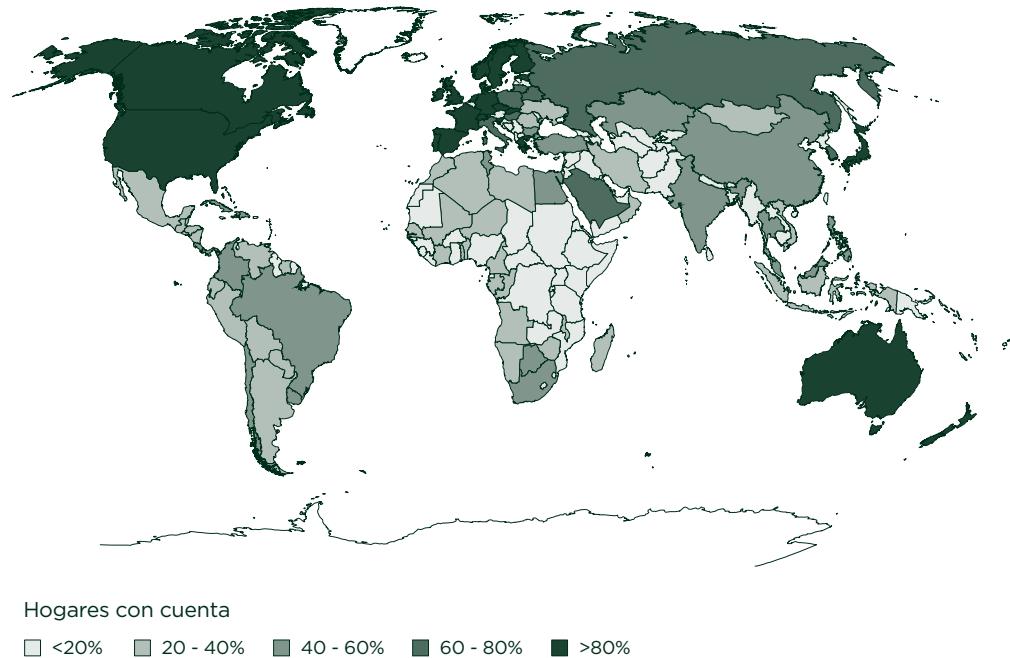
FUENTE: CNBV, Reporte de Inclusión Financiera, 3 de abril de 2011.

40

Únicamente 940 municipios, de los 2 445 que hay, tienen dentro de su territorio una sucursal bancaria. Si se considera la actividad de las corresponsalías, el número de municipios atendidos se eleva a 1 142. Por su parte, el sistema financiero popular integrado por microfinancieras y cooperativas atiende a 616 municipios. En total, sólo 467 de ellos cuentan con presencia de los tres accesos mencionados. Este nivel tan bajo de infraestructura financiera limita el acceso al ahorro y también al crédito, excluyendo a las poblaciones señaladas de los productos y servicios que son indispensables en cualquier economía que pretenda funcionar a partir del mercado.

La Organización de Naciones Unidas (ONU) advierte que la falta de acceso a los servicios financieros está relacionada con la pobreza. Los países más rezagados económicamente tienden a sostener una tasa reducida de bancarización. Sin embargo, México parece ser la excepción. Se trata de la economía número 13 en el mundo, forma parte de la OCDE y no obstante los niveles que muestra de penetración financiera son sorprendentemente bajos. Se halla junto a países cuyos puntos de acceso atienden a un porcentaje que oscila entre 20 y 40% de su población (SHCP, 2007, p. 4).

Gráfica 6. Acceso a servicios financieros



41

Crédito

Hogares con cuenta

□ <20% ■ 20 - 40% ■ 40 - 60% ■ 60 - 80% ■ >80%

FUENTE: SHCP, 2007, p. 4.

La siguiente tabla comparativa permite ubicar a México con respecto a otras naciones de similar talla económica y según los principales socios comerciales. De acuerdo con la CNEV, el país cuenta con menos sucursales por kilómetro cuadrado y también por número de habitantes que España, Turquía y Estados Unidos. Sólo Brasil se encuentra detrás de México si se atiende a este concepto; sin embargo, esa nación latinoamericana posee un número considerablemente mayor de cajeros automáticos por kilómetro cuadrado y por habitante que México. En resumen, por lo que toca al número de sucursales y cajeros automáticos, el país se encuentra a la zaga. Esto deriva en una evidente exclusión de tipo regional hacia un número importante de mexicanas y mexicanos.

Tabla 4. Comparación bancaria internacional

PAÍS	SUCURSALES POR 1 000 KM ²	CANTIDAD DE SUCURSALES POR 100 000 HABITANTES	CAJEROS POR 1 000 KM ²	CAJEROS POR 100 000 HABITANTES	PIB PER CÁPITA (us\$2003)
Brasil	2.33	13.76	20.46	120.62	10 710
España	30.04	38.30	120.49	153.63	30 542
México	6.01	15.22	18.69	47.28	9 123
Turquía	12.37	17.38	31.12	43.74	10 094
EUA	9.59	35.87	46.46	173.75	47 199

FUENTE: elaboración propia con datos de sucursales y cajeros, del Fondo Monetario Internacional⁸ (2010), y de los PIB per cápita, del Banco Mundial⁹ (2009 para España y EUA, y 2010 para los demás países).

42

No sobra hacer notar que México es, de entre las naciones seleccionadas, el país con menor nivel de ingreso per cápita. El presente análisis no permite definir la relación que hay entre las distintas variables. No obstante, se puede especular sobre un comportamiento directamente proporcional entre la tasa de penetración bancaria y la talla de capital que pueden acumular las familias.

⁸ Disponible en <<http://fas.imf.org/>>.

⁹ Disponible en <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>>.

Horacio Esquivel (2008) calcula que 57% de las familias mexicanas se hallan al margen de los servicios financieros. Este dato conduce directamente al otro tema analizado en este apartado: la inclusión financiera. Ésta se relaciona con el número de usuarias y usuarios que tiene el sistema financiero y, por tanto, está vinculada a la *adecuación de los productos y servicios que se ponen al servicio de la población*. “En la medida que los productos y servicios ofrecidos sean adecuados a las necesidades de la población se favorecerá su nivel de utilización, contribuyendo a una mayor eficiencia y rentabilidad de los intermediarios financieros que los ofrecen” (Heimann, Navarrete *et al.*, 2009, p. 29).

Desde esta perspectiva, la inclusión financiera ha de ser entendida como el proceso en el que se amplía el número y el tipo de usuarias y usuarios de los servicios financieros; significa crear las condiciones, los productos, las instituciones y el ambiente económico propicio para que la población que está al margen del sistema se incorpore de manera efectiva y eficiente. La inclusión debe considerar el modo en que se inserta en la generación de la actividad productiva y de la ocupación y, de modo más extenso, en su crecimiento sostenido y los mecanismos mediante los cuales se asignan los recursos entre los agentes económicos. Lo anterior tiene que ver con la funcionalidad del sistema financiero, es decir, con la manera como se entrelazan los procesos de creación de deuda y la satisfacción de las necesidades de consumo y, sobre todo, con el sustento de la producción, para lo que se requiere de fondos para la inversión y, por lo tanto, de capital. Para lograrlo, se tiene que considerar el principio de que agentes diferentes requieren de un trato diferenciado y no estandarizado (Bendesky, 2012, p. 9).

La bancarización –el acceso al sistema– es la primera condición para lograr incluir financieramente a la población. Si la puerta de entrada está bloqueada obviamente la inclusión será muy difícil. En México, tanto

La inclusión financiera significa “acceso y uso de una gama de productos y servicios financieros por parte de la población, bajo una regulación apropiada que cuida los intereses de los usuarios del sistema y fomenta sus capacidades financieras”.

**COMISIÓN NACIONAL
BANCARIA Y DE
VALORES (2011)**

los niveles de ingreso como los de educación están relacionados con el acceso. Los usuarios y usuarias del sistema se multiplican en los estratos más altos de la pirámide y ocurre lo mismo conforme el grado de escolaridad aumenta. Otro factor que determina el grado de inclusión es la geografía: particular atención merecen la fractura entre las zonas rurales y las urbanas del país.

LAS METAS PRINCIPALES DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA SON:

- › Acceso a un costo razonable para las familias y empresas a una gama de servicios financieros para los que sean “bancables”, incluyendo los ahorros, créditos de corto y largo plazos, arrendamiento, factoraje, hipotecas, seguros, pensiones, pagos, transferencias locales de dinero y remesas internacionales.
- › Instituciones sólidas, guiadas por sistemas internos de administración adecuados, estándares de desempeño en la industria, monitoreados por parte del mercado y una apropiada regulación prudencial donde se requiera.
- › Sustentabilidad financiera e institucional como medio de proveer el acceso a los servicios financieros a lo largo del tiempo.
- › Múltiples proveedores de servicios financieros, cuando sea posible, para ofrecer una variedad de alternativas con efectividad de costos a los clientes (que pueden incluir cualquier tipo de proveedores privados, sin fines de lucro o públicos).

¹⁰ Citado en CNBV (2011a).

Tabla 5. Bancarización en México por nivel socioeconómico, años de escolaridad y geografía urbana o rural

	TOTAL (100%)	USUARIOS/AS ACTUALES (45%)	USUARIOS/AS (8%)	NO USUARIOS/AS (47%)
NSE	A/B/C+	20.5	30.2	22.1
	C	16.8	20	18.3
	D+	31.6	32	33.6
	D	17.8	12.1	10.7
	E	13.4	5.7	15.3
NIVEL DE ESTUDIOS	Sin estudios	4.7	1.6	3.2
	Primaria	26.6	16.7	24
	Secundaria	23.5	19.6	31.2
	Preparatoria	26.5	34.6	21.6
	Licenciatura +	18.7	27.6	20
ESTRATO	Urbano	76	88	78
	Rural	24	12	35

FUENTE: SCHP, 2007.

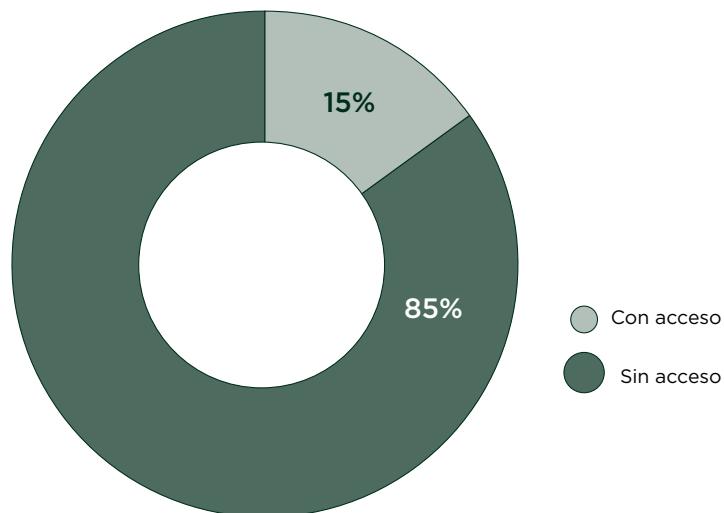
El primer bloque de la tabla anterior ratifica lo que ya se había mencionado anteriormente: el estrato E muestra un número de usuarias y usuarios 5 veces menor si se compara con el extremo de la pirámide. Cuando se observa el grado de escolaridad, quienes poseen licenciatura son 17.2 veces más numerosos/as que aquellas personas que no cuentan con estudios. Por su parte, la distancia entre personas usuarias de la banca en zonas rurales con respecto a las personas que viven en las ciudades es 7 veces menor. La tabla siguiente muestra aun con mayor claridad el tamaño de la exclusión:

Tabla 6.

	SIN ACCESO	CON ACCESO
Tamaño del hogar	4	3.7
Edad del jefe(a) del hogar	47.1	46.3
Jefe(a) del hogar con secundaria o menos (%)	34.2	16.5
Jefe(a) del hogar con profesional, maestría o doctorado (%)	13.8	38.4
Jefes(as) del hogar que trabajan por su cuenta (%)	22.7	13.9
Jefes(as) del hogar que son patrones (%)	4.3	11.2
Jefes(as) del hogar que son empleados(as) sin contrato (%)	48.9	17.6
Ingreso corriente monetario trimestral (\$/hogar)	19 936	64 287
Hogares en población rural (%)	39.1	9.1
Hogares en el D. F. (%)	7.8	16.9
Hogares en el sur-sureste (%)	24	16.3
Total de hogares	22 472 281	4 069 046

FUENTE: INEGI 2006.

Gráfico 7.



De acuerdo con la ENIGH 2006, 85% de los hogares mexicanos no cuentan con acceso al sistema financiero. Es decir que, mientras sólo 4 069 046 familias están vinculadas, 22 472 281 tienen cerrada la puerta de entrada al mercado de capitales.¹¹

Para lograr la inclusión, debe considerarse el principio de que agentes diferentes requieren de un trato diferenciado. Si el sistema financiero es omiso con respecto a los agentes de menores ingresos, si discrimina por razón de clase social, la demanda de financiamiento permanecerá insatisfecha. Lo mismo ocurre tanto con las y los trabajadores que mayoritariamente tienen un empleo “informal”, como con los pequeños negocios y empresas que se hallan en situación similar.

Para que los servicios financieros extiendan su alcance es mucho el terreno que hay que cubrir en cuanto a la inserción de grupos marginados o que resienten varias formas de discriminación, como pueden ser –sólo para enunciar algunos– los casos de la población indígena, las personas con discapacidad, las mujeres, las trabajadoras del hogar o las personas jóvenes. Además, la inclusión debe atender a los distintos aspectos que la componen y que aún están descuidados, como son: la educación financiera más básica o el diseño de productos alineados con las necesidades de la población de escasos recursos.

Toda política del Estado que fuese encaminada a adecuar la oferta de servicios financieros con la demanda de la población excluida, tendría que enfrentar el problema de la insuficiente infraestructura bancaria a la vez que logra adecuar productos y modalidades a la diversidad del país. Cabe preguntarse si la gran banca comercial está en capacidad y disposición de enfrentar este desafío o si la solución está del lado del financiamiento popular y la amplia gama de instituciones que la organizan y gestionan. Abordar esta alternativa es el objeto del apartado siguiente.

¹¹ Los datos aquí mencionados corresponden al año 2006. No se cuenta con una base mejor actualizada para completar el presente análisis.

FINANZAS POPULARES

Si una lección aprendió México a principios de los años ochenta del siglo pasado es que el sistema financiero no sabe recibir instrucciones políticas; como en cualquier parte del mundo sólo obedece a las señales del mercado y al marco normativo que lo regula. El llamado que las y los representantes populares suelen hacer hoy en día para que la banca comercial atienda a los segmentos de la población que se hallan marginados es insuficiente. No debería haber confusión, cuando el artículo 4º de la Ley de Instituciones de Crédito advierte que el Estado debe ser rector para orientar al sistema bancario mexicano hacia el financiamiento de las fuerzas productivas del país, la norma no aplica a cada banco en particular sino a su conjunto. En otras palabras, los grandes bancos comerciales, trátese de Banamex, BBVA Bancomer, HSBC o Santander no están, a título individual, obligados por ese artículo; quien lo está es la totalidad del sistema financiero y puntualmente el Estado mexicano.

De su lado, con dificultad el marco normativo puede ser suficiente incentivo para que tal o cual institución bancaria instale sucursales o coloque cajeros automáticos donde no encuentra rentabilidad para hacerlo. Para clarificar el argumento vale llevar al extremo la discusión: en la suposición de que la CNBV pudiera forzar a todas las instituciones bancarias a instalar sucursales en aquellas comunidades mexicanas cuya población fuera inferior a los 50 000 habitantes, lo más probable es que tal instrucción terminara en letra muerta. ¿Cómo se justificaría en sus libros contables haber construido una instalación que, en promedio, cuesta 8 millones de dólares, en un municipio donde recuperar tal inversión es difícil, si no imposible? Los bancos ya no son empresas del Estado a las que se les puedan imponer decisiones sin que a la postre se paguen consecuencias indeseables.

La infraestructura o los productos de la gran banca comercial van a definirse por un sólo argumento: los costos y los beneficios que implican. Más valdría aceptar con resignación que este segmento de la oferta no va a dedicarse a atender a la población actualmente excluida del sistema financiero. No lo hará mientras la rentabilidad de tales instituciones esté asegurada por el negocio que le representa el Estado y los pocos clientes a los que atiende. Por tanto, ni el ahorro popular, ni el financiamiento a pequeña escala encontrarán respuesta en su oferta.

No importa que 80% de la población ni que 8 de cada 10 negocios estén fuera de su alcance. Las y los pequeños ahorradores o deudores no ofrecen la misma utilidad que el resto de su cartera. Para apoyar la inclusión financiera les bastaría otorgar crédito a quienes ya están cautivos como ahorradores sin necesidad de salir a captar más deudores que hoy no pertenecen a su base de datos. Lo anterior puede parecer un argumento cínico pero las reglas del mercado comúnmente lo son. Si existe una demanda suficientemente rentable, ¿para qué atender a la que, desde sus parámetros de utilidad, no lo es?

Sin embargo, esta circunstancia no exime al Estado mexicano de su responsabilidad para con los criterios que la ley le ordena a la hora de regular al conjunto del sistema financiero mexicano. Acaso la penetración tan escasa se debe no tanto al papel jugado por la gran banca comercial sino a la omisión de las autoridades hacendarias y bancarias a la hora de desarrollar y normar al sector de las finanzas populares. Hoy los órganos reguladores del sector ofrecen privilegios grandes a la banca comercial y apenas dedican imaginación, inteligencia y propuestas para el otro tramo relevante de la población. Ciertamente es que, desde principios de la década pasada, en el discurso político gubernamental se colocó el tema de las finanzas populares. No obstante, basta observar el trato diferenciado que un sector y otro reciben, por ejemplo, por parte de la CNBV, para comprender dónde se encuentra el fracaso de esta política pública.

Las autoridades responsables de regular el sistema financiero se entienden bien con la gran banca comercial, en cambio atienden con desdén a las instituciones dedicadas al sector popular. No hay empresa de este segmento que se exprese positivamente de la normatividad o de la atención recibida. Se puede especular sobre las razones de esta diferencia, hacerlo inclusive a partir de un análisis antropológico, sin embargo, no es materia de este estudio llevar las cosas tan lejos. Por lo pronto sólo se precisa dejar anotada la queja sistemática que, durante la elaboración de este estudio, se recogió por parte de los agentes financieros enfocados a la población más vulnerable.

En 2001 se expidió la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la cual fue reformada en 2009. En la exposición de motivos original se reconoció la necesidad de establecer mecanismos que facilitaran la organización y expansión de la actividad económica del sector social. Confor-

me a la legislación de referencia se crearon las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (ECAP).

Sin embargo, al aproximarse al sector surge constatación de que los agentes operando en el mercado popular de bienes de capital rebasan en su variedad lo previsto por la ley. Las finanzas populares comprenden a quienes usan el crédito para sortear emergencias, comprar enseres y otras mercancías, para aplicarlo a una actividad productiva, usarlo en la renovación de una casa. Del lado de los proveedores hay empresas con productos y formas de operación tan diversos como pueden ser, por ejemplo, los de Banco Azteca, Banco Coppel o Banco Ahorro Famsa, y que están asociados con el consumo; los créditos de nómina como los de Banco Fácil; así como una gran variedad de modalidades asociadas con los microcréditos en donde existen las figuras de banco, como es el caso de Compartamos, un grupo de Cooperativas, Sociedades Financieras Populares y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple¹² (que pueden ser reguladas y no reguladas).¹³

La lista de agentes que intervienen en este mercado y lo que representan por sus activos dentro del sistema financiero puede apreciarse en la gráfica siguiente:

¹² Las Sofomes son entidades financieras que, a través de la obtención de recursos mediante el fondeo en instituciones financieras y/o emisiones públicas de deuda, otorgan crédito al público de diversos sectores y realizan operaciones de arrendamiento financiero y factoraje financiero. Una Sofom no puede captar recursos del público y no requiere de la autorización del gobierno federal para constituirse (CNBV).

¹³ Este mercado puede abarcar a más de 15 y hasta 20 millones de personas en el país.

Tabla 7. Activo del sistema financiero en México, 2011

VEHÍCULO	MILLONES DE PESOS DE 2011	(%) DEL TOTAL DEL ACTIVO DEL SISTEMA FINANCIERO	(%) DEL PIB
Bancos	6 068 213	50.3	40.91
Afores	2 341 102	19.41	15.78
Sociedades de inversión	1 281 224	10.62	8.64
Seguros y fianzas	689 722	5.72	4.65
Casas de bolsa	459 564	3.81	3.1
Sofoles y Sofomes ER	105 351	0.87	0.71
Entidades de ahorro y crédito popular	69 072	0.57	0.047
Sofipos	16 529	0.14	...
Socaps	52 542	0.44	...
Otras organizaciones	12 719	0.11	0.09
Banca de Desarrollo	1 036 387	8.59	6.99
Total (1-IX)	12 063 354	100	81.32

FUENTE: CNBV, Consar e INEGI.

De acuerdo con el último informe relativo al tema, producido por la CNBV, se tiene conocimiento de que a septiembre de 2011 existían 38 instituciones bancarias que atendían a 2 356 128 clientes con 715 sucursales, y las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Socap) atendían a 3 730 645 socios, con 1 112 sucursales y 59 instituciones. Cabe observar que Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles), Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofomes), Sociedades Financieras Populares (Sofipos) y Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Socaps), las principales entidades dedicadas al sector popular (a excepción de uno que otro banco como Banco Azteca y Coppel) no alcanzan, por sí solas, el punto porcentual cuando se les compara con el conjunto de los activos del sistema financiero.

Hasta aquí los datos duros que pueden ser utilizados para el presente estudio. A 11 años de que se publicara la Ley de Ahorro y Crédito Popular no es posible realizar un diagnóstico preciso, no existe suficiente información sobre la manera como opera el mercado de las fi-

nanzas populares en sus diversas modalidades, menos se conoce sobre su funcionamiento, su eficacia o su verdadera repercusión social (Bendesky, 2012, p. 33). Un trabajo más amplio de investigación pareciera urgente para poder contar con una fotografía confiable del sector de las finanzas populares. Sin éste, es prácticamente imposible confeccionar las políticas públicas mandatadas por la norma.

Como advierte León Bendesky en su ponencia, “el entramado institucional y social del acceso al crédito es un asunto que amerita una mayor atención para quienes formulan las políticas de desarrollo económico y de bienestar social y, también, para quienes las regulan. Y, por supuesto, es significativo para las empresas que operan en este mercado” (Bendesky, 2012, p. 33).

La fragmentación de esta arquitectura no es el único elemento que influye a la hora de descartar a un amplio segmento de la población; también repercute en la inadecuada oferta de productos financieros. Para constatar el desfase existente entre oferta y demanda, sólo desde el punto de vista del ahorro, bastaría con subrayar que 70% de la población ubicada en el estrato D prefiere las tandas a invertir su dinero en una institución financiera (Banamex/UNAM, 2008).

Las condiciones del acceso al crédito, las instituciones que participan y los productos que existen deben coincidir con los contextos sociales y económicos de las distintas personas, lo que se convierte en un aspecto especialmente problemático. En el caso de las finanzas populares ello significaría diseñar y ofrecer productos destinados a usos específicos y con características que satisfagan tanto las necesidades y la capacidad económica como las consideraciones operativas y valuación de los riesgos de quienes prestan (Bendesky, 2012, pp. 3-4).

Los productos ofrecidos por las instituciones dedicadas a las finanzas populares se pueden clasificar, *grosso modo*, en tres tipos:

Grupal: crédito otorgado, generalmente a mujeres, para apoyar necesidades de consumo o proyectos productivos donde las (o los) integrantes se hacen deudoras solidarias en caso de que una de las personas asociadas llegase a incumplir.

Consumo: crédito otorgado a las familias, donde se demandan pagos frecuentes (generalmente semanales) y cuyo cobro está asegurado por una compleja infraestructura logística a partir de la cual la institución financiera acude al domicilio del acreditado a requerir el pago.

Nómina: crédito otorgado a empleadas y empleados de empresas grandes, sindicatos o dependencias de gobierno cuya garantía de cobro es el salario del acreditado. Se trata de un negocio con alta rentabilidad ya que el adeudo se descuenta de la ficha de pago del deudor o deudora. El obvio riesgo de este producto sucede cuando la o el acreditado abandona su puesto de trabajo.

Cabe destacar que, en cualquiera de sus modalidades, el financiamiento popular solicita intereses más elevados que los ofrecidos por la banca comercial. La tasa estipulada por los contratos de crédito llega a ser del doble con respecto a lo exigido por el sistema tradicional. Dados los elevados niveles de recuperación que normalmente obtienen los intermediarios dedicados al sector popular sería conveniente, en una investigación ulterior, determinar cuáles son las variables que conducen a este oneroso costo del dinero impuesto injustamente sobre las personas que poseen un patrimonio precario.

Con la finalidad de acrecentar la inclusión financiera, otros países han emprendido antes que México políticas y marcos normativos que valdría la pena revisar. Aquí se exponen algunos ejemplos:

Tabla 8. Cuadro comparativo de legislación sobre préstamos de nómina

PAÍS	LEGISLACIÓN	INSTITUCIONES DE SUPERVISIÓN	TEMAS REGULATORIOS A RESALTAR
Brasil	Ley 8,112 (Dic. 1990) Ley 10,820 (Dic. 2003)	Banco Central do Brasil Ministério da Previdência Social	* Los préstamos de nómina existen en Brasil desde el establecimiento de la Ley 8,112, que fue promulgada en diciembre de 1990 para regular la prestación de dichos préstamos a los jubilados del sector público y los funcionarios públicos. * En septiembre de 2003, el Poder Ejecutivo envió al Congreso una legislación nueva sobre los préstamos de nómina, que fue aprobada posteriormente en la ley (Ley 10,820). La nueva ley regula el uso de los préstamos de nómina, o la consignación del salario (crédito

PAÍS	LEGISLACIÓN	INSTITUCIONES DE SUPERVISIÓN	TEMAS REGULATORIOS A RESALTAR
			<p>consignado) para empleados del sector privado y los beneficiarios de seguros privados del sector de la seguridad social del INSS.</p> <ul style="list-style-type: none">* Los ingresos del prestatario limitan el tamaño de los préstamos de nómina.* Las deducciones mensuales no pueden ser mayores de 30% del salario del prestatario.* Los préstamos deben tener un pago fijo durante el periodo de amortización.* Ganancias por indemnización pueden utilizarse para la amortización del resto de la deuda.
Argentina	Sección 132 y 133 de la Ley de Contratos Laborales	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none">* Las deducciones de nómina son permitidas bajo la ley argentina, con el consentimiento expreso del empleado o si están incluidos en los estatutos procesionales o acuerdos colectivos.* Las deducciones de nómina permitidas son hasta 20%.
Colombia	Proyecto de Ley No. 066 de 2010 (Oct. 2010)	Superintendencia Financiera de Colombia	<ul style="list-style-type: none">* El prestamista requiere el consentimiento expreso e irrevocable del empleado.* La tasa de interés no puede exceder la tasa máxima permitida por la ley.* El empleado debe recibir por lo menos un 50% de su salario bruto.* Un empleado no puede sostener simultáneamente dos o más préstamos de nómina.
México	N.A.	* Secretaría de Hacienda y Crédito Público * Condusef	En México no existe institución que regule explícitamente los préstamos de nómina.

FUENTE: Goldman Sachs, 2011.

Además de los casos citados, existen algunas experiencias que han alcanzado celebridad en el mundo; un ejemplo frecuentemente mencionado es el que Muhammad Yunus implementó en Bangladesh a partir del banco rural denominado Grameen. Fue este personaje, cuya labor le mereció el premio Nobel, quien diseñó y desarrolló el crédito solidario para grupos de mujeres. Gracias al “aval social”, la recuperación de los préstamos ofrecidos por este modelo alcanza tasas de 95%. Si una persona no cubre sus deudas, el resto del grupo se ve obligado a cubrir el monto adeudado. A partir de esta circunstancia se produce una fuerte presión social sobre quien incumple, y dado que el capital más importante en las comunidades donde opera este sistema es precisamente la red social, la persona acreditada termina prefiriendo cumplir con sus compromisos a lastimar sus relaciones más cercanas.

Siguiendo el ejemplo anterior, cabe intuir que los modos de financiamiento en este sector del mercado deben ser más simples que en el segmento tradicional. Necesita acudirse a métodos no convencionales que se acerquen culturalmente a quienes están acostumbradas a la tanda, los préstamos en familia o a través de amigas o amigos; o bien a quienes están obligados a recurrir a los prestamistas informales. Lo anterior no quiere decir en modo alguno que los controles mínimos para evitar defraudación o solvencia estén ausentes. Sólo implica que tales controles deben adaptarse a una realidad concreta y diferente a la que comúnmente conoce la banca tradicional.

El problema surge desde el diseño de la legislación vigente, a partir de la regulación a los bancos grandes y no para los intermediarios que operan en el sector popular. En efecto, la normatividad actual sirve para otorgarle certidumbre a los agentes que conviven en la punta de la pirámide del sistema financiero pero es insuficiente y además asfixiante para quienes prestan sus servicios para beneficio de los estratos inferiores.

Un ejemplo contundente de esta distorsión es la decisión tomada por la CNBV de desregular por completo las Sofomes a partir del año 2013. Además de la incertidumbre que esta medida va a provocar entre las y los acreditados de tales instancias, otro asunto tanto más grave será la dificultad de fondear sus actividades cuando el mercado constate que la autoridad se ha exceptuado de normar a tales entidades. No es con menos regulación sino con mejor regulación como se va a

fortalecer a este sector. No se puede prestar a quien hoy está fuera del circuito financiero a partir de la misma norma que regula al resto de las y los usuarios, pero tal argumento no debería ser usado para renunciar a todo tipo de normatividad.

Una posible solución sería crear una Comisión Nacional de Financiamiento Popular que, a la manera de la CNBV, se hiciera cargo de regular a ese otro sector a partir de criterios, parámetros, normas y personal que fueran adecuados para la dinámica del mercado que atiende a la parte baja de la pirámide. Otra propuesta sería extender con vigor la actividad de la banca de desarrollo para que asegurara una rápida inclusión de las poblaciones que hoy no están atendidas. De esta manera el Estado podría complementar las tareas que la gran banca comercial hoy no está dispuesta a asumir.

Este apartado concluye con la recomendación que Horacio Esquivel hace en su texto *Situación actual del Sistema de Ahorro y Crédito Popular en México*:

se requiere de la inclusión de actores que hagan microfinanzas, no sólo crédito al consumo para el sector popular, o peor aún, crédito subsidiado y fungible que jamás llega a esos estratos. Sólo de esta forma será posible llegar a la meta de bancarizar al sector, logrando una mayor penetración con intermediarios microfinancieros que ofrezcan una gama de servicios y productos —multiproductos— acorde con las necesidades, como servicios de pago de remesas, seguros, vivienda, ahorros y desde luego crédito productivo (Esquivel, 2008, p. 188).

56

Con base en este análisis de las características del mercado financiero y las formas a partir de las que algunos sectores de la sociedad ven restringido su acceso al financiamiento productivo o de consumo, de mediano y largo plazos, a continuación se presenta una serie de grupos de población que son discriminados, así como las dificultades que sus integrantes encuentran para acceder a los servicios financieros.

GRUPOS EN SITUACIÓN DE DISCRIMINACIÓN Y SU ACCESO AL SISTEMA FINANCIERO

CLASE SOCIAL

El sistema financiero mexicano excluye por varias razones, pero la principal es la clase social. Sea por motivos relacionados con el ingreso o con la identidad sociológica, lo cierto es que los segmentos D y E de la pirámide financiera se encuentran hoy muy mal atendidos por la banca tradicional y, por tanto, sólo pueden acudir en búsqueda de financiamiento a las instituciones dedicadas a las finanzas populares o a las tandas, cuando no a prestamistas y usureros. Son varias barreras de entrada las que determinan el acceso al sistema financiero de las personas más pobres: el ingreso, la informalidad, la incapacidad de demostrar ingresos, la irregularidad de las propiedades que podrían ofrecerse como colaterales y una insuficiente cultura financiera. A lo anterior se suma un sistema de justicia que es percibido como benévollo con las personas que pertenecen a la clase alta e injusto con quienes se encuentran en los estratos sociales menos favorecidos.

Todos estos elementos producen, a su vez, que el precio del dinero se eleve sustancialmente para quienes pertenecen a la parte baja de la pirámide. En México, las personas que constituyen los estratos D y E son las que terminan pagando las tasas más altas de interés y también las que obtienen los plazos más cortos a la hora de pagar sus adeudos. Esta lógica corre prácticamente idéntica para los proyectos productivos y microempresas cuya propiedad es de personas pertenecientes a este mismo segmento de la población. En este caso el tema se torna aún más grave ya que el sistema de financiamiento popular está diseñado para atender las necesidades de consumo pero excluye, de su respectiva cartera, los temas productivos.

57

Crédito

MUJERES

Tradicionalmente ser mujer y pertenecer a un estrato poco favorecido económicamente eran condiciones que, de coincidir, habrían excluido en automático del acceso a un crédito formal. Sin embargo, en las últimas décadas esta circunstancia ha comenzado a cambiar. De acuerdo con instancias como la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), las mujeres son ahora valoradas por el sistema financiero como clientes más responsables para contraer una deuda. Probablemente por su experiencia como amas de casa cuentan con mejores habilidades para administrar los recursos. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2011) calcula que la tasa de recuperación de las entidades financieras alcanza hasta un 90.5% cuando sus clientes son mujeres. Entre las más favorecidas en América Latina se encuentran aquellas que laboran en el campo o que están en el sector servicios vendiendo comida, atendiendo en pequeñas misceláneas, en el comercio de artesanías o en la venta de ropa y calzado.

En México, como en el resto del mundo, las mujeres se han convertido en las principales destinatarias de los microcréditos. Si se revisa, por ejemplo, la cartera de una entidad mexicana de financiamiento popular como lo es Compartamos, podrá constatarse que aproximadamente 98% de sus clientes son personas del sexo femenino.

Con todo, cabe destacar que los créditos, tanto productivos como al consumo, entregados a las mujeres en México continúan siendo caros y son asignados considerando plazos muy cortos. Ambas condiciones hacen que la capacidad de inversión sea reducida y también que los costos de operación de los negocios encabezados por las mujeres beneficiarias de este financiamiento sean onerosos.

JÓVENES Y PERSONAS ADULTAS MAYORES

Una barrera que suele discriminar a la población adulta mayor es la dificultad para demostrar ingresos sostenidos en el tiempo y también garantías que amparen sus adeudos. La inmensa mayoría de las entidades financieras se niegan a otorgar préstamos a personas que super-

ran los 60 años de edad. Usan como argumento, por una parte, la edad de las y los deudores y, por la otra, que estas personas no cuentan con bienes colaterales para respaldar los empréstitos. Y sin embargo las personas adultas mayores necesitan de créditos, al igual que cualquier otro individuo que vive dentro de una economía de mercado.

Recientemente el Senado de la República aprobó una iniciativa para que las y los pensionados del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) puedan utilizar, hasta en un 30%, los fondos de su jubilación como garantía o colateral para solicitar un crédito. Aún falta que tal iniciativa sea aprobada en la Cámara de Diputados.

Si bien este proyecto legislativo ha recibido críticas importantes, no debe perderse de vista que, de aprobarse, las pensiones podrían convertirse en una fuente de financiamiento al consumo y a los proyectos productivos para un grupo extenso de personas que hoy se encuentran marginadas del circuito financiero, en lo que toca al acceso al crédito.

Los jóvenes también son en México una población con dificultades en lo que toca al acceso al crédito. A ellos les afecta principalmente la situación de informalidad que caracteriza al empleo que el mercado les ofrece y también los bajos salarios con que retribuye su actividad laboral. Sin embargo, dado el ciclo vital de los seres humanos, es precisamente en las edades más tempranas de la experiencia productiva cuando mayor necesidad se tiene de financiamiento. El crédito para la educación o para lanzar un negocio nuevo, el financiamiento para adquirir bienes de consumo durable o una propiedad inmueble tiende a ser más necesario entre los jóvenes que entre la población cuya edad rebasa los 35 años.

Un sistema financiero que no es capaz de encontrar mecanismos de financiamiento para las poblaciones más jóvenes, es decir, que no puede tomar riesgo a favor de este sector de la comunidad, tenderá a contar con una población adulta mayor que nunca logró ahorrar, desarrollarse ni contar con un respaldo económico suficiente para su jubilación. En contraste, las sociedades que han sabido acompañar a sus poblaciones más jóvenes en el despegue económico de sus vidas, son aquellas que hoy se encuentran entre las más desarrolladas del mundo.

PERSONAS PERTENECIENTES A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

El artículo 2º de la Constitución, en su fracción IV, establece que el Estado tiene la obligación de mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos; en la fracción VII, señala que el Estado debe apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

Lamentablemente la Constitución, en este apartado, es letra muerta. Resulta un hecho casi imposible que una persona indígena en México cuente con un expediente en el buró de crédito. Aún menos creíble es que posea una tarjeta de crédito o que haya recibido de la banca tradicional un crédito productivo. Esta contradicción entre la ley y la realidad no se ha atendido con suficiente puntualidad por parte del Estado mexicano. Aun si la banca de desarrollo, a través de Banobras y de Financiera Rural, se han aproximado al problema, lo cierto es que ningún esquema de financiamiento ha resultado exitoso a la hora de atender a este sector de la población mexicana.

A lo anterior se suma la falta de flexibilidad de los mecanismos crediticios cuando se trata de atender a comunidades indígenas cuya organización requiere de celebrar asambleas y de construir consensos, sobre todo cuando se trata de municipios que solicitan préstamos para la edificación de obra pública.

PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La accesibilidad no solamente significa la presencia física de sucursales y cajeros automáticos. Por accesibilidad también debemos entender infraestructura adecuada para el acceso físico de personas con discapacidad y personas adultas mayores, accesibilidad en cuanto a los recursos en línea para personas con discapacidad visual y, en general, accesibilidad de la información en lenguas indígenas.

A este respecto, se cuenta con información incidental y sumamente escasa. Se analizó, por ejemplo, el *Informe de sustentabilidad y responsabilidad social de la Banca* (2010), elaborado por la Asociación de Bancos de México.¹⁴ Este documento refleja que las instituciones bancarias afiliadas a esa organización cuentan con un buen número de actividades filantrópicas y de iniciativas de educación financiera pero no reportan cifras ni datos sobre la atención a grupos en situación de vulnerabilidad como usuarias y usuarios (o potenciales usuarios) del sistema financiero.

Una mejor aproximación entre las autoridades responsables de prevenir la discriminación y las instituciones financieras sería recomendable para poder contar con un inventario sobre la infraestructura que las segundas exhiben a propósito del acceso brindado a las personas con discapacidad. En el mismo sentido tendría que procurarse una acción decidida entre la autoridad y tales instituciones para que las personas con discapacidad gocen de servicios eficientes y adecuados a sus necesidades.

¹⁴ Disponible en <<http://viewer.zmags.com/publication/21153162>>.