



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

**MÉXICO**

**LOS MERCADOS DE LAS FINANZAS RURALES Y POPULARES  
EN MÉXICO:  
UNA VISIÓN GLOBAL RÁPIDA SOBRE  
SU MULTIPLICIDAD Y ALCANCE**

**IV**

**FORMAS DE ASOCIACIÓN COOPERATIVA  
Y SU PARTICIPACIÓN EN LA PROVISIÓN DE  
SERVICIOS FINANCIEROS EN LAS  
ÁREAS RURALES DE MÉXICO**

Franz Gómez Soto  
Claudio González-Vega

Programa Finanzas Rurales  
The Ohio State University

**Proyecto AFIRMA**

México, julio de 2006

## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS ZONAS RURALES EN MÉXICO.....</b>	<b>10</b>
<b>III. ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS FORMAS COOPERATIVAS QUE OPERAN EN LAS ÁREAS RURALES.....</b>	<b>15</b>
A. UNIONES DE CRÉDITO.....	17
1. Origen.....	17
2. Evolución.....	18
3. Desempeño.....	19
B. CAJAS POPULARES.....	27
1. Origen y evolución.....	27
2. Desempeño.....	28
C. SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO (SAP).....	28
1. Origen.....	28
2. Evolución.....	29
3. Desempeño.....	31
D. COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO.....	34
1. Origen.....	34
2. Evolución.....	34
3. Desempeño.....	36
E. CAJAS SOLIDARIAS.....	38
1. Origen.....	38
2. Evolución.....	39
3. Desempeño.....	39
F. REDES DE MICROBANCOS.....	45
1. Origen.....	45
2. Desempeño.....	47
G. UNA VISIÓN COMPARATIVA.....	48
<b>IV. TAMAÑO DEL SECTOR COOPERATIVO MEXICANO .....</b>	<b>51</b>
<b>V. HECHOS ESTILIZADOS DEL SECTOR COOPERATIVO .....</b>	<b>53</b>
A. ALTAMENTE HETEROGÉNEO.....	53
B. FRAGMENTADO.....	56
C. CONCENTRADO.....	57
D. BAJA COBERTURA.....	60
1. Amplitud.....	61
2. Profundidad.....	62
E. AUTOSOSTENIBILIDAD CUESTIONADA.....	63
<b>VI. LOS RETOS DE FORTALECIMIENTO Y EXPANSIÓN .....</b>	<b>64</b>
A. ADECUACIÓN A LA LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR.....	64
1. El propósito de la regulación y la supervisión.....	65
2. Riesgos asociados a la puesta en vigencia de la LACP.....	66
a. La supervisión auxiliar puede aumentar el riesgo moral.....	66
b. Dificultades en la aplicación de la LACP por falta de capital humano.....	66
c. Estrategias de supervivencia riesgosas.....	67

d. Minimizar el error de tipo II.....	68
e. Potencial proceso de desintermediación.....	69
f. Captación ilegal.....	69
<b>B. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.....</b>	<b>69</b>
1. <i>El Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR) de SAGARPA</i> .....	69
a. Fortalezas.....	70
b. Amenazas.....	71
<b>C. TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN: LOS BURÓS DE INFORMACIÓN CREDITICIA.....</b>	<b>71</b>
<b>D. APROVECHAMIENTO DE ECONOMÍAS DE ESCALA: L@ RED DE LA GENTE.....</b>	<b>71</b>
<b>E. ALIANZAS ESTRATÉGICAS: LA CAJA CENTRAL.....</b>	<b>72</b>
<b>F. ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA ENFRENTADA POR EL SECTOR COOPERATIVO.....</b>	<b>73</b>
1. <i>BANSEFI</i> .....	74
2. <i>Esquemas diseñados por FIRA</i> .....	76
a. Agentes PROCREA.....	76
b. Agentes parafinancieros.....	77
3. <i>Esquema diseñado por SAGARPA: PROCAMPO Capitalizado</i> .....	78
4. <i>Organizaciones de microfinanzas</i> .....	79
<b>VII. CONCLUSIONES.....</b>	<b>80</b>
<b>VIII. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>82</b>
<b>ANEXO</b>	
<b>TABLA A. Indicadores económicos y sociodemográficos por estado.....</b>	<b>84</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

1. Composición del sistema cooperativo.....	15
2. Uniones de crédito. Cartera e índice de mora.....	20
3. Uniones de crédito. Evolución del margen financiero.....	21
4. Uniones de crédito. Relación de activo e índice de mora.....	22
5. Uniones de crédito. Relación de tamaño de activos y eficiencia operativa.....	23
6. Sociedades de ahorro y préstamo. Cartera e índice de mora.....	32
7. Sociedades de ahorro y préstamo. Margen financiero.....	32
8. Cajas solidarias: saldos de préstamos y ahorros por estado.....	40
9. Cajas solidarias por estado.....	40
10. Cajas solidarias locales por estado.....	41
11. Cajas solidarias: número de socios por estado.....	41
12. Profundización financiera.....	57
13. Evolución de la profundización financiera en México y Bolivia.....	57

## ÍNDICE DE TABLAS

1. Clasificación de las uniones de crédito, según la CNBV, según el monto de los activos. Diciembre de 2005.....	19
2. Indicadores de 127 uniones de crédito.....	25
3. Sociedades de ahorro y préstamo (SAP).....	29
4. Diseño organizacional de las cajas solidarias.....	38
5. Características relevantes del sector cooperativo por subsector.....	47
6. Información relevante de entidades visitadas.....	48
7. Tamaño estimado del sector cooperativo en México, desagregado por subsectores.....	49
8. Concentración de las entidades más grandes en tamaño de activos, por subsector.....	55
9. Cobertura: criterio de amplitud del sector cooperativo y profundización financiera.....	59
10. Cobertura: criterio de profundidad.....	60

## ÍNDICE DE RECUADROS

1. Unión de Crédito Industrial y Agropecuario La Laguna UCIALSA, 1949) .....	24
2. Caja Popular Mexicana (CPM, 1954) .....	30
3. Cooperativa de Ahorro y Préstamo Libertad (1960).....	35
4. Unión Regional de Apoyo Campesino (URAC, 1983).....	37
5. Caja Solidaria Tosepantomín (1998).....	43
6. Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS, 1992).....	44
7. Microbanco Lis Mii (1999).....	45

# Los mercados de las finanzas rurales y populares en México: Una visión global rápida sobre su multiplicidad y alcance

## Formas de asociación cooperativa y su participación en la provisión de servicios financieros en las áreas rurales de México

Franz Gómez Soto  
Claudio González-Vega<sup>1</sup>

### I. Introducción

La forma de organización **cooperativa** ha jugado un papel importante en la prestación de servicios financieros en las áreas rurales de México. Esto se explica, en gran medida, por el largo periodo de tiempo que este tipo de organizaciones han estado operando en el medio – las primeras comenzaron a funcionar hace más de 70 años – y por la importancia histórica que las formas asociativas comunitarias han tenido en este país, lo que parece ser uno de los resultados de las características de la propiedad de la tierra, basada en el ejido.

---

<sup>1</sup> Franz Gómez Soto es Investigador Asociado en el Programa de Doctorado del Departamento de Economía Agrícola, Ambiental y del Desarrollo en la Universidad Estatal de Ohio (The Ohio State University –OSU). Claudio González-Vega es Profesor y Director del Programa Finanzas Rurales en el mismo Departamento. Este documento fue preparado para el Proyecto **Acceso a las Finanzas Rurales para la Microempresa** (AFIRMA), financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) en México. Los autores agradecen los valiosos aportes de información y francas conversaciones con numerosos expertos y representantes del sector financiero mexicano así como la hospitalidad con que fueron recibidos por las organizaciones visitadas. Sin este amplio apoyo, el trabajo hubiera sido imposible. En el Anexo A del conjunto de trabajos se puede encontrar una lista de las personas entrevistadas por uno o varios de los investigadores de OSU; éstas son demasiado numerosas para citarlas aquí, a pesar del deseo de los autores. Pilar Campos y Pablo Cotler contribuyeron valiosos comentarios durante la Reunión Trimestral de AFIRMA; en enero de 2006. María Doris Juanchi, de BANSEFI, proporcionó valiosa información. Los autores agradecen los comentarios a borradores previos y las sugerencias durante presentaciones del trabajo de Geoffrey Chalmers (USAID) y Fernando Fernández, Nathanael Bourns y Willy Escobedo, en AFIRMA, así como las observaciones de participantes en la Reunión Trimestral de AFIRMA, el Seminario de TIES en el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Seminario sobre Finanzas y Desarrollo de OSU. Especial mención requiere la interacción sostenida con Carlos Alpizar, Rodolfo Quirós y Marcelo Villafani Ibarnegaray, quienes participaron al lado de los autores en el ejercicio de campo. El equipo de OSU ha trabajado estrechamente en el desarrollo de un conjunto de investigaciones conexas sobre los mercados financieros rurales y populares mexicanos. Para una visión más completa de su perspectiva, el lector puede consultar los documentos complementarios, citados en las referencias. Como es inevitable, dada la magnitud del país y la multiplicidad de situaciones, este trabajo es apenas una primera aproximación, estilizada e incompleta, al tema. Además, la preparación del conjunto de trabajos ha tomado tiempo y la realidad ha seguido cambiando. Los autores lamentan las omisiones y errores que aún puedan persistir, a pesar de los esfuerzos de los colegas mexicanos por ayudarlos a entender esta compleja realidad. Las opiniones expresadas en el documento son responsabilidad de los autores y no son necesariamente las de las organizaciones involucradas.

A pesar de su larga permanencia en el mercado, sin embargo, el sistema de organizaciones con forma de asociación cooperativa no ha logrado consolidarse. En efecto, si bien esta forma de organización ha mostrado tener fortalezas, también ha mostrado debilidades. Como en otras partes del mundo, sus fortalezas se basan en el ámbito de acción **local** en el que operan, lo que les permite aminorar los problemas de información asimétrica presentes en toda transacción financiera, mediante un mejor conocimiento de la capacidad y voluntad de pago de los solicitantes de crédito.<sup>2</sup> Esto, a su vez, repercute en menores costos para la entidad, tanto en términos de la evaluación de las solicitudes de crédito (*screening*) como del seguimiento de las operaciones (*monitoring*) y el cumplimiento de los contratos. Por su parte, los socios también se benefician de menores costos de transacción, gracias a su proximidad – geográfica y social – a la entidad. Si bien su base es usualmente urbana, las ventajas mencionadas le han permitido a las cooperativas otorgarle crédito a sectores de bajos ingresos, en zonas rurales, a costos razonables.

A la vez, sin embargo, como en muchas partes del mundo, las cooperativas han dado muestras de ser vulnerables, especialmente cuando las ventajas de operar en ámbitos locales se diluyen, conforme las entidades crecen y se expanden – particularmente cuando tienen acceso a montos elevados de fondos externos, distintos a los captados como depósitos (Poyo, Aguilera y González-Vega, 1992). Las dificultades para que grupos grandes se organicen eficazmente permiten que un grupo reducido de personas se “adueñe” del control de la entidad (según las hipótesis de la lógica de la **acción colectiva** de Olson, 1971). La situación se agrava en el caso específico de las cooperativas, dado que la participación de los socios en el patrimonio de la organización (capital) es mínima, en comparación con sus deudas con la entidad, y porque usualmente los socios desconocen que el aporte social se constituye en capital de riesgo.

Debido a estas circunstancias, normalmente los grupos que controlan las cooperativas son **deudores netos**, quienes tienen incentivos para reducir las tasas de interés que se cobran por los préstamos, en desmedro de las que perciben los depositantes. Los deudores netos tienen, además, incentivos para flexibilizar la cobranza de los préstamos (Poyo, 1986). Cuando no existe una supervisión efectiva y los directores pueden perpetuarse en los órganos de gobierno de la cooperativa, los incentivos se tornan más perversos (Chaves, 1994). Esta situación puede traducirse rápidamente en mayores índices de mora y un aumento irracional de los gastos administrativos y, en casos extremos, puede derivar en estafas. De todo lo anterior se desprende que las cooperativas se constituyen en un instrumento valioso para la prestación de servicios financieros en las áreas rurales pero con limitaciones, las que deben ser tomadas en cuenta – especialmente desde la perspectiva de la regulación y supervisión prudencial.

---

<sup>2</sup> El principio de regionalidad, mediante el cual las cooperativas sólo pueden prestar servicios en una región específica, donde poseen sus ventajas comparativas y sin generar competencia con otras cooperativas, es celosamente controlado en las cooperativas alemanas.

En el caso de México, el sistema de organizaciones de forma cooperativa se ha constituido en un **paliativo** a la sentida necesidad de expandir la oferta de servicios financieros en el campo. Sin embargo, a pesar de su extensa red de sucursales, el sistema no ha logrado – como un todo – una amplia cobertura ni tampoco ha podido consolidarse en términos de autosostenibilidad.

En este contexto, el presente trabajo se plantea tres objetivos. Primero, busca caracterizar y dimensionar al sector cooperativo mexicano. Esto es algo que podría parecer una tarea trivial pero que no lo es, debido a la multiplicidad de tipos de entidad existentes y a la desorganización que prevalece al interior del sistema cooperativo. El segundo objetivo es analizar el desempeño de este sistema en términos de cobertura (*outreach*) y sostenibilidad. Finalmente, el tercer objetivo es evaluar sus perspectivas futuras, a la luz de la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP).

Para lograr los objetivos señalados, el documento comienza con una caracterización de las zonas rurales en México y continúa con la descripción de las principales características de los subsectores que conforman el sistema cooperativo. Luego, el trabajo evalúa a cada subsector, con base en sus antecedentes históricos, el estudio de casos y un análisis financiero. A partir de esta evaluación, se extraen varios hechos estilizados, para describir al sector cooperativo en su conjunto. Posteriormente se exploran los retos que el sector enfrenta para poder fortalecerse y expandirse y, finalmente, se arriba a algunas conclusiones.

Es necesario advertir al lector que, debido a la limitada cantidad de información disponible y a los criterios de contabilidad no uniformes empleados por muchas de las entidades que componen el sector, las cifras mencionadas en este documento pueden tener algún grado de inexactitud. En algunos casos, ante la ausencia de información, se procedió a realizar estimaciones sobre criterios que se explican en el cuerpo mismo del documento.

Por otra parte, debido a la gran **heterogeneidad** que el sector cooperativo presenta en su conjunto, es posible que las observaciones contenidas en este documento no sean extensivas o generalizables al universo de entidades. Finalmente, se advierte que el presente documento no pretende hacer una evaluación exhaustiva de un determinado grupo de instituciones o de algún subsector al interior del sistema cooperativo; más bien, tiene el propósito de esbozar una **perspectiva global** del sector cooperativo mexicano, para orientar el debate sobre los desafíos y oportunidades que se presentan en su futuro. De enfrentarse correctamente estos desafíos, las contribuciones potenciales del sector son muy importantes.

## II. Principales características de las zonas rurales en México

En la práctica, es usual definir a las zonas rurales de un país en función a un número máximo de habitantes. En el caso de México, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) considera como localidades rurales a aquellas que tienen un número de habitantes menor a 2,500 personas. Una definición más precisa del sector **rural** debería incluir, además de una baja densidad poblacional, dos criterios adicionales. Por una parte, la definición debería considerar el criterio de fragmentación, entendido como la **distancia** que existe entre la población clasificada como rural y los centros urbanos. Esto se constituye en un indicador del acceso a los mercados y de la disponibilidad de medios de comunicación y de transporte, los que inciden sobre los costos de transacciones que enfrentan sus habitantes y sobre sus oportunidades productivas. Un segundo criterio sectorial estaría referido a la importancia relativa que el sector agropecuario y las actividades basadas en los recursos naturales, con todas sus características idiosincrásicas, deben representar en una zona clasificada como rural (Perry et al., 2005).

A partir de estadísticas oficiales contenidas en los Planes de Desarrollo de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), basadas en información generada en el Censo de Población y Vivienda del año 2000, se procede a caracterizar al sector rural mexicano, adoptándose para el efecto el criterio de densidad poblacional definido por el CONAPO.

El área rural es compleja, por ser muy heterogénea; sin embargo, existen algunos elementos que ofrecen un común denominador. Debe reconocerse que las zonas rurales mexicanas tienen un peso importante, en términos de la proporción de la población que habita en ellas. Este peso es, sin embargo, cada vez menor, debido a la rápida **transformación estructural** que está ocurriendo. La población rural es dispersa, fragmentada y con un alto componente indígena. Muestra elevados índices de pobreza y de marginación, los que resultan, en parte, de un recurso humano poco calificado y de un limitado acceso a servicios financieros. Esto, a su vez, conduce a elevados niveles de migración interna e internacional así como a que la mujer vaya ganando mayores espacios en la economía rural, en sustitución de los emigrantes, los que usualmente son varones.

Los siguientes hechos estilizados y correspondientes datos dan evidencia de lo que se acaba de señalar. En México, el sector rural es:

### **Relevante**

- En la actualidad existen más de 1,400 municipios rurales en el país, de un total de 2,477 municipios; es decir, lo rural representa aproximadamente un 57 por ciento de las divisiones administrativas.

- Cerca de una cuarta parte de los hogares del país vive en zonas rurales.

### ***Disperso***

- En el año 2000, residían 23 millones de mexicanos en 195,000 localidades rurales, muchas de ellas con severos rezagos en infraestructura y comunicaciones. Ello arroja una **densidad** poblacional promedio – para las zonas rurales – de 118 habitantes por comunidad. En contraste, en el caso de las zonas urbanas, 63 millones de personas vivían en apenas 364 ciudades. Esto implica una densidad poblacional urbana promedio de 173,077 personas por ciudad. La baja densidad de población se combina con los costos fijos de la prestación de servicios financieros, para incrementar los costos por peso de las transacciones de los intermediarios.
- Se calcula que, de las 195,000 localidades rurales, un total de 95,000 constaban de solo una o dos viviendas.

### ***Fragmentado***

- De las 195,000 comunidades rurales, sólo 86,000 (44 por ciento) – las que agrupan a cerca de 12.5 millones de personas – se encuentran cerca de una carretera.
- Un total de 65,000 comunidades rurales se encuentran en situación de aislamiento; es decir, están lejos de ciudades y de vías de comunicación transitables todo el año. En ellas viven cerca de 4.6 millones de personas. Esto aumenta los **costos de transacciones** para todos los participantes en los mercados financieros, haciendo la participación en los mismos prohibitivamente costosa para las unidades más pequeñas.

### ***Pobre***

- Dos tercios de los hogares más pobres del país son rurales.
- Prácticamente todos los hogares rurales (92 por ciento) se concentran en los dos primeros cuartiles de la distribución del ingreso; es decir, están en los dos niveles más pobres. A su vez, 74 por ciento de los hogares rurales están en el primer cuartil de la distribución del ingreso (es decir, el más pobre). La pobreza reduce la posibilidad de acumular y poseer activos que puedan ser ofrecidos como garantías tradicionales por los préstamos y genera vulnerabilidades que disminuyen la capacidad de pago.
- Más de 47 por ciento de quienes laboran en el agro reciben menos de un salario mínimo. La capacidad de ahorro y de pago de préstamos es correspondientemente limitada y los montos transados son pequeños.

- Los alimentos son a veces más caros en las zonas rurales que en las urbanas, debido a elevados costos de transporte, resultado de las deficiencias de la infraestructura, los bajos volúmenes de venta y la escasa competencia en el mercado. La estabilización del consumo básico (*consumption smoothing*) constituye una preocupación central para los hogares y genera particulares demandas de servicios financieros.
- Además, 7 de cada 10 comunidades rurales que se encuentran cerca de una carretera muestran un grado de marginación de alto a muy alto. La **marginación** se mide ponderando factores como analfabetismo, nivel de hacinamiento, tamaño de la localidad, porcentaje de la población que gana dos salarios mínimos o menos y acceso a servicios como agua entubada, drenajes y energía eléctrica, entre otros. La marginalidad resulta, en parte, de la falta de acceso a los mercados financieros y se refleja en la magnitud de las demandas y ofertas que surgen en estos mercados.

### ***Con recursos humanos poco calificados***

- Más de 40 por ciento de los adultos (mayores de 15 años) son **analfabetos** en las comunidades rurales, siendo las mujeres el grupo más afectado. Esto reduce las oportunidades de acceso a mercados.
- En las localidades rurales, 99 por ciento de los hogares tiene acceso potencial a una escuela primaria ubicada a una distancia menor a cinco kilómetros, pero cerca de 8 por ciento de los niños no asisten a la escuela. Esto da idea de la importancia relativa que el **trabajo infantil** tiene en las comunidades rurales. En muchos casos, el trabajo infantil es parte de estrategias para hacerle frente al riesgo de no poder sostener el consumo, en vista de las deficiencias de los mercados financieros y de seguros (Maldonado, González-Vega y Romero, 2002).
- Asimismo, 80 por ciento de los hogares rurales tienen acceso a centros de educación secundaria ubicados a una distancia menor a cinco kilómetros pero, de los que logran concluir la primaria, el 40 por ciento no continúa en la secundaria. Esto corrobora que, conforme los niños pasan a la adolescencia, se intensifica su valor como mano de obra en las labores del campo y se reduce el valor de la educación, en vista de la ausencia de oportunidades productivas atractivas en las zonas donde residen.
- En las comunidades rurales, cerca de 62 por ciento de los jóvenes en edad de asistir a la escuela secundaria han abandonado los estudios, siendo de nuevo las mujeres las más afectadas. Esto reduce tanto sus credenciales para competir en mercados laborales más demandantes como para constituirse en sujetos de crédito.

### ***Con un importante componente indígena***

- Hay 23,000 localidades rurales donde 30 por ciento de la población o más es indígena. De hecho, en 18,000 de esas localidades, el 70 por ciento o más de la población es indígena. La mayoría de estas localidades se concentran en las regiones de Chiapas, Oaxaca y Veracruz.
- Estas poblaciones indígenas presentan mayores factores de riesgo de salud y menor esperanza de vida, así como limitadas oportunidades educativas y de inserción laboral. A ello hay que añadir que los indígenas son presa del **monolingüismo**, lo que los pone en desventaja frente a instituciones públicas y privadas y el propio sistema judicial y reduce sus posibilidades de participación en los mercados, incluyendo los financieros.

### ***Con altos niveles de migración interna e internacional***

- Una migración constante y persistente del campo a la ciudad refleja el deterioro de la vida rural al nivel económico, familiar, social y comunitario.
- Se espera que tan sólo 20 por ciento del crecimiento poblacional de los próximos años tenga lugar en las zonas rurales de México. Esta importancia relativa decreciente de la población dedicada a las actividades agropecuarias, como parte del proceso de transformación estructural, debe ser considerada a la hora de evaluar la demanda de servicios financieros en las zonas rurales. La migración genera, a su vez, demandas por otros tipos de servicios, como las transferencias y remesas.

### ***Con un limitado acceso a servicios financieros***

- Sólo 13 por ciento de los hogares rurales reportan acceso a instrumentos de depósitos de ahorro o crédito. A su vez, sólo 2.5 por ciento de los hogares rurales reportan tener acceso al crédito, el cual proviene mayoritariamente (99 por ciento) de empleadores u otras personas, en lugar de entidades financieras (bancarias o no bancarias). Este bajo nivel de acceso al crédito aumenta la vulnerabilidad de las familias rurales, dada la mayor volatilidad de sus ya de por sí escasos ingresos.
- En general, las familias de zonas rurales se caracterizan por poseer muy poco capital físico. Esto les cierra el acceso al crédito y las condena a bajos niveles de inversión y de ingreso, forzándolas en particular a reducir la acumulación de capital humano, para poner a los hijos a trabajar en las labores agrícolas. En este escenario, el único capital que son capaces de acumular con menos limitaciones es el **capital social**, crucial en los esquemas modernos de microfinanzas.

### ***Con una importancia creciente del rol de la mujer***

- Ante la masiva emigración de los jóvenes hacia las ciudades o hacia el extranjero, la mujer campesina es cada vez más importante en la fuerza laboral del campo. Así, alrededor de 20 por ciento de los hogares rurales son dirigidos por una mujer.
- La disparidad de ingresos entre los hombres y las mujeres es mayor en las zonas rurales, donde 75 por ciento de las mujeres económicamente activas en el sector primario no reportan ingresos del todo. Esto se explica en buena medida por su menor nivel de educación y su menor experiencia laboral, lo que las restringe a la prestación de servicios no remunerados dentro del hogar y la parcela. En estas circunstancias, programas de microfinanzas que le permiten a las mujeres generar flujos de ingresos mayores aumentan su poder en la toma de decisiones del hogar, usualmente con una influencia positiva sobre los procesos de formación de capital humano y otras formas de gasto (Maldonado, González-Vega y Romero, 2002).

Se debe poner énfasis en dos elementos esenciales en esta visión estilizada: por una parte, la gran heterogeneidad presente en las áreas rurales, entre las distintas regiones y al interior de las mismas, y, por otra parte, la transformación de los patrones de producción que se ha venido dando, a partir de la mayor apertura al comercio exterior, lo que ha cobrado fuerza especialmente durante la década pasada. Es de esperar una aceleración de estos procesos de transformación estructural y, por consiguiente, una rápida evolución de las demandas de servicios financieros en las áreas rurales. Para mantenerse competitivos, los distintos tipos de intermediarios deberán responder ágilmente a estos cambios en la demanda (Alpízar, Svarch y González-Vega, 2006).

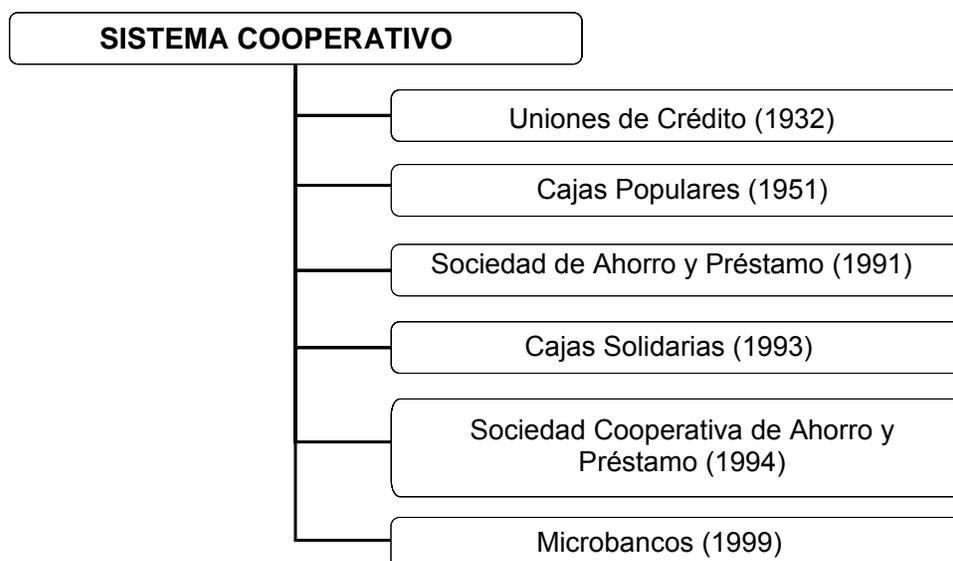
### III. Origen y características de las formas cooperativas que operan en las áreas rurales

Diversas formas de asociación cooperativa coexisten en los mercados financieros rurales de México. A pesar de tener una raíz común en su diseño institucional, construido sobre la bases de una estructura de propiedad y de gobierno cooperativos, estas formas tienen características muy peculiares en cuanto a su origen y funcionamiento. Para efectos del presente documento se entiende por **sector cooperativo** a aquel que agrupa a entidades que responden a las siguientes características:

- La **propiedad** se encuentra atomizada en un gran número de socios.
- La estructura de **gobierno** se compone de un consejo de administración y un consejo de vigilancia, cuyos miembros son escogidos en forma directa o mediante delegados, bajo el principio de “un socio, un voto”, mientras que la planta ejecutiva es seleccionada por el consejo de administración.

Bajo esta amplia definición, el sector cooperativo estaría conformado por los siguientes seis subsectores: cajas populares, uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, cajas solidarias y microbancos (Gráfico 1). Se debe precisar que las uniones de crédito no se encuadran completamente en esta definición, como se indicará más adelante.

**Gráfico 1**  
**Composición del sistema cooperativo**



En las secciones siguientes se presentan las características que describen a cada subsector en particular, con el propósito de conocer su origen, evolución y desempeño, las diferencias que existen entre ellos y la importancia que cada subsector tiene en el conjunto. Comenzamos, sin embargo, citando algunos aspectos **jurídicos** relevantes, que han incidido significativamente en el desarrollo del sector cooperativo en México:

- 1983 Es aprobada la **Ley de Sociedades Cooperativas**, la que contempla únicamente dos tipos de cooperativas: las de productores y las de consumidores. No considera a las cooperativas de ahorro y préstamo.
- 1985 Se promulga la **Ley de General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito** (LGOAAC), que rige para almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, *uniones de crédito* y empresas de factoraje financiero. De acuerdo a esta ley, todas las entidades citadas deben ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a excepción de las uniones de crédito, las que deberán tramitar su autorización ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Asimismo, autoriza a las uniones de crédito a recibir préstamos de sus socios y de instituciones financieras.
- 1991 El gobierno de Salinas de Gortari impulsa la reforma a la *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*, mediante la que se crea la figura jurídica de sociedad de ahorro y préstamo (SAP).
- 1994 El Congreso de la Unión aprueba la reforma a la *Ley de Sociedades Cooperativas*, incorporando la figura de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, antes no consideradas, al conjunto de entidades autorizado.
- 2001 Se aprueba la **Ley de Ahorro y Crédito Popular**, con el fin de ofrecer un marco regulatorio apropiado al sector. Esta ley presenta importantes oportunidades y desafíos, de cuyo aprovechamiento y solución dependerá en mucho el futuro del sector.

Con estos antecedentes en cuenta, a continuación se evalúa cada subsector en forma individual y cronológicamente, según el año de aparición de cada forma de asociación cooperativa.

## A. Uniones de Crédito

### 1. Origen

Creadas a partir de 1932, las uniones de crédito tienen forma jurídica de sociedad anónima de capital variable y congregan a personas naturales y morales bajo un vínculo común, el que descansa en la actividad que realizan: ganaderos, curtidores, pescadores y así sucesivamente. También existen uniones mixtas, que tienen socios que realizan más de una actividad. Fincomún, una importante organización de microfinanzas ahora convertida en sociedad financiera popular, operaba inicialmente como unión de crédito y tenía 20 por ciento de su propiedad en manos de los socios de sus servicios, los que se ocupan en muy diversas actividades (Conde Bonfil, 2000).

Si bien las uniones de crédito tienen una estructura de propiedad atomizada, su forma de gobierno no responde a los criterios descritos anteriormente para las formas de asociación cooperativa. Así, la elección de sus representantes no se realiza —en todos los casos— bajo el principio de un socio, un voto, sino más bien en función a la participación de cada uno de ellos en el capital social. También se diferencian de una cooperativa *tradicional*, definida a partir de las dos características descritas, en que sus socios pueden ser también personas morales y no solamente personas naturales. Adicionalmente, las acciones pueden ser transferidas, con la aprobación de la asamblea de accionistas. Se trata, entonces, de entidades que no son cooperativas puras sino más bien un **híbrido** entre una cooperativa y una sociedad anónima.

La principales funciones que cumplen las uniones de crédito son:

- Facilitar o avalar préstamos que contraten sus socios con otros acreedores (artículo 40, capítulo III de la LGOAAC), además de proporcionar directamente servicios financieros de crédito a sus socios.
- Recibir préstamos de sus socios, de instituciones de crédito, de proveedores y otros. A partir de reformas realizadas en 1993 a la LGOAAC, las uniones de crédito pueden también recibir **depósitos**, exclusivamente de sus socios. Esta última facultad está permitida sólo a las uniones de crédito que han manifestado su intención de apegarse a la LACP y la regulación prudencial decretada. En caso contrario, deberían haber dejado de captar depósitos a partir del 1º de enero de 2006.
- Facilitar a sus socios los procesos de comercialización en la venta de productos o la compra de insumos. Algunas uniones de crédito brindan, además, servicios de asistencia técnica.

De lo anterior se puede establecer que las uniones de crédito se constituyeron como entes articuladores de grupos de personas naturales y morales, con el fin de mejorar el **poder de negociación** de sus socios para la obtención de préstamos de organismos estatales de financiamiento y para la compra de insumos o la venta de sus productos. Una minoría de las uniones realiza labores de intermediación financiera (crédito y depósitos), mientras que la mayoría cumplen el rol de facilitadores, para que sus socios puedan acceder al crédito – al menos en mejores condiciones.

De acuerdo a un diagnóstico realizado por la Dirección General de Banca y Ahorro y Dirección Adjunta de Proyectos de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público (2000) sobre las entidades de ahorro y crédito popular, en el año 2000, “las uniones de crédito se originaron como un mecanismo de las empresas del sector formal para obtener financiamiento de la banca comercial y de desarrollo, con una tasa de interés favorable”, a partir de un mayor poder de negociación.

## 2. Evolución

Las uniones de crédito han crecido rápidamente luego de la caída del Banco Rural (Banrural), a principios de la década de los años noventa, cuando el Estado buscó fomentar la participación de las uniones de crédito agrícolas, facilitándoles el acceso a recursos financieros. Así, entre 1990 y 1996, se crearon 362 nuevas uniones de crédito, más del doble de las 142 que se habían creado desde su inicio, entre 1932 y 1989 (Muñoz, Santoyo y Altamirano, 2002).

Este crecimiento explosivo durante los noventa, apoyado primordialmente con recursos de Nacional Financiera (Nafin), no fue bien administrado en la mayoría de los casos y se tradujo, años más tarde, en elevadas tasas de mora. Esto determinó el cierre de muchas entidades del subsector. Según señala el Informe de la CNBV, a diciembre de 2005 se encontraban operando 173 uniones de crédito, de las cuales aproximadamente 45 se encontraban en proceso de depuración en tanto que se habían revocado 234 autorizaciones.

La prohibición de captar recursos del público establecida en un principio, sumada a la falta de incentivos para la captación que resultaba del acceso a *dinero fácil*, hizo que la mayoría del financiamiento de las uniones provenga de crédito de entidades de primer y segundo piso. Entre estas últimas tenemos a NAFIN, Banrural y FIRA. A diciembre de 2005, sólo 19 uniones de crédito, de un total de 127 que reportaron su información a la CNBV, registraron saldo en la cuenta de captaciones directas del público. De acuerdo al referido informe de la CNBV, la principal fuente de financiamiento se halla en la cuenta denominada “préstamos de socios” (con 64 por ciento), mientras que 29 por ciento de los fondos provenían de entidades financieras de primer y segundo piso.

Los **préstamos de socios** son una figura atípica en un intermediario financiero, aunque los pasivos con socios no lo son en organizaciones cooperativas, porque no son formalmente depósitos ni tampoco son capital social. Desde esta perspectiva, algunas uniones de crédito se parecerían a una asociación rotativa de ahorro y crédito (conocida como ROSCA en la literatura), semejante a una tanda más sofisticada y con capacidad de atraer fondos externos.

### 3. Desempeño

De la información reportada al ente regulador – a diciembre de 2005 – por 127 uniones de crédito se desprende que, al interior del subsector, el desempeño es muy heterogéneo. Esta diversidad de resultados parece ser principalmente consecuencia de las marcadas diferencias que existen en cuanto a **tamaño**. Para una mejor evaluación, la CNBV clasifica a las uniones de crédito en cuatro niveles, según el monto de los activos (Tabla 1).

**Tabla 1**

Clasificación de las uniones de crédito por la CNBV según el monto de los activos Diciembre de 2005			
Nivel	Criterio (1)	Número de UC	Participación en el activo del sector (%)
I	Activos > 200	20	69.1
II	100 < Activos < 200	17	13.8
III	50 < Activos < 100	23	9.3
IV	Activos < 50	67	7.8
Total		127	100.0

(1) En millones de pesos

Fuente: *Boletín Estadístico de Uniones de Crédito* de la CNBV, a diciembre de 2005.

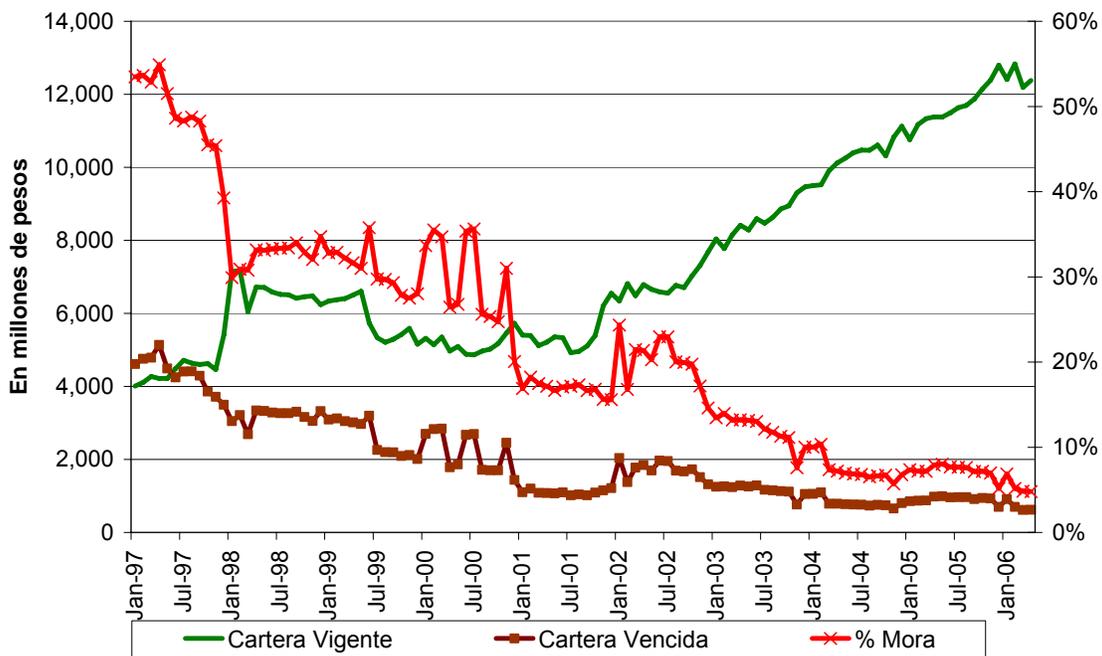
Según se observa, el 52 por ciento (67 entidades) corresponden al nivel IV (las más pequeñas), con activos menores a 50 millones de pesos. Estas participan con sólo 7.8 por ciento del total de los activos del subsector. En contraste, las uniones del nivel I (las más grandes), con más de 200 millones de pesos en activos cada una, son 20 entidades cuya participación en el monto de los activos es 69 por ciento. Se debe hacer notar que, respecto a la información contenida en el *Boletín* a junio de 2005, el número de entidades del nivel I ha disminuido de 25 a 20. Esto puede deberse a causas que van desde problemas en la generación de información financiera oportuna hasta su salida del mercado.

Existen, en efecto, diferencias importantes en cuanto a tamaño entre unas entidades y otras. Así, por ejemplo, UCIALSA (Coahuila), es la más grande y a junio de 2005 tenía un volumen de activos de 2,834 millones de pesos, mientras que la más pequeña, UCAICH (Chiapas), tenía activos por 3.1 millones de pesos. Estas diferencias no se han traducido, sin embargo, en una excesiva concentración en el subsector.

Al contrario, este subsector muestra un bajo grado de concentración, ya que las cinco uniones de crédito más grandes representan apenas el 30 por ciento del total de los activos. Esto corresponde a un índice de Herfindahl para el subsector de 460, lo que indica que este mercado es competitivo.<sup>3</sup> No obstante, se advierte una cierta concentración geográfica en el Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Veracruz, donde se encuentran operando 40 por ciento de las uniones de crédito (Cotler, 2003).

**Gráfico 2**

**Uniones de crédito  
Cartera e índice de mora**



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de México

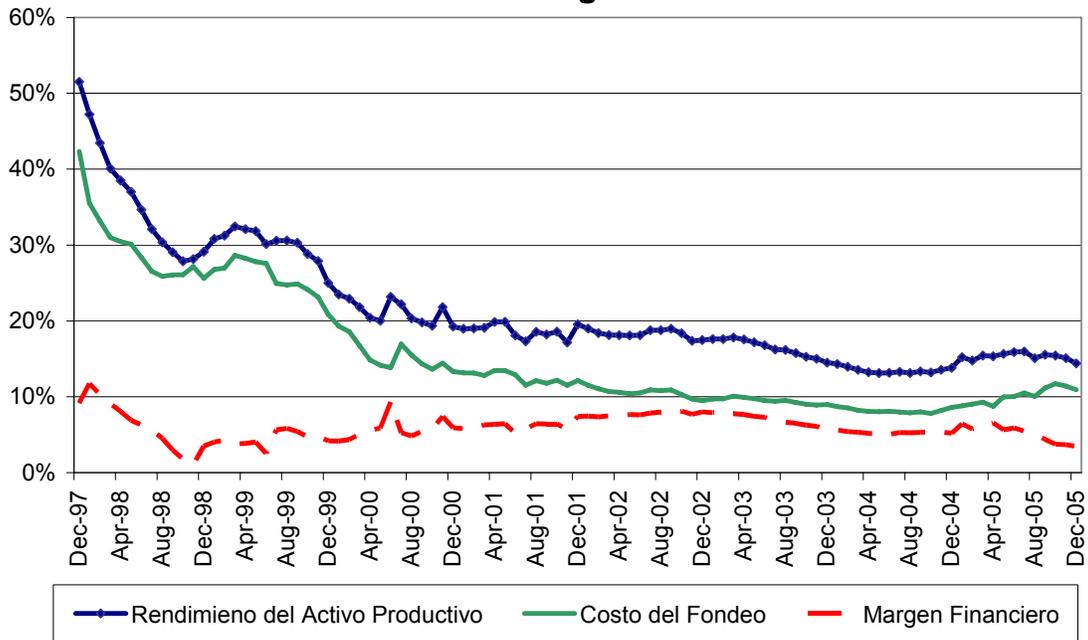
<sup>3</sup> El índice de Herfindahl se calcula como la sumatoria del cuadrado de las cuotas de mercado del universo de empresas participantes. El índice está comprendido en el rango de 0 a 10,000. Entre 0 y 1,000 el mercado es considerado competitivo; es moderadamente concentrado para un índice entre 1,000 y 1,800 y cuando éste es más de 1,800, el mercado es altamente concentrado.

Para una mejor comprensión del subsector de las uniones de crédito, a continuación se presentan algunas cifras e indicadores relevantes:<sup>4</sup>

- Las uniones de crédito del nivel I (las más grandes) concentran a 109 mil socios, de un total de 166 mil; es decir, agrupan a 65 por ciento de los socios. Las de la categoría IV (las más pequeñas) tienen alrededor de 20 mil socios en su conjunto (12 por ciento del total).
- En promedio, a diciembre de 2005, el índice de **mora** del subsector de uniones de crédito, definido como la cartera vencida como proporción de la cartera total, es 5.2 por ciento (Gráfico 2). Este indicador de desempeño muestra una amplia dispersión, ya que existen algunas entidades de este tipo que tienen el 100 por ciento de la cartera en mora. Además, históricamente se observa una drástica reducción en el índice de mora, la que parece haberse consolidado en los últimos años, correspondiendo a los cambios en las expectativas de la supervisión prudencial. Muchas autorizaciones fueron, incluso, revocadas.

**Gráfico 3**

**Uniones de crédito  
Evolución del margen financiero**



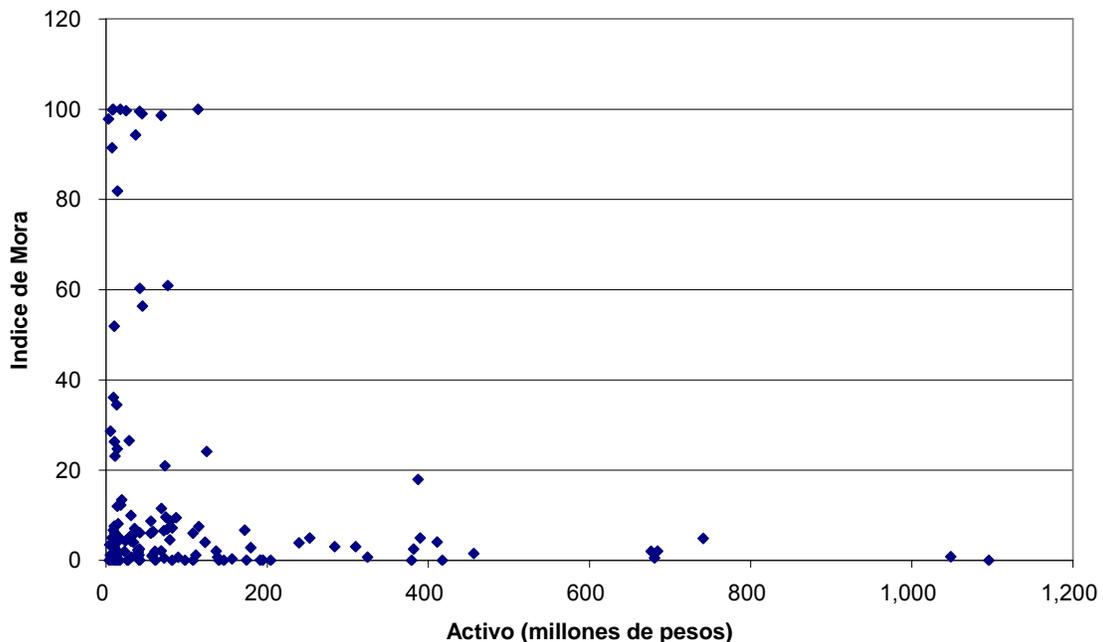
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México

<sup>4</sup> Elaborado a partir de la información contenida para 127 uniones de crédito en el Informe a diciembre de 2005 de la CNBV

- El **margen financiero**, medido como la diferencia entre el rendimiento del activo productivo (14.4 por ciento) y el costo del pasivo oneroso (10.9 por ciento), se encontraba en 3.5 por ciento a diciembre de 2005 (Gráfico 3). Históricamente, éste es un nivel comparativamente bajo, si bien el margen financiero se ha mantenido por debajo de 10 puntos porcentuales, mientras que las tasas de interés activas se han movido principalmente con las tasas de interés pasivas.
- El 31 por ciento de los socios (52 mil) reciben algún tipo de crédito, con un importe promedio de préstamo de 238 mil pesos. Sorprende la proporción relativamente baja de deudores, dados los propósitos con que las uniones de crédito fueron creadas.
- El 46 por ciento de la cartera bruta está respaldada con garantía hipotecaria, 45 por ciento con algún otro tipo de garantía y 9 por ciento no cuenta con ninguna garantía. Así, incluso en el caso de las uniones de crédito, creadas para facilitar el acceso al crédito de los productores, las garantías tradicionales constituyen el mecanismo más frecuente para hacer posibles las transacciones financieras.

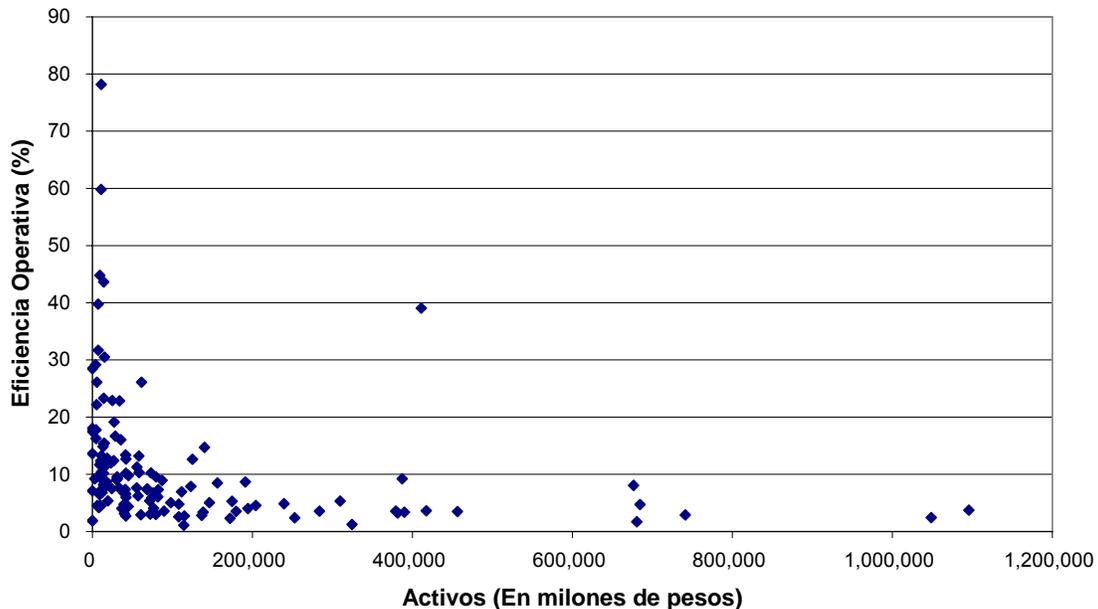
**Gráfico 4**

**Uniones de crédito  
Relación de activo e índice de mora**



Fuente: Elaboración propia con datos del boletín de la CNBV a diciembre de 2005. Nota: excluye a UCIALSA, para una mejor presentación del gráfico. Esta entidad reporta, a la misma fecha, 2.833 millones de pesos en activos y cero por ciento de mora.

**Gráfico 5**  
**Uniones de crédito**  
**Relación de tamaño de activos y eficiencia operativa**



Fuente: Elaboración propia con datos contenidos en el boletín de la CNBV a diciembre de 2005

- Entre las uniones de crédito más pequeñas se encuentra el grueso de las que tienen un mayor porcentaje de la cartera en mora si bien, por su menor tamaño, los montos involucrados no son tan importantes (Gráfico 4). En cierta medida esto sorprende, porque muestra que no se están aprovechando las ventajas de información y de cumplimiento de contratos que caracterizan a los grupos pequeños. Este resultado sugiere que algunas de estas uniones pequeñas fueron creadas simplemente como instrumentos para la captura, por un grupo pequeño de socios, de las **rentas** asociadas con muchos de los programas estatales de crédito (*rent-seeking*). Este resultado también podría reflejar el mayor interés de las autoridades prudenciales en exigir un comportamiento prudente y, en consecuencia, cancelar autorizaciones de las uniones de crédito más grandes en problemas, en vista de las complicaciones potenciales que la mala calidad de la cartera puede presentar cuando los montos involucrados y el número de socios son considerables.
- Entre las uniones de crédito más pequeñas se encuentra el grueso de las que muestran una menor **eficiencia operativa**, entendida como el ratio entre el gasto administrativo y el activo promedio (Gráfico 5). En contraste con el anterior, este resultado no sorprende, por la influencia de los gastos fijos en el total y la presencia de economías de escala.

- Aproximadamente 40 uniones de crédito se dedican a actividades agropecuarias. Esto podría ser resultado de esfuerzos por superar la limitada oferta de crédito en el agro. Otro rubro importante es la construcción, actividad que caracteriza a alrededor de 15 entidades que la financian. Este sector usualmente posee ventajas en aportar las garantías necesarias para obtener préstamos.

Por volumen de activos, la segunda unión de crédito en tamaño es Alpura, con una participación en el conjunto de 6.2 por ciento del activo total del subsector. Lejos de ella y como la más grande – con el 16 por ciento de participación en el mercado – se encuentra UCIALSA. Por su importancia, véase recuadro 1 para una descripción de esta última unión de crédito.

**Recuadro 1. Unión de Crédito Industrial y Agropecuario La Laguna (UCIALSA, 1949)**

Ubicada en el Estado de Coahuila, esta unión de crédito atiende a productores de leche con servicios de ahorro y crédito, comercialización y asistencia técnica. La unión, con sus 501 socios, es proveedora del insumo básico al Grupo Lala. Debido a la generación de flujos de ingreso diario y por las economías de escala en el procesamiento aunque no en la producción de leche, el sector lácteo muestra ejemplos exitosos de formas de asociación cooperativa grandes en varias partes del mundo. Al mes de agosto de 2002, la cartera de UCIALSA tenía 201 préstamos (para menos de la mitad de los socios), con un importe promedio de 6.2 millones de pesos. Según el reporte de Fitch Ratings, a junio de 2004, la cartera de crédito se financiaba en un 70 por ciento con recursos del FIRA y otros organismos estatales y en un 30 por ciento con recursos propios. La calificadora advierte una concentración riesgosa del 60 por ciento de su patrimonio en un solo préstamo. Del mismo reporte se infiere que el monto de los cuatro mayores préstamos supera el importe total del patrimonio. Fitch también indica que existe un elevado riesgo por la concentración geográfica de los productores, riesgo sistémico al que se encuentran expuestas la mayoría de las organizaciones de esta naturaleza. A pesar de los riesgos apuntados, UCIALSA no ha presentado cartera vencida por varios años. Esto posiblemente refleje los incentivos compatibles entre los socios y la permanencia de una organización exitosa. El reducido número de socios y de quienes obtuvieron crédito sugiere que las uniones de crédito a veces son un instrumento para que pequeños grupos puedan acceder a fondos que otorga el Estado a través de la banca comercial.

En su informe a diciembre de 2005, la CNBV señala que, en el año comprendido “entre diciembre de 2004 y diciembre de 2005, el desempeño de las uniones de crédito se caracterizó por un mejoramiento de la calidad de activos; sin embargo, se observó una disminución en los aspectos de rentabilidad, de productividad y de eficiencia operativa así como un menor coeficiente de capital” (p. 40). Esta afirmación se basa en los indicadores que se muestran en la Tabla 2. La aseveración contenida en el informe de la CNBV delata la frágil situación del subsector, pese a que este documento incorpora sólo la información financiera de las entidades que reportaron su información y que se presume son aquellas que tienen una mejor situación financiera.

**Tabla 2**

**Indicadores de 127 uniones de crédito  
(En porcentajes)**

	Indice de Morosidad	Cobertura de Cartera Vencida	ROA	ROE	MIN	Eficiencia Operativa	Capital / (Cartera + Valores)
<b>Diciembre 2005</b>							
<b>Total</b>	<b>5.2</b>	<b>38.3</b>	<b>(2.5)</b>	<b>(15.2)</b>	<b>3.9</b>	<b>6.1</b>	<b>19.8</b>
Nivel I	1.7	52.8	1.2	9.7	7.1	5.2	15.4
Nivel II	8.8	22.0	(1.2)	(6.0)	6.4	5.8	22.6
Nivel III	12.7	38.4	(29.0)	(141.7)	(27.2)	7.6	23.9
Nivel IV	19.1	43.0	(6.3)	(15.9)	2.9	12.3	49.6
<b>Diciembre 2004</b>							
<b>Total</b>	<b>6.1</b>	<b>35.6</b>	<b>(1.4)</b>	<b>(8.3)</b>	<b>4.5</b>	<b>5.8</b>	<b>20.7</b>
Nivel I	1.6	41.3	(0.4)	(3.6)	5.5	5.0	15.9
Nivel II	9.9	22.3	(3.4)	(17.0)	0.4	5.9	20.3
Nivel III	15.8	40.4	(2.3)	(10.1)	3.4	6.7	28.4
Nivel IV	23.2	41.1	(4.4)	(10.8)	6.2	12.0	55.3

Fuente: *Boletín estadístico de uniones de crédito* de la CNBV, a diciembre de 2005.

ROA = utilidad neta / activos totales. ROE = utilidad neta / capital contable.

MIN = margen financiero / activos productivos.

Eficiencia operativa = gastos de administración y promoción / activo total.

Otro elemento a considerar es que el informe de la CNBV compara la información de dos grupos distintos de entidades. Así, la mejora en los indicadores de calidad de cartera refleja principalmente el proceso de **depuración** y no únicamente una mejora en el tiempo del grupo que se mantiene. Estos cambios en la estructura del subsector dificultan la evaluación de su evolución. Los cambios también destacan la labor de las autoridades prudenciales, en un país en el que la salida de entidades del mercado es poco usual. A la dificultad anterior se debe añadir un elemento adicional, que enturbia aún más el análisis: la incertidumbre sobre la veracidad de la información. Tanto la legislación como los esfuerzos de las autoridades avanzan solo gradualmente en la búsqueda de mejores marcos de información, un ingrediente central en el progreso de los mercados financieros.

El proceso de depuración posiblemente también influyó en los cambios observados en la **rentabilidad**, la que a diciembre de 2004 era universalmente negativa – en promedio – para todas las categorías de tamaño. Un año después, contrasta el claro mejoramiento para aquellas uniones de crédito más grandes que todavía permanecen en el mercado (I y II) – incluso con rentabilidad positiva para las de categoría I – con el deterioro de la rentabilidad de las más pequeñas, en particular las de categoría III. Para el conjunto, la rentabilidad desmejora, a la vez que, de acuerdo a cálculos realizados sobre la base de información pública, el margen financiero ha mantenido una tendencia descendente desde el mes de diciembre de 2002 (Gráfico 3).

A pesar de la antigüedad de las uniones de crédito, de los esfuerzos de carácter regulatorio y del apoyo financiero recibido de parte del Estado, a través de líneas de crédito y operaciones de redescuento, el subsector muestra un bajo nivel de cobertura (*outreach*) y, en la mayoría de los casos, las entidades han demostrado no ser auto-sostenibles. En efecto, el cierre de muchas de ellas confirma esta aseveración. A la vez, debe resaltarse que la mayoría no cumplen funciones de intermediación financiera propiamente dichas, dado que la captación de depósitos es muy limitada. Entre las múltiples causas para que se hayan producido estos resultados, encontramos las siguientes:

- **Incentivos inadecuados.** El fomento estatal premiaba la colocación y no la recuperación de los fondos desembolsados. En muchos casos, las uniones se crearon simplemente como mecanismos para capturar las rentas incorporadas en los programas estatales. Además, por razones semejantes, estas entidades no tenían incentivos para captar depósitos del público, debido a la facilidad para acceder a fondos del Estado o de otras fuentes. Hasta recientemente, la débil regulación prudencial no responsabilizaba a estas entidades por la calidad de su cartera.
- **Concentración del riesgo.** La concentración del financiamiento en una actividad económica en particular así como la concentración geográfica de los socios hacen que este tipo de entidades sean muy vulnerables a shocks sistémicos adversos. Así, el excesivo énfasis en el crédito agrícola (o de otro tipo, pero siempre muy especializado), elimina la posibilidad de diversificar el riesgo, elemento central de la intermediación financiera. Cuando este tipo de shocks se presentan, se observa un resultado catastrófico.
- **Baja rentabilidad.** El objetivo de las uniones de crédito ha sido la cobertura de los costos operativos, para así prestar servicios a sus socios al menor costo posible. Este enfoque no considera, sin embargo, que los excedentes son necesarios para poder innovar y aumentar la competitividad de la entidad, para facilitar su crecimiento, para permitir la acumulación de reservas que le permitan sobrevivir eventos adversos y para ofrecer incentivos atractivos a todos los participantes en sus actividades.

En conclusión, las uniones de crédito han tenido un alcance muy limitado en el propósito de llevar servicios financieros al campo. De hecho, su diseño se concentra en servicios de crédito. En palabras de Cotler (2003) “en su estado actual estas instituciones, en general, son muy frágiles y poco viables”. La permanencia de este subsector está seriamente condicionada a la continuidad del flujo de recursos obtenidos de entidades estatales de segundo piso, aún en el caso de aquellas uniones de crédito que muestran un relativo mejor desempeño.

## B. Cajas Populares

### 1. Origen y evolución

Las primeras cajas populares se crearon a partir del año 1951, con el impulso de la Iglesia Católica. Este proceso fue significativo en México, porque representaba la introducción de mecanismos de crédito no creados por el Estado, el que desde esa época dominaba, directa e indirectamente, la oferta de servicios financieros en las áreas rurales. Más tarde, en 1964, se conformó la **Confederación Mexicana de Cajas Populares (CMCP)**, para aglutinar al sector a través de siete federaciones.

A principios de la década de los años setenta, varias cajas pasaron del trabajo voluntario a un proceso de contratación de profesionales para su administración, lo que en corto tiempo se tradujo en un crecimiento acelerado. En la década de los años ochenta se destacó un sector de cajas que habían crecido rápidamente y que, en forma individual, tenían más de 5,000 socios cada una. Varias de estas cajas, entre ellas Caja Libertad, decidieron no continuar siendo parte de la Confederación, porque los servicios que esta última ofrecía no cubrían sus necesidades ni respondían a sus expectativas (Muñoz, Santoyo y Altamirano, 2002).

En 1991, con la creación de la figura jurídica de sociedad de ahorro y préstamo (SAP), las 234 cajas que operaban afiliadas a la Confederación expresaron su intención de formar una sola SAP. Debido a diferencias ideológicas internas, el proceso de solicitud de autorización para funcionar como una sola entidad se fue debilitando. Tres años más tarde, con la introducción de la figura de cooperativa de ahorro y préstamo (CAP), muchas cajas populares optaron por convertirse en CAP, abandonando el proyecto de crear una gran SAP.

La conversión a una de las dos nuevas formas jurídicas produjo un desbande de entidades, lo que causó una pérdida de tamaño e importancia del subsector de cajas. Según Rojas (2003), aquellas que no se adscribieron a ninguna de estas formas, cuyo número a principios del 2002 se estimaba entre 150 y 200, presumiblemente se mantuvieron sin registro legal o continuaron actuando bajo las figuras de asociación o sociedad civil. Como señala el mismo autor, "se calcula que la membresía de estas cajas "independientes" debe ubicarse entre los 300 y 350 mil socios. Un reducido número de estas cajas se hallan incorporadas en la **Asociación Nacional de Uniones Regionales de Cooperativas (ANURCO)**, creada en 1993, mientras que el resto, la mayoría, no están integradas a ningún organismo de integración de segundo o tercer grado" (p. 308).

Un hecho que tuvo un impacto muy negativo en el desarrollo de este subsector en particular, pero que además tuvo profundas repercusiones para el resto del sistema cooperativo, fue la estafa cometida por José Ocampo Verdugo, en la sociedad cooperativa denominada Caja Popular “El Pacifico”, fundada en 1996, también conocida como cajas “JOV”. Cerca de 170,000 depositantes, en 24 estados del país, fueron atraídos a esta caja por tasas de interés nominales que llegaban al 45 por ciento pasiva y que se traducían en elevadas tasas en términos reales (la tasa de inflación no superaba el 10 por ciento anual). En 1999, los problemas de solvencia en las cajas “JOV” eran muy evidentes y determinaron su cierre en el año 2000.

## **2. Desempeño**

El subsector de cajas populares se muestra débil y poco cohesionado, luego de que varias cajas se constituyeran en SAP o CAP, habiendo quedado la mayoría de entidades operando en forma casi aislada, como sociedades o asociaciones civiles.

Debido a la falta de información sobre estas entidades, no se puede profundizar el análisis del subsector, pero algunos expertos consideran que, por su origen común, su desempeño es comparable al de las CAP. Es posible, sin embargo, que se haya dado un proceso de auto-selección, con la transformación de las entidades con más inclinación hacia la intermediación financiera regulada y con terceros y dispuestas a cumplir los criterios más exigentes. Entidades con menos vocación de expansión habrían continuado operando conforme al sistema anterior.

## **C. Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP)**

### **1. Origen**

En 1991 se creó la figura jurídica de Sociedad de Ahorro y Préstamo (SAP), en un intento de formalizar el sistema de las cajas populares. Según especifica la LGOAAC que dio origen a su creación, la autorización del funcionamiento de una SAP debía ser emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y su regulación y supervisión prudencial estaría a cargo de la CNBV.

Los requisitos mínimos establecidos para solicitar la autorización de funcionamiento de una SAP fueron el contar con al menos 500 socios y con un patrimonio igual o mayor a medio millón de dólares, según el tipo de cambio de la época. Se conoce que, de un total de 200 solicitudes que recibió la SHCP, tan solo se aprobaron 20 SAP. La Tabla 3 muestra una lista de las organizaciones aprobadas y su situación actual.

**Tabla 3**

<b>Sociedades de ahorro y préstamo</b>				
	Razón Social	Nombre Corto	Status	Fecha de Actualización
1	Caja de Ahorro de Los Telefonistas, S.A.P.	Caja Telmex	En operación	4/17/2000
2	Caja Popular Mexicana, S.A.P.	La Caja Popular	En operación	4/17/2000
3	Caja Cd. del Maíz, S.A.P.	Cd. del Maíz	En operación	4/17/2000
4	Crédito Ahorro del Noroeste, S.A.P.	Crédito y Ahorro	Revocada	4/17/2000
5	Caja Crescencio A. Cruz, S.A.P.	Crescencio A. Cruz	En operación	4/17/2000
6	Fomento LatinoAmericano, S.A.P.	Fomlat	Revocada	8/5/2002
7	Caja Gonzalo Vega, S.A.P.	Gonzalo Vega	Revocada	2/12/2002
8	Caja Inmaculada, S.A.P.	La Inmaculada	En operación	4/17/2000
9	Caja Libertad, S.A.P.	La Libertad	Revocada	2/12/2002
10	Caja la Monarca, S.A.P.	La Monarca	En operación	4/17/2000
11	Multicaja, S.A.P.	Multicaja	Revocada	3/4/2003
12	Caja Real del Potosí, S.A.P.	Real del Potosí	En operación	4/17/2000
13	Servicaja, S.A.P.	Servicaja	En operación	4/17/2000
14	Sigma Inversora, S.A.P.	Sigma	En operación	4/17/2000
15	Caja Sta. María de Guadalupe, S.A.P.	Sta. Ma. de Gpe	En operación	4/17/2000
16	Unicaja, S.A.P.	Unicaja	Revocada	4/17/2000
17	Caja Chihuahua, Sociedad de Ahorro y Préstamo	Chihuahua	Revocada	2/12/2002
18	Credicaja, Sociedad de Ahorro y Préstamo	Credicaja	Revocada	2/12/2002
19	CANAFO, Sociedad de Ahorro y Préstamo	CANAFO	Revocada	2/12/2002
20	Sistema Padillect, Sociedad de Ahorro y Préstamo	Sistema Padillect	Revocada	2/12/2002

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

## 2. Evolución

Para el año 1994, las SAP se habían federado en torno a la **Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP)**, a pesar de que la referida ley no contemplaba la posibilidad de conformar una federación. Según Rojas (2003), a finales de 1998, la AMSAP integraba a 12 SAP, con presencia en 29 estados (con excepción de Chiapas, Querétaro y Baja California Sur). El conglomerado contaba con 131 oficinas y un total de 508 mil socios y sus activos totales ascendían a más de 4,100 millones de pesos.

Este subsector se vio muy afectado, sin embargo, en 1999, cuando la SHCP revocó la autorización para operar a la SAP Crédito y Ahorro del Noroeste, conocida como “El Arbolito”; por presentar serios problemas financieros, que estaban asociados a un presunto lavado de dinero. La referida entidad operaba en los estados de Baja California, Baja California Sur, Jalisco, Sinaloa y Sonora. Era la más grande en cuanto al monto de activos y se encontraba entre las primeras en cuanto al número de socios, con más de 42,000 depositantes de diverso tamaño. Este hecho y otros similares debilitaron ostensiblemente la confianza en este subsector, en un momento en que se encontraba en plena gestación.

## **Recuadro 2. Caja Popular Mexicana (1954; como SAP desde 1995)**

La Caja Popular Mexicana se crea a partir de la fusión de 61 entidades, entre organizaciones de primer, segundo y tercer nivel. Su estructura administrativa es descentralizada, compuesta por una oficina corporativa, 6 oficinas regionales, 27 plazas y 331 sucursales. Cuenta con más de un millón de socios y diez mil millones de pesos en activos. Su presencia en el área rural, aunque representa un porcentaje menor de la cartera total debido al gran tamaño de la institución, es extensa. Recientemente, junto al Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU), la Caja ha puesto en vigencia el programa denominado “semilla cooperativa”, con el propósito de lograr una mayor penetración en el área rural. Al momento del trabajo de campo para este estudio, el programa se encontraba aún en una fase experimental. De igual manera, la Caja tenía firmado un convenio con FIRA, para el redescuento de cartera de crédito, habiendo descontado durante los primeros cinco meses del 2005 un importe de 240 millones de pesos, beneficiando a más de 10 mil productores (Revista “Patrimonio” de CPM, volumen 17, número 22, junio de 2005).

Según su propio sitio en la internet, la Caja prioriza los servicios de ahorro en tanto que el crédito se muestra al público como un “servicio adicional”. Por lo mismo, la Caja ha demostrado mayor éxito en captación de ahorros que en colocación de crédito, aunque han estado desarrollando durante los últimos años una gama mayor de productos crediticios. Sin embargo, actualmente los servicios de crédito en varias regiones aún se basa en la tradicional tecnología proporcional. Esta tecnología de crédito está empleada en la Plaza Valle de México (Estado de México), visitada por los investigadores de OSU, En su forma más restrictiva esta tecnología presta a una proporción de dos a uno, llegando a una proporción máxima de cuatro a uno. Esta tecnología limita los montos máximos de crédito a los que los socios pueden acceder, hecho que con frecuencia ha generado un exceso de liquidez en la organización. Esa metodología crediticia es poco útil en particular para los clientes microempresarios. Sin embargo, la Caja tiene una mezcla importante de productos crediticios en su gran gama de oficinas regionales y sucursales, y cada vez mas plazas están empleando una tecnología que se basa en una evaluación de la capacidad de pago del solicitante. Para mejorar sus procesos crediticios a nivel central, la Caja ha incorporado un nuevo sistema de evaluación paramétrica de *credit-scoring* denominado *Ratios*, diseñado por WOCCU.

La extensa red de sucursales de Caja Popular Mexicana puede constituirse en un elemento crucial para continuar el proceso de expansión, al igual que el buen posicionamiento de la Caja en el mercado. La entidad ha sabido manejar razonablemente el tema de gobernabilidad mediante un proceso de selección de directores que es participativo y transparente y que está acompañado de un programa de capacitación, aunque todavía existen retos importantes en transparencia de información institucional. A la vez, durante los últimos años la Caja ha trabajado para lograr un equilibrio entre gerencia profesional (lo cual requiere cierto grado de estructura centralizada) y los valores cooperativistas de participación local, aunque todavía existe cierta concentración del poder en la oficina corporativa, lo que puede impedir la toma de decisiones ágiles. Las distintas regionales, sucursales y también plazas se han articuladas recién, lo cual lleva consigo una serie importante de retos para consolidarse; sin embargo, seguir desarrollando productos crediticios más sofisticados y basados en las necesidades y capacidades reales de sus clientes, sigue siendo un tema crucial para la competitividad de la Caja a nivel nacional.

### 3. Desempeño

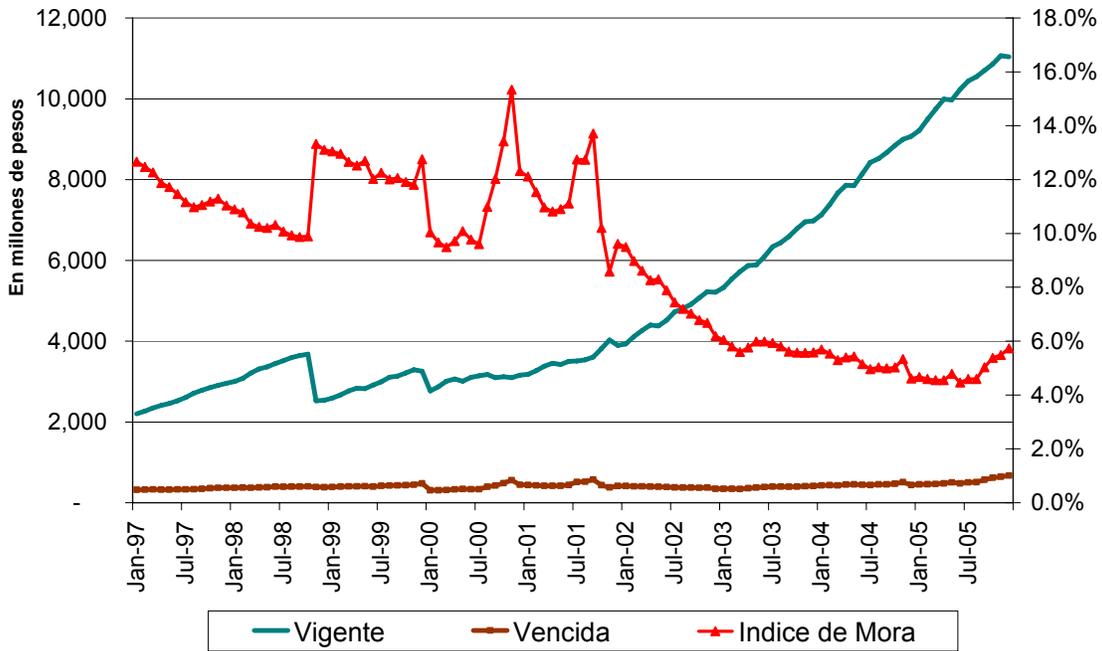
Actualmente, el subsector de las SAP es liderado por la *Caja Popular Mexicana*, con un número de socios que se encuentra alrededor de un millón. Le siguen, de lejos, la Caja Real del Potosí y la Caja Inmaculada, con un número de socios, a finales de 2002, de 73 mil y 45 mil, respectivamente. Los socios de Caja de los Telefonistas y Caja Crescencio sumaban 25 mil a la misma fecha, en tanto que el resto de las SAP eran muy pequeñas, con un número de socios que no superaba los 2 mil (Cotler 2003). Estas cifras muestran el elevadísimo grado de concentración que existe en una sola entidad. Es interesante hacer notar que las tres SAP más grandes concentran sus operaciones en cinco estados: San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro y Zacatecas, aunque la Caja Popular Mexicana tiene cobertura nacional (con excepciones en el extremo sur y extremo norte). Esta es la misma zona de influencia de Cooperativa Libertad, la que en 1997 se transformó de SAP a su actual figura jurídica (Cotler 2003). Llama la atención que las cooperativas se aglomeren en una misma región, fenómeno similar al que sucede en Bolivia, donde aproximadamente el 70 por ciento del sistema cooperativo se concentra en dos de los nueve departamentos (Santa Cruz y Cochabamba).

Sobre las bases construidas por AMSAP, en 2002 se creó la ***Federación Mexicana de Entidades de Ahorro y Crédito Popular*** (FMEAC), la que actualmente aglutina a ocho entidades, entre las que se encuentra la Caja Popular Mexicana. Véase el recuadro 2, para una breve descripción de la importancia de esta última entidad.

Según informa la SHCP, a diciembre de 2005 sólo quedaban nueve SAP en operación, dado que se habían revocado once autorizaciones. El desempeño de las que aún se encontraban funcionando muestra una expansión acelerada, especialmente durante los años 2003 y 2004, con tasas anuales de crecimiento de 25 y 26 por ciento, respectivamente. A este hecho se suman dos tendencias de largo plazo: una, la caída del índice de mora de 12.7 a 5.8 por ciento, entre enero de 1997 y diciembre de 2005 (Gráfico 6), con un leve retroceso durante el último cuatrimestre, y otra, la estabilización del margen financiero (la diferencia entre el rendimiento de activos productivos y el costo de pasivos onerosos), en 10 por ciento, entre finales de 2002 y mediados de 2005, luego de haber venido en aumento los años previos. El último semestre de 2005, el margen financiero ha continuado cayendo, hasta situarse en 7.9 por ciento a diciembre de 2005, a raíz posiblemente del aumento de la cartera en mora para este período (Gráfico 7). Ambos elementos, el control del índice de mora y la reducción del margen financiero, podrían ser el resultado de la **depuración** del sistema, con la salida de las entidades a las que se revocó la autorización de funcionamiento. Adicionalmente, un elemento que no se debe perder de vista es que los signos de salud financiera que muestra el subsector están muy influidos por el importante peso relativo que tiene la Caja Popular Mexicana.

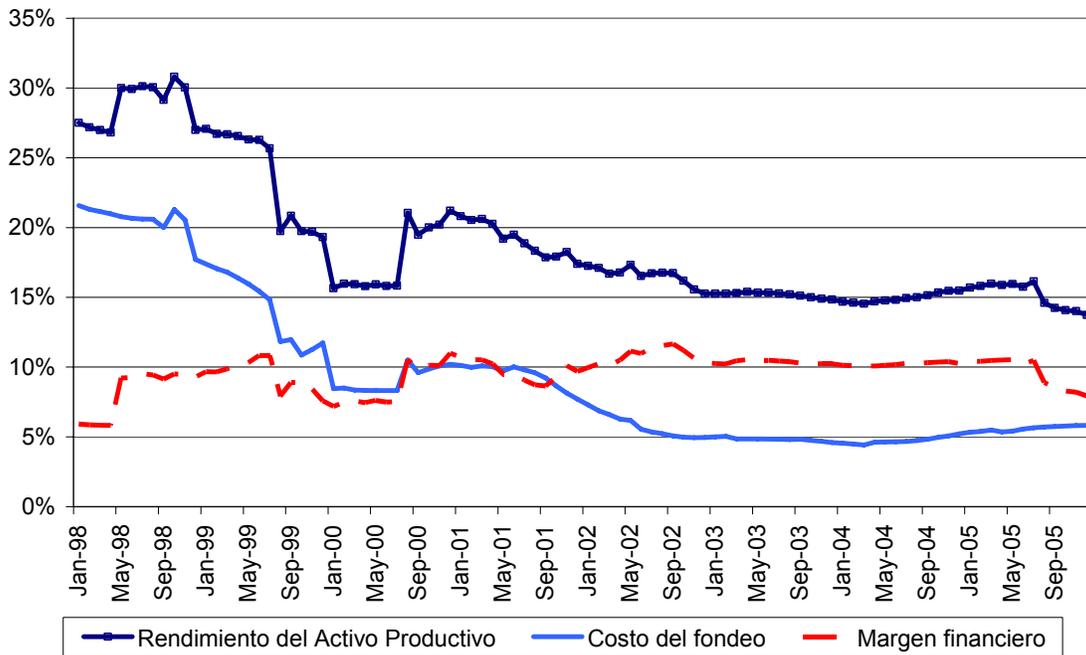
**Gráfico 6**

**Sociedades de ahorro y préstamo  
Cartera e índice de mora**



**Gráfico 7**

**Sociedades de ahorro y préstamo  
Margen financiero**



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de México

El subsector de las SAP representa una diversidad importante en cuanto a tamaño, desempeño, y alcance de organizaciones. La Caja Popular Mexicana ha resuelto algunas de las deficiencias del sector, en particular su alcance rural limitado, pero muchas de las SAP siguen sin una presencia significativa en las áreas rurales y más bien sus operaciones están concentradas en áreas urbanas. Por tanto, los dos propósitos con los que nació la figura de SAP, que fueron formalizar el sector de las cajas populares y estimular y difundir entre la población rural y semiurbana la cultura del ahorro, sigue siendo un gran reto para muchas de las SAP en México. La inhabilidad de las SAP de lograrse en general una expansión ambiciosa hacia el campo tiene que ver con una falla de tipo regulatorio, que pudo deberse a lo siguiente.

- **Desconocimiento del sector** por parte del regulador, lo que, entre otras formas, se manifiesta en la imposición de elevados montos de capital mínimo. Pocas entidades estaban en condiciones de cumplir con los requisitos exigidos.
- **Asimetrías regulatorias** creadas en el proceso, que se evidencian en que las SAP no sólo debían incurrir en un costo derivado de la supervisión sino que además quedaron imposibilitadas de realizar algunas funciones, entre ellas: otorgar crédito hipotecario y la cobranza de servicios básicos. Lo irónico es que otras entidades que no se sujetaron a la regulación continuaron prestando estos servicios en el mercado.

Las desventajas de la conversión a SAP, en vista de las asimetrías creadas, la dificultad de acceder a una autorización por los niveles mínimos de capital impuestos y los casos de fraude que se produjeron a su interior desincentivaron al resto de entidades a acogerse a la regulación mediante la figura en cuestión. Este fue el caso de Caja Libertad que, después de un corto tiempo de haber funcionado como SAP, decidió tramitar su conversión a cooperativa de ahorro y préstamo.

## D. Cooperativas de Ahorro y Préstamo

### 1. Origen

De acuerdo con la Ley General de Sociedades Cooperativas (1983), inicialmente las cooperativas podían ser de dos tipos:

- de consumidores de bienes o servicios o ambos
- de productores de bienes o servicios o ambos

En 1994 se autorizó a las cooperativas a dedicarse a la intermediación financiera, otorgándoles facilidades para su constitución y registro. Esta situación hizo que muchas de las cajas populares que no pudieron obtener su autorización como SAP decidieran constituirse en sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (CAP). Esto condujo a un mayor debilitamiento y fragmentación de la Confederación Mexicana de Cajas Populares, al haberse profundizado el proceso de dispersión del sistema iniciado con la creación de las SAP.

Entre los principales elementos del **diseño institucional** de las cooperativas de ahorro y préstamo se tiene lo siguiente (Muñoz, Santoyo y Altamirano, 2002):

- Se pueden constituir con al menos cinco socios
- Su fondeo es a partir de depósitos de sus socios, aunque eventualmente reciben crédito de las federaciones
- Priorizan el ahorro
- Los límites al crédito se fijan bajo el criterio de reciprocidad
- Las federaciones se encargan de realizar evaluaciones periódicas

### 2. Evolución

A la fecha no se conoce con precisión el número exacto de cooperativas de ahorro y préstamo existentes en México, por una falta de registro; sin embargo, se estima que existen entre 500 y 600 entidades de este tipo, con alrededor de un millón de socios, un número aproximado de federaciones que se sitúa entre 20 y 25 y dos confederaciones nacionales: la **Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo** (1996) y la **Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de los Estados Unidos Mexicanos** (1999). De todas las cooperativas, la más grande es Libertad, con más de medio millón de socios (Rojas 2003). El recuadro 3 presenta una breve descripción de esta importante organización.

### Recuadro 3. Cooperativa de Ahorro y Préstamo Libertad (1960)

La Cooperativa de Ahorro y Préstamo Libertad comenzó a funcionar como caja popular, luego se transformó a SAP y finalmente adoptó la figura de cooperativa. Su orientación es principalmente hacia el área urbana, mediante la provisión de crédito de consumo (80 por ciento), y hacia un segmento compuesto mayoritariamente por asalariados (60 por ciento). Una debilidad de su tecnología de crédito es que no hace distinción entre un préstamo de consumo a un asalariado, en el que la fuente de repago es su ingreso laboral, y el microcrédito, donde la fuente de repago es principalmente el ingreso generado por la microempresa a que el deudor se dedica por cuenta propia, debido que no habían visto a los microempresarios como mercado meta. Al respecto, la cooperativa se encuentra en proceso de expandir su gama de productos crediticios, mediante la creación de un producto específico de microcrédito. El gran reto de ese producto va a ser presentar mayores ventajas (o al menos iguales ventajas) al crédito al consumo para que los microempresarios que actualmente acceden a crédito de consumo tengan un incentivo para seguir con la Caja Libertad en vez de migrar a otras instituciones financieras con productos crediticios más atractivos.

Su tecnología de crédito se basa en un sistema paramétrico de *credit-scoring* diseñado por la firma española AIS (que ha hecho trabajos similares para Financiera Rural, Nafin y BANSEFI). La información es capturada en las sucursales y es remitida en forma electrónica al Centro Nacional de Crédito, donde se encuentran 24 analistas, quienes analizan los resultados del *scoring* aplicado al solicitante. Una vez evaluada la información, ésta es verificada in situ antes de emitirse la resolución de aprobación o rechazo del préstamo. Este procedimiento lo siguen para aproximadamente el 80 por ciento de las solicitudes, en tanto que el 20 por ciento restante no requiere de verificación, por tratarse de clientes antiguos. Al presente se está considerando la posibilidad de emplear únicamente el sistema de *scoring* en todos los casos, lo que implicaría dejar de verificar la información reportada. Los límites máximos de crédito están determinados por la relación de reciprocidad, que va de dos a uno hasta llegar a seis a uno. La cooperativa ha crecido durante los dos últimos años a una tasa anual de 19 por ciento, luego de haberse expandido durante 2002 en 39 por ciento. Este crecimiento responde principalmente al tipo de crédito que la entidad ofrece, que es de consumo con pagos que se realizan mediante descuento por planilla.

Los directores ejercen las funciones de planta ejecutiva en la entidad. Si bien esto ha atenuado los problemas de gobernabilidad y ha promovido decisiones ágiles, es evidente que los intereses de los socios han perdido representatividad y se abren oportunidades para comportamiento oportunista. Un aspecto directamente relacionado es el hecho de que, a pesar de su tamaño, la cooperativa aún no ha logrado generar economías de escala, según lo muestra el indicador de gasto administrativo respecto al volumen de cartera que, a junio de 2005, fue calculado en 17 por ciento. Este nivel de gasto administrativo se encuentra muy por encima de parámetros internacionales. Así, por ejemplo, la Cooperativa Jesús Nazareno, la más grande en Bolivia, presentaba un ratio de 9 por ciento a diciembre de 2004, teniendo un volumen de activos que representaba la quinta parte de los activos de Cooperativa Libertad.

### 3. Desempeño

De acuerdo al diagnóstico sobre entidades de ahorro y crédito popular realizado a finales del año 2000 por tres dependencias estatales, el subsector de las cooperativas de ahorro y préstamo mostraba el siguiente cuadro:

- El sector estaba conformado por un elevado número de entidades pequeñas (220) y la concentración era baja. Al respecto, de acuerdo al censo de BANSEFI de 2001, existían 186 cooperativas de ahorro y préstamo, cifra mucho menor a las 500 estimadas por Rojas (2003). Sin embargo, se debe señalar que el referido “censo” es en realidad una encuesta, cuya respuesta tiene un carácter voluntario. Por tanto, no son de extrañar la discrepancia ni un posible efecto de autoselección entre las cooperativas que contestaron el cuestionario de BANSEFI.
- El balance de situación presentaba una estructura equilibrada, con 66 por ciento de los activos en cartera (WOCCU recomienda que esta proporción se sitúe entre 70 y 80 por ciento). Los activos líquidos eran excesivos, con una participación de 25 por ciento del total. Ambos elementos pudieron haber afectado negativamente la rentabilidad del sector.
- Con base en la información del “censo” de BANSEFI, se puede establecer que, en el año 2001, las cooperativas tenían un total de activos de 8,535 millones de pesos, un capital contable equivalente al 10 por ciento de los activos y una utilidad neta igual al 1.3 por ciento de los ingresos totales.
- Muchas de las organizaciones del sector se encontraban orientadas a la atención de segmentos de una población de bajos ingresos, lo que se reflejaba en un promedio de préstamo de 4,000 pesos, a pesar de amplias diferencias en el rango de estos tamaños.
- Las cooperativas mostraban un nivel de mora de alrededor de 3 por ciento, sobre cuyo nivel se ciernen dudas, por los procedimientos de evaluación y calificación de cartera, que no necesariamente se regían por las disposiciones de la CNBV. A propósito, el censo de BANSEFI calcula un índice de mora promedio de 11 por ciento.
- El financiamiento provenía de depósitos en caja de ahorro (60 por ciento), con un monto promedio de depósito de 5,800 pesos, superior al monto promedio de préstamo, lo que es usual entre estos tipos de organización.
- En el desembolso de crédito primaba el criterio de reciprocidad, en una relación 3 a 1 entre crédito y ahorro. Esto encarece el crédito.

- La supervisión que llevaban a cabo las federaciones era poco efectiva y se remitía a dar recomendaciones. En unos pocos casos las federaciones han sido más estrictas y llegaron a desafiliar a sus asociadas.

Existen entidades cuyo diseño institucional no es propiamente el de una cooperativa, pero que tienen semejanzas importantes y que bajo la nueva LACP adoptarán la forma de sociedad cooperativa de ahorro y préstamo.

Este es el caso de la Unión Regional de Apoyo Campesino (URAC), cuyo gran éxito radica en haber logrado movilizar pequeños depósitos en zonas exclusivamente rurales. El recuadro 4 describe brevemente sus innovadoras operaciones.

#### **Recuadro 4. Unión Regional de Apoyo Campesino (URAC, 1983)**

La Unión Regional de Apoyo Campesino maneja un programa holista, cuyo pilar es la formación integral de sus socios y que se orienta a lograr su autosuficiencia (Conde Bonfil, 2000; Rogaly, Castillo y Romero, 2004). Estos son campesinos pobres de 60 comunidades en Puebla, de los cuales 16,750 son socios de URAC. Sobre la base educacional se articulan actividades de producción, comercialización, consumo y financiamiento. Este último programa fue creado en 1985, como un apéndice dentro de la organización. Sin embargo, ha llegado a ser el elemento aglutinador, por la importancia que revisten los servicios financieros para los socios. El programa recalca el ahorro, en tanto que el crédito es visto como una actividad subsidiaria. Esta visión, sumada a exigentes requisitos para acceder a los préstamos, han hecho que la cooperativa tenga regularmente un exceso de liquidez. A manera de ejemplo, a junio de 2005 la cartera de crédito solo constituía el 40 por ciento de los depósitos.

La tecnología de crédito empleada tiene componentes de banca comunal; por ejemplo: grupos de 60 personas o más, préstamos aprobados en asamblea, con la garantía de al menos diez miembros, ahorro semanal obligatorio y gradualidad de los importes desembolsados. Sin embargo, tiene también algunas peculiaridades propias. Entre ellas está el que los depósitos de los socios son administrados por URAC; es decir, no existe una cuenta interna propiamente dicha. Las cuotas de pago no son semanales sino que ocurren cada 28 días y los grupos se reúnen en forma mensual, donde la cajera reproduce para los demás los temas educativos abordados en la reunión mensual de cajeros (Día de la Unión).

Es evidente que gran parte de los costos operativos han sido externalizados y recaen sobre el trabajo voluntario de los cajeros. Estos costos, evaluados en términos de costo de oportunidad, son enormes y revelan una carencia aguda de servicios financieros en la zona. Es muy difícil que estos costos disminuyan en un corto o mediano plazo, debido a que la planta directiva de la cooperativa no tiene planes de expansión; al contrario, ha venido limitando su crecimiento. Uno de los elementos destacables es que los socios valoran mucho la transparencia con la que perciben que se maneja la institución y el trato no discriminatorio que reciben.

Es muy difícil emitir un concepto más elaborado sobre el subsector de las cooperativas de ahorro y préstamo, por la escasez de información y la diversidad del mismo sector. Sin embargo, las características que parecen predominar en el subsector son su composición por una **multiplicidad** de instituciones financieras de pequeño tamaño y que se encuentran poco interrelacionadas, además de la Caja Libertad y su magnitud importante de operaciones, aunque limitada en alcance rural. Similar criterio es expresado en la evaluación del Banco Mundial (World Bank, 2001).

## E. Cajas Solidarias

### 1. Origen

Las cajas solidarias se comenzaron a formar a partir del año 1993, mediante las recuperaciones del Programa de Crédito a la Palabra. El **Fondo Nacional de Empresas Sociales** (FONAES), órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía (SEDE), les ha venido proporcionando a las cajas solidarias: capital semilla, subsidios para financiar los gastos operativos incurridos durante los primeros años y servicios de asistencia técnica.

El diseño organizacional del sistema de cajas solidarias se construye sobre una estructura de cuatro niveles, como se muestra en la Tabla 4.

**Tabla 4**

<b>Diseño organizacional de las cajas solidarias</b>	
Primer nivel <i>Local - comunitario</i>	No cuenta necesariamente con instalaciones físicas y se encarga de proporcionar los servicios financieros básicos
Segundo nivel <i>Regional</i>	Es la caja solidaria donde se agrupan las cajas local-comunitarias. Cuenta con oficina y un equipo técnico
Tercer nivel <i>Estatal</i>	Es el consejo coordinador estatal, donde se reúnen las cajas solidarias regionales
Cuarto nivel <i>Nacional</i>	Es el Consejo Consultivo Nacional de Cajas Solidarias, con sede en FONAES

El **Programa de Crédito a la Palabra** es un subsidio estatal administrado por la Secretaría de Desarrollo Social, cuyos beneficiarios son productores agrícolas con bajo potencial productivo y que se hallan ubicados en zonas definidas como de alto riesgo de siniestro. El subsidio es instrumentado mediante un préstamo, que se otorga en función al tamaño de la propiedad de la tierra, hasta un máximo de tres hectáreas, bajo palabra del agricultor de que los fondos serán empleados en la producción de granos básicos. Los préstamos son anuales, con importes variables, y no generan intereses. El monto recientemente asignado fue de 550 pesos por hectárea. Las recuperaciones se realizan a nivel local y los montos recuperados van a alimentar un fondo, que debe ser empleado en obras en beneficio de la comunidad. En la mayoría de los casos, las comunidades han optado por destinar estos recursos a la creación de una caja solidaria.

El programa de cajas solidarias, diseñado con asesoramiento de la organización canadiense Desjardins, tiene la virtud de introducir, al menos en teoría, dos cambios importantes en la forma de operar en el sector rural mexicano. Por un lado, se concibe al programa con una visión integral de servicios financieros; es decir, no está basado solamente en crédito ni está enfocado únicamente en el sector agrícola. Por otro lado, el programa se estructura a partir de criterios de sostenibilidad y permanencia en el mercado (Bouquet y Cruz, 2002). Es necesario señalar que, si bien FONAES y Desjardins participaron en el diseño institucional de esta nueva forma de organización, la primera caja solidaria nació en Nayarit, por iniciativa de los propios campesinos.

## 2. Evolución

Las cajas solidarias han experimentado un crecimiento vertiginoso. En el año de la creación de la primera caja solidaria en Nayarit en 1993, se crearon 49 cajas en 19 estados del país (FONAES, 1997). En un principio las cajas operaban exclusivamente con agricultores, por la naturaleza misma del Programa de Crédito a la Palabra. Otros programas de subsidios, como por ejemplo el Programa de Café y Primer Paso Productivo han dado también lugar a la creación de cajas solidarias. Con el tiempo, muchas cajas se han abierto a socios que se dedican a actividades diferentes de la agricultura, ampliando su cobertura y diversificación. Este elemento, sumado a una forma de organización que hace énfasis en el nivel **local**, les ha permitido a las cajas solidarias ampliar rápidamente su cobertura en las áreas rurales. Según un diagnóstico elaborado por el Patronato del Ahorro Nacional – PANHAL (2001), las cajas solidarias representaban 67 por ciento de las instituciones financieras en el sector rural, con un 35 por ciento del total de socios del medio.

## 3. Desempeño

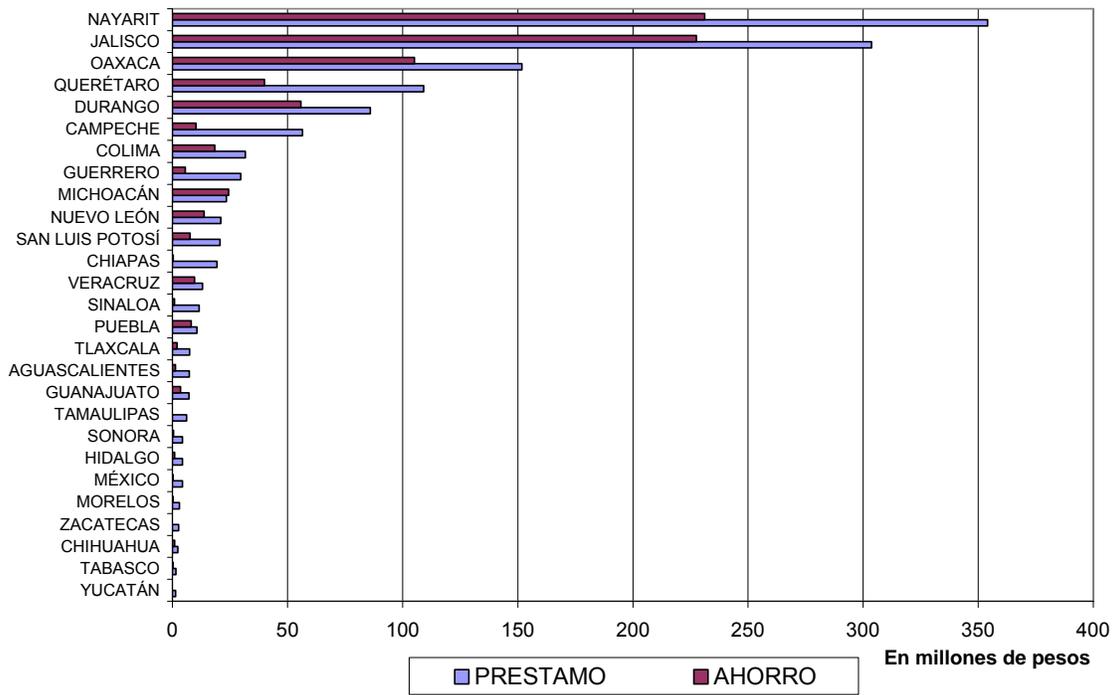
A septiembre de 2005, de un total de 303 cajas solidarias regionales en operación, 235 habían reportado su información a FONAES. Estas cifras muestran una tasa de mortalidad de las cajas no despreciable y obligan a buscar las causas de su vulnerabilidad. Estas cajas estaban distribuidas en 27 estados y el sistema contaba con alrededor de 5,300 cajas locales y un total de 345 mil socios (FONAES). Esta extensa red de unidades locales les ha permitido captar más de 768 millones de pesos en depósitos, suma equivalente al 59 por ciento de la cartera de crédito del sistema y que han venido a engrosar los montos de las recuperaciones del Crédito a la Palabra. Las captaciones han provenido de 132 mil depositantes, con un monto promedio de depósito de 5,800 pesos.

Las cifras muestran, no obstante, un lento crecimiento de las captaciones. Para ponerlas en contexto, en Bolivia las cinco instituciones especializadas en microfinanzas han logrado captar US \$303 millones de 328 mil depositantes, con un importe promedio de depósito de US \$925, en un tiempo de permanencia similar (Gómez Soto y González-Vega, 2006).

Debe reconocerse, sin embargo, que las cajas solidarias en México operan exclusivamente en áreas rurales, y que el mercado boliviano representa grandes diferencias al mercado mexicano, incluyendo una magnitud mucho mayor. Como en el caso de las uniones de crédito y las SAP, las cajas solidarias se constituyen principalmente en un fenómeno regional. Así, el 63 por ciento de las colocaciones y 73 por ciento de las captaciones se concentra en cajas solidarias localizadas en los estados de Nayarit, Jalisco y Oaxaca (Gráfico 8). Esta concentración de los volúmenes de la actividad de intermediación se produce a pesar de que las cajas en dichos estados representan únicamente el 29 por ciento del número de cajas solidarias a nivel nacional (Gráfico 9), el 20 por ciento del número de cajas locales (Gráfico 10) y el 35 por ciento del número de socios (Gráfico 11).

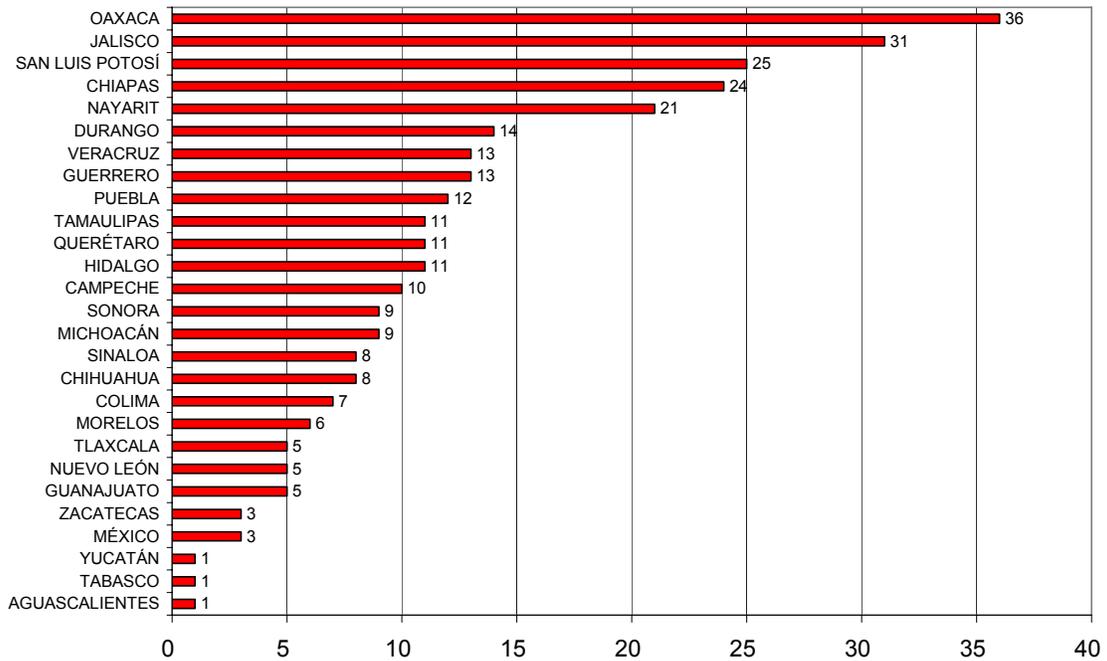
**Gráfico 8**

**Cajas solidarias: saldos de préstamos y ahorros por estado**



**Gráfico 9**

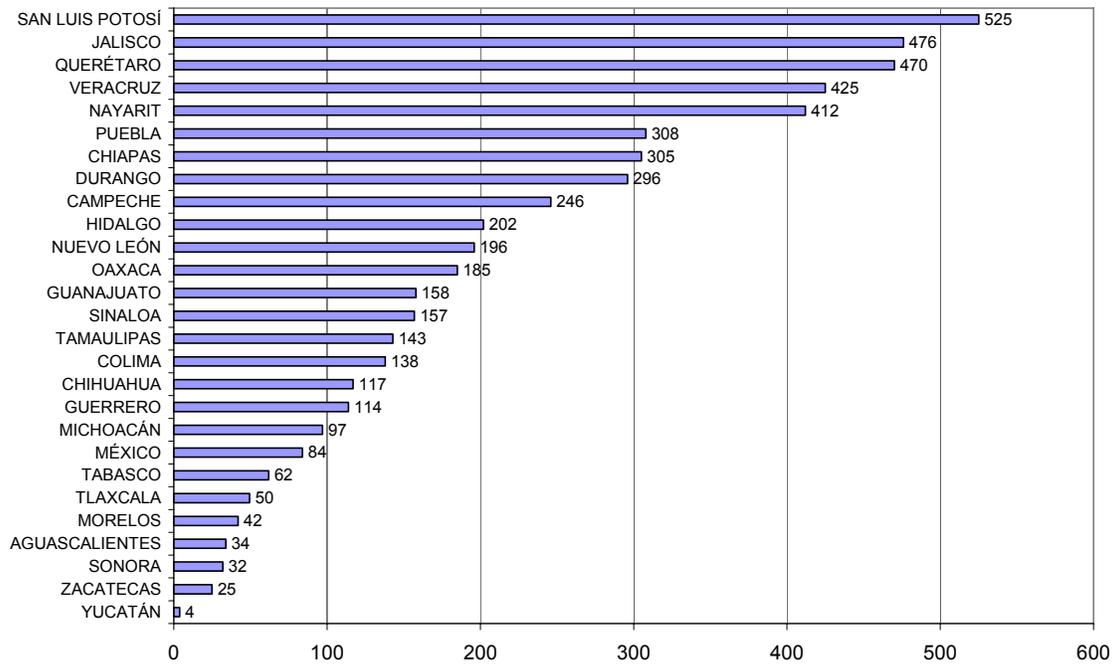
**Cajas solidarias por estado**



Fuente: Elaboración propia con información de FONAES a septiembre de 2005

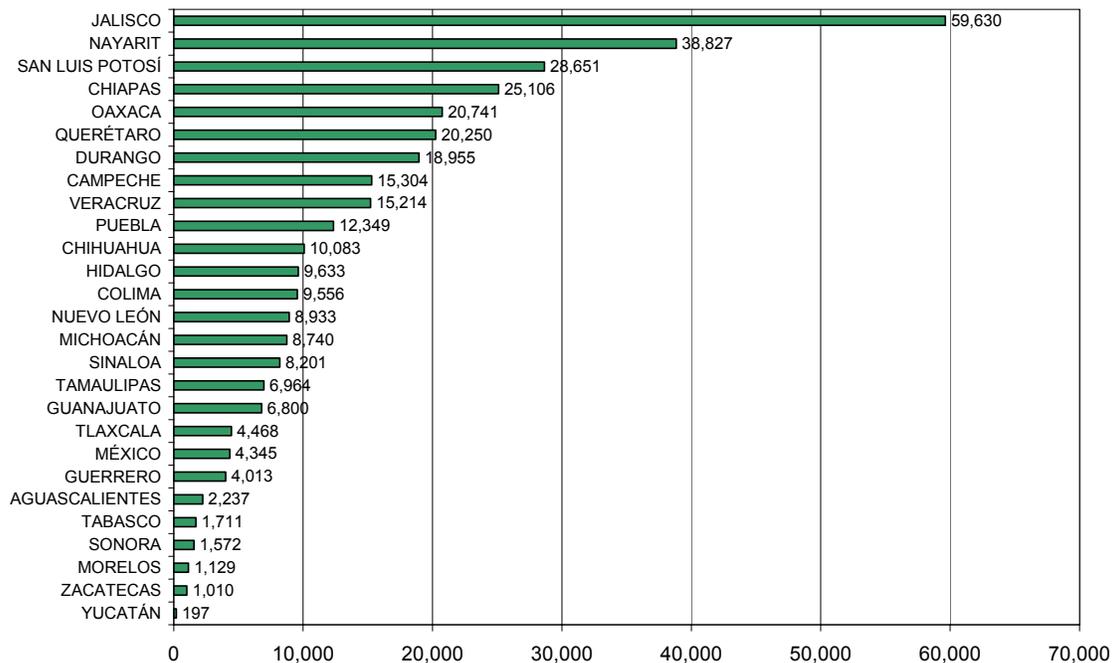
**Gráfico 10**

**Cajas solidarias locales por estado**



**Gráfico 11**

**Cajas solidarias: número de socios por estado**



Fuente: Elaboración propia con información de FONAES a septiembre de 2005

Las causas de este resultado deben ser cuidadosamente analizadas; elementos tales como la densidad de población, la dispersión geográfica de las comunidades, la infraestructura, la actividad económica de cada estado, además de otros relacionados con las características organizacionales, deben ser considerados en la explicación. Dado su origen común y participación en un sistema integrado, la identificación de razones que expliquen **desempeños diferenciados** pueden arrojar luz sobre determinantes de éxito en el desarrollo de entidades financieras locales.

Un hecho destacable en las estadísticas presentadas es que no necesariamente un mayor número de sucursales (cajas locales) garantiza un mayor volumen de actividad financiera. La extensificación, mediante la creación de un mayor número de oficinas, o la intensificación, mediante aumentos de la productividad en las oficinas ya existentes, son estrategias de expansión que deben ser evaluadas de acuerdo al ámbito en que cada entidad opera.

En cuanto a la cartera vencida, a septiembre de 2005, oficialmente el índice de mora se encuentra en 10.6 por ciento. Sin embargo, este dato no necesariamente refleja el verdadero nivel de cartera vencida. Esta afirmación se fundamenta en dos razones. Por una parte, sólo se cuenta con información para 235 cajas, habiendo quedado por fuera un total de 68 cajas que no reportaron su información financiera y para las cuales se puede suponer que la mora es mayor. Por otra parte, no existe una supervisión efectiva que aumente el grado de confiabilidad de la información. A manera de referencia, las cajas solidarias más antiguas, aquellas que comenzaron a funcionar en 1993, a septiembre de 2005 tenían una mora de 13 por ciento.

A partir de un muestreo de cajas solidarias en el Estado de Oaxaca, se pudo establecer que el programa adolece de profundas deficiencias, las que se manifiestan en elevados índices de mora (17 por ciento, a diciembre de 2002). Los problemas más frecuentes son: pugnas internas entre consejeros, información contable rezagada y controles internos débiles que aumentan el riesgo de fraude. Un dato revelador es que, de 42 instituciones en el referido estado, se estima que solo 7 operaban con normalidad; es decir, un 83 por ciento tenían problemas de alguna naturaleza y, en la mayoría de los casos, se trataba de una multiplicidad de problemas, con raíces estructurales.

La débil situación de las cajas no deja de sorprender, en alguna medida, más aún si consideramos que, durante estos 12 años, FONAES ha inyectado recursos sustanciales para el desarrollo del subsector. De acuerdo a algunos expertos, esta intervención ha sido más bien contraproducente, porque ha frenado el proceso de aprendizaje de directores y socios. Al respecto, es interesante ver que las experiencias exitosas son aquellas cuya base de organización fueron iniciativas locales; tal es el caso de la Caja Solidaria Tosepantomín, localizada en Cuetzalan (Puebla). El recuadro 5 presenta una breve descripción de este interesante caso.

### Recuadro 5. Caja Solidaria Tosepantomín (1998)

La caja solidaria Tosepantomín (dinero para todos, en idioma Nahuatl) es el brazo financiero de la cooperativa agropecuaria Tosepan Titanisque (unidos venceremos). La caja es parte de un programa integral que tiene varios módulos: producción, comercialización, capacitación, turismo y otros. Si bien la entidad está constituida como caja solidaria, en realidad nació con recursos de los socios y no a partir de recuperaciones del Programa de Crédito a la Palabra. Decidió adoptar la forma de caja solidaria por la conveniencia de obtener acceso a recursos financieros y asistencia técnica de FONAES y otras entidades.

La tecnología de crédito empleada es una variante de la de grupos solidarios (4 a 7 personas), cuya característica particular es que las solicitudes son individuales en tanto que el grupo funge como garante. A diferencia de la tecnología tradicional de grupo solidario, donde la decisión de aprobar los préstamos recae exclusivamente en personal de la institución financiera, en este caso el promotor expone la situación financiera declarada por el solicitante al resto de los componentes del grupo, quienes aprueban, modifican o rechazan la solicitud. Posteriormente, otras instancias, como el comité de la comunidad y luego el comité de crédito de la cooperativa, evalúan la solicitud.

La caja cuenta también con la modalidad de crédito individual con garantía personal, cuya proporción no excede el 5 por ciento del total de la cartera. Se pudo advertir que el directorio no tiene interés en promover este tipo de crédito, por considerarlo más riesgoso. Tosepantomín se encuentra bien posesionada en su área de influencia y cuenta con el apoyo técnico de Desjardins. Uno de los problemas que enfrenta es su limitado acceso a fuentes de financiamiento. Otro factor que pudiese incidir en su desempeño es el subsidio a otras actividades que realiza la cooperativa, enfoque que es muy frecuente en cooperativas que no son de objeto único.

A pesar del relativo éxito que el subsector de las cajas solidarias ha tenido en términos de cobertura en el área rural, su futuro es incierto, dada su precaria situación financiera y frágil sostenibilidad. En nuestro criterio, su continuidad dependerá en gran medida de los recursos provenientes de las recuperaciones del Programa de Crédito a la Palabra. La suspensión de este programa de subsidios sería equivalente a retirar el tanque de oxígeno a un paciente que se encuentra en terapia intensiva. Cualquier decisión sobre el subsidio inicial y el apoyo a la red de cajas solidarias deberá fundamentarse en una evaluación de costos y beneficios sociales, desde la perspectiva de cuál debe ser una intervención óptima del Estado en este caso, tema más allá de los alcances de este trabajo. Un aspecto que debe ser evaluado es la naturaleza de los **incentivos** que se generan al otorgar un préstamo sin interés (Crédito a la Palabra) como antecedente para la participación en un programa regular de crédito, donde las tasas de interés debieran promover la sostenibilidad. Asimismo, ante la expectativa de que desaparezca eventualmente el subsidio señalado, que es lo que sustenta la expansión de la cartera, los socios podrían adoptar un comportamiento oportunista, dejando de pagar sus deudas.

## F. Redes de Microbancos

### 1. Origen

La red de microbancos es un modelo diseñado por la **Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social** (AMUCSS), a partir de las lecciones aprendidas de la experiencia internacional y del poco éxito que las uniones de crédito agrícolas tuvieron. El primer microbanco comenzó a operar en 1999, en el Estado de Oaxaca, y a junio de 2005 habían siete redes de microbancos en operación, con presencia en los estados de Oaxaca y Puebla. Estas instituciones se caracterizan por prestar servicios financieros **integrales** en comunidades rurales indígenas con altos niveles de marginalidad.

En 1992, la iniciativa de crear una red fue una respuesta a la desproporción que existía entre las uniones de crédito, en cuanto a tamaño, por parte de las uniones de crédito denominadas del sector social, que atendían a campesinos de bajos recursos y que, por tener una escala pequeña, tenían muy bajo poder de negociación ante los entes financiadores. En un intento por ganar mayor representatividad, éstas se agruparon en torno a AMUCSS. A su vez, la Asociación eventualmente promovió la creación de las redes de bancos comunales (Bouquet y Cruz, 2002). El recuadro 6 presenta una breve descripción de esta innovadora iniciativa.

### **Recuadro 6. Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS, 1992)**

La Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS) es un organismo de representación, capacitación y asistencia técnica que llegó a aglutinar a 32 uniones de crédito campesinas, orientadas a la atención de pequeños productores en las áreas rurales exclusivamente. De las uniones de crédito originales, al momento del trabajo de campo de OSU se encontraban operando únicamente cuatro. A lo largo de su historia, AMUCSS ha promovido diferentes formas de organización, con el principal propósito de hacer más accesible los servicios financieros integrales a pequeños agricultores. El primer intento fue a través de la promoción de uniones de crédito. Posteriormente impulsó a entidades cooperativas, las que, de acuerdo a su Directora General, Dra. Isabel Cruz, tienen la particularidad de que no llegan a trabajar con los estratos más pobres. Ante esta deficiencia, se promovieron las instituciones financieras rurales y los microbancos, estos últimos orientados a servir a los más pobres. AMUCSS tiene esta orientación más que ninguna otra organización examinada en este estudio.

La Asociación ha jugado un papel muy importante en la tarea de representación y les ha permitido a las uniones de crédito pequeñas aumentar su poder de negociación ante los organismos estatales de financiamiento. Luego del cierre de la mayoría de sus afiliadas, AMUCSS ha orientado sus fuerzas a potenciar su proyecto de microbancos, empleando para el efecto la red de financiamiento construida con organismos nacionales e internacionales. El desafío clave para AMUCSS hacia el futuro es lograr un buen equilibrio entre una gerencia profesional (lo cual requiere cierto grado de estructura centralizada) y los valores cooperativistas de participación local. Este equilibrio debería permitir lograr las economías necesarias para que las cajas puedan crecer más, lo que no se ha podido lograr con su énfasis actual en la gerencia local.

Uno de los conceptos más novedosos que los microbancos introducen es que se articulan en **redes**, lo que les permite operar en forma descentralizada y al mismo tiempo beneficiarse del trabajo conjunto e integrado en diversas áreas, tales como: representación, manejo de liquidez, intercambio de conocimiento y acceso a asistencia técnica. El nexo entre los microbancos se constituyen las Unidades Técnicas Regionales, que son las encargadas de proporcionar asistencia técnica. Actualmente se encuentran asesorando a sus afiliadas en el trámite que llevan ante la CNBV para ser autorizadas, dado que todavía el sistema enfrenta grandes retos de gobernabilidad, cartera en riesgo, seguridad de depósitos y eficiencia, entre otros. Otra de sus características es el énfasis que hacen en la promoción de tres aspectos: el sector rural, el ahorro y la participación social, recalcando los criterios de sostenibilidad y permanencia.

### **Recuadro 7. Microbanco Lis Mii (1999)**

Ubicado en Miahuatlan de Porfirio Díaz, en el Estado de Oaxaca, el Microbanco Lis Mii pertenece a la red de microbancos denominada **Finanzas Comunitarias de Oaxaca** (Fincoax S.C.). Esta red está compuesta, además, por los microbancos: Xuú ñuu ndavi, localizado en Santa Cruz Mixtepec, y Ñuu La Vi, en Tlajjaco. Lis mii (casa de dinero) tiene dos sucursales, una ubicada en San Agustín y la otra en San Baltazar. En poco más de cinco años de operación, este microbanco cuenta con alrededor de 2,600 socios y una cartera de 5.5 millones de pesos y muestra un nivel de mora de 12 por ciento.

La población atendida está compuesta mayoritariamente por pequeños productores rurales, con un promedio de área de cultivo de 2 a 3 hectáreas, cuya participación en el volumen total de cartera es 65 por ciento. La tecnología de crédito empleada es la de grupos solidarios, compuestos por 5 a 7 personas. Se diferencia de la tecnología solidaria tradicional en que el monto del préstamo varía entre los componentes del grupo. Este tipo de crédito representa el 70 al 80 por ciento de la cartera. Se aplica el criterio de gradualidad en relación al plazo y monto, donde el primer préstamo se encuentra entre mil a dos mil pesos, a un plazo de 4 meses y a una tasa de interés de 3 por ciento mensual. El crédito individual representa la diferencia y su evaluación se realiza a partir de estados financieros y flujos de caja construidos por los promotores. El criterio que se aplica para fijar los límites de crédito es que las cuotas no deben exceder el 30 por ciento del flujo de caja del deudor.

Existen elementos que permiten señalar que este proyecto puede ser exitoso: la evaluación de crédito individual es minuciosa, los funcionarios del microbanco son gente del lugar y están comprometidos con la organización y se ha diseñado un sistema de zonificación por promotor, lo que aumenta su productividad y el aprovechamiento del apoyo técnico que reciben de AMUCSS. Sin embargo, se debe reconocer que también existen grandes retos, incluyendo la concentración geográfica de los microbancos, lo que los hace más vulnerables a riesgos sistémicos, y sus elevados costos operativos. Ambos factores pueden minar sus oportunidades de expansión. De momento, los retos que enfrentan son aumentar su escala y eficiencia, mejorar sus registros contables, reducir su cartera en mora y, en general, desarrollar toda la dimensión de apoyo administrativo (*back office*).

## **2. Desempeño**

Los microbancos son un proyecto ambicioso, ya que concentran sus operaciones en zonas aisladas y de difícil acceso. Para este propósito, el trabajo de los promotores es crítico, porque a partir de rutas definidas se encargan de acercar servicios financieros a estas localidades remotas. Por los elevados costos operativos que implica el realizar este trabajo, este tipo de entidades, según AMUCSS, requieren de al menos cuatro años de subsidio, antes de mostrar autosostenibilidad. El recuadro 7 describe la situación del microbanco Lis Mii, con sus oportunidades y desafíos.

Los microbancos plantean una pregunta importante e interesante, acerca de cuál es la mejor forma de llegar a las zonas más recónditas y aisladas con servicios financieros. ¿Se logrará este objetivo a través de entidades creadas con este propósito particular o se alcanzará el mismo objetivo más bien por medio de un proceso de expansión de entidades de ámbito más amplio, que sean robustas y tengan experiencia en innovación y administración? La experiencia internacional ha señalado que, en diferentes contextos, ambos caminos han tenido éxito. Incluso se presenta la posibilidad de vincularlos, ya sea en redes como la de AMUCSS o por medio de alianzas estratégicas con otras entidades financieras, a fin de superar algunas de sus debilidades. Estas alianzas estratégicas muestran elementos promisorios en otros países (Falk, Quirós y González-Vega, 2006). Como en el caso de las cajas solidarias, las redes de microbancos ofrecen una oportunidad interesante para investigar más a fondo los determinantes de éxito en la ampliación de la frontera de servicios financieros hacia clientelas marginales.

### **G. Una visión comparativa**

Esta breve descripción de cada subsector revela la gran heterogeneidad que caracteriza a las organizaciones de asociación cooperativa en México, como resultado de los procesos históricos, culturales y políticos que les han dado origen. Esta multiplicidad dificulta la labor tanto del regulador como del investigador. Para ayudar al lector en el esfuerzo comparativo, la Tabla 5 resume algunas de las características salientes de cada subsector, desde su antigüedad, marco regulatorio, asociatividad y autoridad para ejercer determinadas funciones hasta el grado de presencia rural. A su vez, Conde Bonfil (2000) ofrece una admirable descripción de un elevado número de entidades representativas de este sector.

**Tabla 5**

<b>Características relevantes del sector cooperativo por subsector</b>						
	<i>Uniones de Crédito</i>	<i>Cajas Populares</i>	<i>SAP</i>	<i>Cajas Solidarias</i>	<i>CAP</i>	<i>Micro-bancos</i>
<b>CREACION</b>						
Año de creación	1932	1951	1991	1993	1994 (1)	1999
Autorizada por	CNBV		SHCP	FONAES		
Supervisión	CNBV	No formal	CNBV	FONAES	No formal Federaciones	No formal FedRural
Forma Jurídica	Sociedad anónima	Asociación o sociedad civil	Con personería jurídica y de capital variable	Sociedad civil	Sociedad de responsabilidad limitada	Sociedad civil
Organización administrativa en redes	No	No	No	Si	No	Si
Federaciones	AMUCSS para UC que atienden a pequeños productores	ANURCO	FMEAC	Consejos coordinadores estatales	Existen 20 a 25	FedRural cumple las funciones de Federación
Confederaciones	No	No	No	Consejo Nacional Consultivo	CNMCAP, CCAPEUM	No
Autogestión	No. Financiadore participan	Si	Si	No. FONAES participa activamente	Aparentemente sí	No. AMUCSS puede vetar
<b>OPERACIONES</b>						
Autorizada para captar depósitos del público	Si	No	Si	No	No	No
Principal fuente de fondeo	Entidades de primer y segundo piso	Depósitos y aportación de socios	Depósitos y aportación de socios	Recursos del crédito a la palabra	Depósitos y aportación de socios	Entidades de primer y segundo piso
Grado de orientación al área rural	Medio	Medio	Medio	Alto	De acuerdo al tamaño. Alto en pequeñas, y medio y bajo en grandes	Alto
<b>ALIANZAS</b>						
Integración a L@red de la gente (2)	Ninguna	22 (15%)	3 (30%)	10 (5%)	17 (12%)	Ninguno

(1) Se fundaron en los años sesenta pero se constituyeron en CAP en 1994.

(2) Con información publicada en el sitio web de BANSEFI al mes de diciembre de 2005.

Usando este cuadro comparativo como referencia, en la Tabla 6 se presentan las características correspondientes a las más importantes organizaciones visitadas durante el trabajo de campo del equipo de OSU. Esta muestra, no aleatoria, contiene un conjunto de entidades excepcionales que, sin duda, no representan la totalidad del sector sino algunas de sus mejores manifestaciones.

**Tabla 6**

<b>Información relevante de entidades visitadas</b>					
	<i>Caja Popular Mexicana</i>	<i>CAP Libertad</i>	<i>CAP URAC</i>	<i>Caja Solidaria Tosepantomin</i>	<i>Microbanco Lis Mii</i>
Oficina Central	León (Guanajuato)	Querétaro (Puebla)	Tequisquiapán (Puebla)	Cuetzalan (Puebla)	Miahuatlan (Oaxaca)
Fecha de Información	Jun-05	Jun-05	Jul-05	Jun-05	Jun-05
Nº sucursales	331	76	4	3	2
Nº socios	1,000,0000	525,800	16,750	9,100	2,600
Activo (millones de pesos)	8,869	4,594	16.0	8	n.d.
Cartera (millones de pesos)	6,416	3,460	5.8	6	5.4
Importe promedio de préstamo (pesos)	14,000	19,000	4,000	7,000	n.d.
Morosidad (%)	6.0	5.7	6.8	1.7	12.0
Tasa de interés activa (%)	13.9 - 24.9	15 - 28.8	18 - 21.4	18 - 32.2	36
Tasa pasiva cuenta de ahorro (%)	4.2	0.5	3.5	8.0	4.0

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas sostenidas con personal ejecutivo de las entidades

#### IV. Tamaño del sector cooperativo mexicano

La descripción – en la sección anterior – de las distintas formas de asociación cooperativa que operan en las áreas rurales de México puso en evidencia tanto la heterogeneidad de diseños institucionales que caracteriza a este sector como la ausencia de criterios consistentes que hubiesen guiado la creación y expansión de los diversos tipos de entidades. Esta **multiplicidad** de formas representa un desafío, tanto para las autoridades prudenciales o los financiadores potenciales, incluyendo a los depositantes, como para el investigador. Esta variedad de formas es además fuente de numerosas asimetrías regulatorias, las que dificultan el desarrollo del mercado. Estas complicaciones se extienden a cualquier intento de medición del tamaño del sector.

Se debe partir, entonces, del reconocimiento de que, dadas las limitaciones de información, es difícil precisar el tamaño actual del sector cooperativo. En esta sección, sin embargo, lo que se pretende es proporcionar una idea de la dimensión del sector con base en la información presentada y los criterios expresados por conocedores del sector. Debe tenerse presente, además, que en algunos casos el sub-sector muestra una elevada concentración en pocas entidades.

**Tabla 7**

Tamaño estimado del sector cooperativo en México, desagregado por subsectores							
	Cajas Populares	SAP	CAP*	Uniones de Crédito	Cajas Solidarias**	Micro-bancos	Total Sector Cooperativo
Número de entidades en operación	165	9	186	181	303	19	863
Número de entidades con autorización revocada	n.a.	11	n.a.	225	n.d.	n.a.	236
Porcentaje de entidades con autorización revocada	n.a.	55.0	n.a.	55.4	n.d.	n.a.	21.5
Número de socios (miles)	455	1,200	1,014	158	344	14	3,185
Participación (%)	14.3	37.7	31.8	5.0	10.8	0.4	100.0
Monto de activos (millones de pesos)	3,378	15,611	8,535	16,560	1,865	30	45,979
Participación (%)	7.3	34.0	18.6	36.0	4.1	0.1	100.0

Fuentes: Cajas Populares (Rojas, 2003), SAP (CNBV, junio de 2005), CAP (BANSEFI, censo de 2001), Uniones de Crédito (CNBV, junio de 2005), Cajas Solidarias (FONAES, septiembre de 2005), Microbancos (AMUCSS, diciembre de 2004).

\* Rojas (2003) estima que existen 500 Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

\*\* Para las cajas solidarias el volumen de activos es un estimado que resulta de la suma del patrimonio y las captaciones.

Según Rojas (2003), a finales de 2002 el sector financiero social de México (construido sobre el sector cooperativo) hubiese estado conformado por más de mil entidades asociativas y poco más de 2 millones de socios. Sus activos oscilarían alrededor de 12 mil millones de pesos, lo que representaría apenas el 1 por ciento de los activos financieros del país. Por otra parte, de acuerdo a una encuesta realizada por la SHCP en 1999 (no publicada), el número de entidades en el sector cooperativo sobrepasaría las 800.

Otra fuente de información, el “censo” de entidades de ahorro y crédito popular realizado por BANSEFI en el año 2001, determinó la existencia de 388 entidades, con un volumen de activos de 18 mil millones de pesos. Las grandes diferencias en las estimaciones realizadas sobre el tamaño del sector cooperativo nos llevan a construir una estimación propia, para los efectos de este estudio, a partir de la información disponible para cada uno de los subsectores ya discutida. Esta información se resume en la Tabla 7, la que presenta el número de entidades en operación (de por sí, un tema controversial, dado el número potencialmente elevado de organizaciones existentes pero inactivas) y el número de autorizaciones de operación revocadas, lo que permite evaluar la tasa de permanencia de las organizaciones en el tiempo. La tabla también presenta el número de socios y el monto de los activos de cada subsector, indicando su importancia relativa en el total. En la siguiente sección, estas cifras sirven para identificar hechos estilizados sobre el sector.

Para poner algunas de las cifras presentadas en la tabla en el contexto más amplio, se debe notar lo siguiente:

- En cuanto a volumen de activos, el sector cooperativo es equivalente al 7.9 por ciento de la banca de desarrollo y al 2.1 por ciento de los activos de la banca múltiple.
- El número de socios del sector cooperativo es equivalente al 8.8 por ciento del número de cuentas de depósito de exigibilidad inmediata que tiene la banca múltiple.
- Tan solo las cajas solidarias cuentan con 5,303 cajas locales, cifra equivalente al 67 por ciento de las sucursales de la banca múltiple.

Es innegable, entonces, la importancia que el sector cooperativo tiene en el sistema financiero mexicano. Sin embargo, queda abierta la interrogante sobre por qué este sistema relativamente grande en cuanto al número de entidades y maduro en cuanto a tiempo de permanencia en el mercado, que ha recibido continuamente — aunque de manera diferenciada — estímulos estatales de diversa índole (capital semilla, asistencia técnica, acceso a líneas de crédito subsidiadas, descuento de cartera y otros), no ha llegado todavía a mayores niveles de cobertura ni de sostenibilidad. En la siguiente sección se ensayan algunas posibles respuestas a esta interrogante.

## V. Hechos estilizados del sector cooperativo

A partir de la evaluación realizada en las secciones anteriores sobre los diferentes subsectores, podemos caracterizar al sector de formas de asociación cooperativa, en su conjunto, de la siguiente manera. Se trata de un sector:

- Altamente heterogéneo
- Fragmentado
- Concentrado
- Con baja cobertura, tanto desde una perspectiva de amplitud como de profundidad
- Con autosostenibilidad cuestionada

### A. Altamente heterogéneo

No necesariamente causa sorpresa que en un conjunto grande como el que agrupa al sector cooperativo, con aproximadamente 800 entidades financieras, exista gran heterogeneidad (Campos Bolaño, 2005). Lo que sorprende es que la multiplicidad de variedades organizacionales sea tan extrema y que la diversidad se presente en tan múltiples formas y desde tan variadas perspectivas.

De inicio, debe reconocerse que la **heterogeneidad** de los actores oferentes en un mercado financiero, en sí misma, no es una mala cualidad, mientras que esta diversidad sea reflejo fundamentalmente de características del mercado mismo y mientras resulte de la posesión de legítimas ventajas comparativas para operar en diversos segmentos del mercado. En efecto, una demanda por servicios financieros con características muy heterogéneas – en reflejo, a su vez, de la estructura de la economía y de la pluralidad de las formas de organización productiva existentes – va a determinar que la oferta tenga características similarmente variadas. De la misma manera, la posesión de **ventajas** específicas de información, estructuras de incentivos idiosincrásicas u oportunidades particulares para hacer valer los contratos financieros pueden dar origen a la coexistencia en el mercado de intermediarios de muy variadas formas. Es de suponer, entonces, que tal multiplicidad de circunstancias fácilmente podría caracterizar a los mercados financieros en México.

El problema se presenta, sin embargo, cuando la heterogeneidad de actores ha sido producida como resultado de continuados cambios en la regulación, los que arbitrariamente dan origen a organizaciones de nuevas formas, sin que necesariamente su diseño refleje verdaderas ventajas comparativas y sin que dejen de existir las formas anteriores. Este es aparentemente el caso del sistema cooperativo mexicano, donde la heterogeneidad parece responder más a la evolución histórica de las **intervenciones** regulatorias que a legítimos requerimientos de diversidad en el mercado.

A su vez, las **asimetrías** regulatorias creadas a lo largo de este proceso histórico han influido en el desempeño de cada subsector y han perjudicado la eficiencia con que operan los mercados. Asimismo, la multiplicidad de formas organizacionales le ha restado transparencia al sistema, por lo difícil que es para el público lograr una comprensión cabal del sector. Algunas de las manifestaciones de estas asimetrías las encontramos en los siguientes aspectos:

- **Constitución de la entidad.** Se han identificado al menos cinco formas jurídicas que las cooperativas pueden adoptar para su constitución: sociedad civil, asociación civil, sociedad con personería jurídica y de capital variable, sociedad de responsabilidad limitada y sociedad anónima.
- **Regulación y supervisión.** No todos los subsectores se encuentran regulados ni supervisados prudencialmente. La supervisión, cuando existe, está a cargo de la CNBV, FONAES o las federaciones. La CNBV ejerce la supervisión en el caso de SAP y uniones de crédito, FONAES la ejerce en el caso de las cajas solidarias y las federaciones la aplican en el caso de cajas populares y CAP.
- **Funcionamiento.** Las actividades permitidas varían de acuerdo al subsector y tampoco existe claridad en la normativa. Esto crea distorsiones en la determinación de la competitividad de los distintos tipos de entidad.

Entonces, cabe preguntarse por qué se producen asimetrías regulatorias tan marcadas al interior de un mismo sector y por qué este marco regulatorio además va cambiando constantemente. La respuesta parece encontrarse en los **ciclos políticos**. Al no existir una política de estado clara y de largo plazo sobre la mejor forma de intervención en el mercado financiero popular, los gobiernos ponen en práctica una serie de medidas que representan, al inicio de cada sexenio, aparentes innovaciones y que son *blindadas* antes de que la nueva administración se haga cargo del gobierno.

Esta dinámica ha generado un proceso de **sedimentación**, donde los proyectos originales se van metamorfoseando con el paso del tiempo pero no desaparecen, gracias a los creativos blindajes que se diseñan, y donde nuevos proyectos aparecen, para crear un estrato más, que simplemente es agregado a los existentes, para ir de esta manera conformando la estructura arbitrariamente heterogénea observada. La heterogeneidad del sistema de organizaciones de asociación cooperativa en México — apenas un componente del sistema financiero popular — ha sido entonces el resultado de un proceso histórico, exógeno a las circunstancias del mercado pero con consecuencias negativas en su desarrollo, que además ha creado condiciones para que perduren fuertes resistencias a su transformación.

Una ciclicidad semejante ha sido observada en el sistema financiero mexicano, en general (Villalpando, 2000). Estos ciclos políticos y las correspondientes intervenciones han tenido efectos nocivos sobre el sector cooperativo. Estas consecuencias adversas se manifiestan en:

- **Asimetrías regulatorias**, que perjudican la eficiencia y reducen la estabilidad del sistema
- Múltiples **intentos fallidos** de llevar servicios financieros a las áreas rurales mediante la creación artificial de nuevos tipos de entidades financieras que no perduran o que no tienen capacidad de expansión masiva
- Distintas formas de intervención estatal, a través de múltiples dependencias (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SEDESOL, SAGARPA, Secretaría de Economía y otras), que no necesariamente guardan **consistencia** entre sí.

En consecuencia, los ciclos políticos han contribuido en gran medida a generar un sector cooperativo muy heterogéneo y confuso. A esto se le ha sumado la ausencia hasta ahora de una regulación y supervisión prudencial efectiva – en buena medida, una consecuencia de los mismos procesos – que se ha traducido en varios casos de quiebras, incluso algunas como resultado de estafas. Ambos elementos han minado la **confianza** del segmento de mercado meta, especialmente campesinos pobres, quienes por ser tan vulnerables a shocks exógenos son muy adversos al riesgo. Modificar la memoria sobre estos acontecimientos adversos es una tarea costosa pero indispensable para permitir su expansión.

A manera de ilustración de la falta de credibilidad en el sector, encontramos que en un estudio realizado por el Banco Mundial, de una muestra de 2,499 jefes de familia encuestados en Oaxaca y la Huasteca, únicamente un 6 por ciento de ellos mantenía depósitos en entidades financieras (World Bank, 2001). De este porcentaje, los bancos atraían una proporción de los depositantes mayor a los atraídos por las entidades financieras populares, a pesar de que estas últimas se encontraban relativamente más cerca de los clientes rurales.

## B. Fragmentado

Una región o un sector se dice que están fragmentados cuando en su interior existen oportunidades de **arbitraje** que aún no han sido explotadas. Es decir, las oportunidades para un intercambio mutuamente beneficioso todavía no han sido agotadas. Normalmente, esto se presenta cuando existen distancias – ya sea geográficas, étnicas, lingüísticas, culturales o de cualquier otra índole – que separan a los potenciales beneficiarios (depositantes, intermediarios y deudores, por ejemplo), cuando hay algunas otras fuentes de costos de transacciones – que dificultan el intercambio – o cuando existen barreras inducidas por políticas o erigidas por intervenciones en el mercado.

En estas circunstancias, es posible observar diferentes precios (por ejemplo, tasas de interés) por un mismo servicio y, cuando los costos de transacción son prohibitivos, muchas oportunidades de intercambio no se materializan del todo (es decir, el acceso al servicio de crédito o de facilidades de depósito no se da). Cuando hay fragmentación, demandantes de servicios financieros en igualdad de condiciones enfrentan respuestas de oferta muy diversas. Esto ocurre con frecuencia en los mercados financieros, por las dificultades de información, incentivos y cumplimiento de contratos que los distinguen. El grado de fragmentación que caracteriza a los segmentos de los mercados financieros atendidos por las organizaciones cooperativas y sus competidores en México es mayor al observado en países equivalentes (González-Vega, 2004).

Además de limitar las transacciones entre las entidades financieras y sus clientes actuales y potenciales, la fragmentación reduce las oportunidades de interacción entre las entidades mismas y la comunicación con potenciales socios en alianzas estratégicas entre organizaciones. Por una parte, las distancias de todo tipo se manifiestan en falta de comunicación entre las entidades que conforman el sector así como la poca interacción con otros intermediarios financieros. En el caso de las cooperativas, estas barreras se han manifestado en las dificultades que algunas entidades han encontrado para crear las federaciones encargadas de la supervisión delegada que la nueva legislación requiere. Además, no existen bases de datos completas y relevantes sobre deudores que las entidades puedan compartir, para reducir los riesgos de comportamiento oportunista.

En general, el trabajo de estos intermediarios es aislado y en algunos casos crea posiciones de monopolio. La fragmentación y la poca comunicación además han impedido que se produzcan procesos de aprendizaje más acelerados, a nivel del mercado, y le han restado efectividad a los mecanismos de representación de los distintos tipos de organización en el debate de políticas. A la vez, las asimetrías regulatorias y los muy diversos grados y mecanismos de apoyo estatal han reducido las oportunidades de que diferentes tipos de organizaciones cooperativas puedan competir de maneras más transparentes.

### C. Concentrado

El sector cooperativo está concentrado en un grupo de entidades y en algunas regiones del país. Las cuatro entidades más grandes en activos de cada subsector de formas de organización cooperativa: Caja Popular Mexicana (SAP), Cooperativa Libertad (CAP), UCIALSA (unión de crédito) y Santa María del Oro (caja solidaria) tienen una participación de mercado en el total de activos del sector de 35 por ciento (Tabla 8). Es decir, el 0.5 por ciento del número de entidades concentran más de un tercio de los activos del sector cooperativo. Es plausible que no más de una quincena de entidades concentre la mitad de los activos del segmento de mercado. Una situación semejante se presenta con Compartamos, en el sector de microfinanzas propiamente.

**Tabla 8**

Concentración de las entidades mas grandes en tamaño de activos por subsector							
	Cajas populares	SAP	CAP	Uniones de crédito	Cajas solidarias*	Micro-bancos	Total sector cooperativo
Número de entidades en operación	165	9	186	181	303	19	795
Monto total de activos (millones de pesos)	3,378	15,611	8,535	16,560	1,865	30	45,979
Nombre de la entidad mas grande en tamaño de activos por subsector	n.d.	CPM	Coop. Libertad	UCIALSA	Santa María del Oro	n.d.	n.a
Monto de activos de la entidad mas grande en activos por subsector (millones de pesos)	n.d.	8,869	4,594	2,633	77	n.d.	16,173
Participación en el total de activos por subsector (en porcentaje)	n.d.	56.8	53.4	15.9	4.1	n.d.	35.2

\* El monto de activos es un estimado que resulta de la suma del patrimonio y las captaciones.

Estos grados de concentración no son atípicos en el mercado financiero y aparentemente no serían, en este caso, obstáculo para que se diese suficiente competencia, si no fuese por la fragmentación geográfica del mercado. De hecho, perfectamente pueden darse gran rivalidad y contestabilidad en un segmento de mercado dado en el que compiten unos pocos oferentes. Si, además, en ese segmento compiten intermediarios de diversos tipos, se podría dar una competencia fuerte, como la observada en el sector de microfinanzas boliviano (Gonzalez-Vega y Villafani-Ibarnegaray, 2004). La concentración presenta, no obstante, un reto para las autoridades prudenciales, las que deben balancear la robustez que proviene de fuertes economías de escala y de ámbito y de oportunidades para diversificar carteras con la concentración de riesgos elevados en una sola entidad.

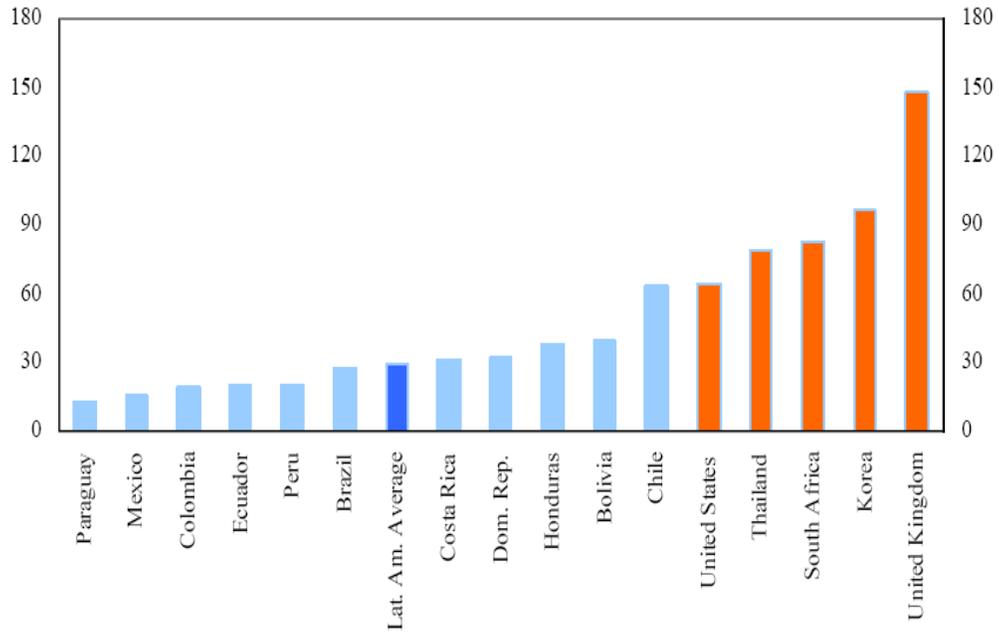
Junto a la estructura concentrada del mercado, existe una tendencia a que estas entidades se concentren en algunos estados del país. El “censo” de BANSEFI para 2001 muestra que existe una alta concentración de entidades en cinco estados: Jalisco, Oaxaca, Guanajuato, Nayarit y Durango, con una participación de 49 por ciento, equivalente a 197 de las 388 entidades censadas. De acuerdo a la información disponible, la concentración geográfica está diferenciada por subsectores de la siguiente manera:

Uniones de crédito:	Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Veracruz, y Chihuahua
Cajas solidarias:	Nayarit, Jalisco, San Luis Potosí, Chiapas y Oaxaca
SAP:	San Luís Potosí, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro y Zacatecas (similar a la zona de influencia de Cooperativa Libertad)

La concentración geográfica se produce mayormente en estados de la zona central del país, a excepción de Oaxaca, y Nuevo León. Las razones por las que el sistema cooperativo se concentra en esta zona central deben ser analizadas con detalle; sin embargo, a partir de un análisis preliminar, ninguno de los siguientes criterios se constituye – al menos por sí solo – en factor explicativo de la concentración: densidad poblacional, producto interno bruto per capita, marginalidad, infraestructura de carreteras y nivel de educación de sus pobladores (Véase Tabla A en el Anexo). Una de las posibles razones es la **externalidad** positiva que se deriva de la aglomeración que existe alrededor del la ciudad de México (*cluster*).

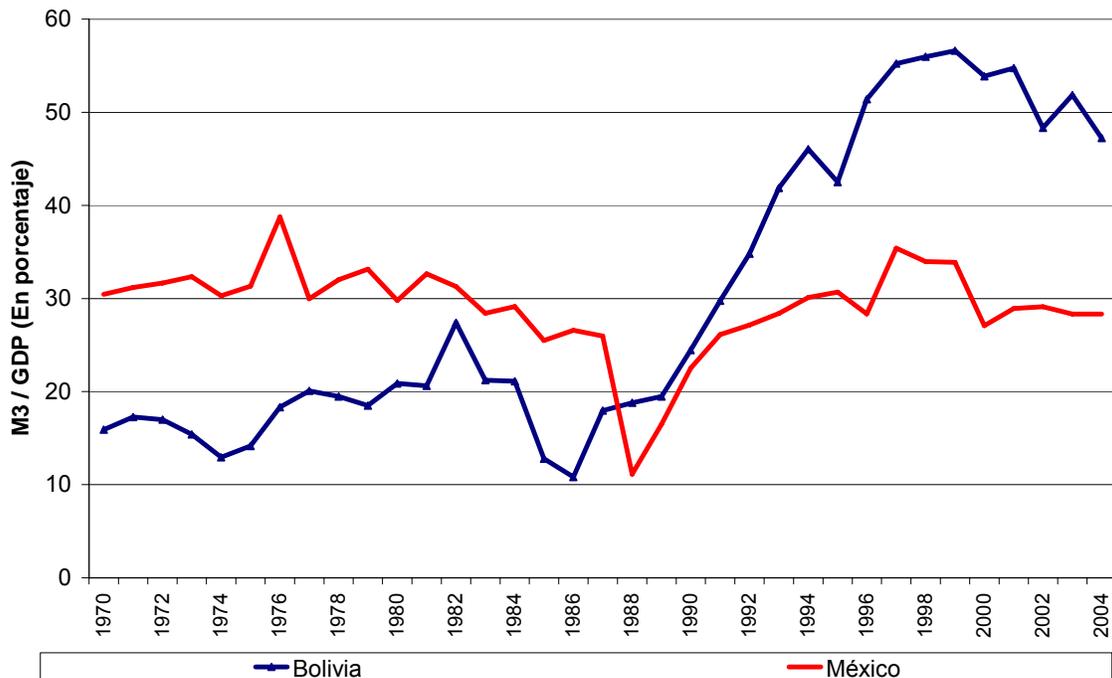
La explicación contenida en el diagnóstico elaborado por PANHAL (2001), sobre la concentración de entidades que atienden al sector rural en ciertos estados, se fundamenta en tres factores: la importancia que el sector agropecuario tiene en el valor de la producción interna de cada estado, un elevado índice de migración de su población masculina a Estados Unidos y la ausencia de banca comercial en estos estados. La presencia de los tres elementos y, en especial, la combinación de una alta tasa de migración y la agricultura como actividad preponderante son una señal de altos niveles de pobreza. Aparentemente hay dos explicaciones contrapuestas sobre por qué emergen entidades de crédito en estos estados. Por una parte, dichos estados se beneficiaron de programas gubernamentales orientados a la creación de entidades financieras que se focalizan en zonas de alta marginalidad. Por otra parte, la ausencia de la banca comercial y la poca efectividad de los programas estatales para atender a segmentos muy pobres de la población crean un terreno fértil para que germinen entidades financieras alternativas en estas regiones. Cuál de ambas es la verdadera explicación es una cuestión empírica cuyo análisis vale la pena.

**Gráfico 12**  
**Profundización financiera en varios países**



**Gráfico 13**

**Evolución de la profundización financiera en México y Bolivia**



Fuente: *World Development Indicators* del Banco Mundial

## D. Baja Cobertura

La importancia de una mayor profundización financiera radica, entre otras razones, en que los procesos de **intermediación** (la movilización de depósitos y el otorgamiento de crédito, conjuntamente) se constituyen en uno de los motores para lograr un crecimiento económico más rápido (Levine, 1997). Una mayor profundización financiera contribuye a una mejor asignación de los recursos, a incrementar los flujos de inversión, a mejorar la información disponible y el desempeño de las organizaciones y a reducir los costos del manejo del riesgo.

México no sólo presenta una baja profundización financiera, en comparación a otros países de la región (Gráfico 12) sino que, además, en el transcurso de los últimos cuarenta años no ha experimentado progresos significativos al respecto (Gráfico 13). Contrastan, en este sentido, tanto la evolución de la profundización financiera mexicana en comparación con la de un país como Bolivia como la comparación reciente con el progreso que había caracterizado a México, principalmente por la ausencia de inflación, en las décadas previas a este último periodo. Además, la crisis financiera de los años noventa hizo que la profundización financiera mexicana sufriera un retroceso. El sector cooperativo no ha sido ajeno a esta situación.

Entre mayor sea la proporción de la población incorporada a los procesos de intermediación financiera y mayor el número de operaciones en la economía que se someten a la disciplina de los mercados financieros, mayor es la probabilidad de que los efectos positivos de las finanzas se multipliquen y mayor es la oportunidad de que los sectores de la población con acceso a estos servicios puedan participar en los frutos del crecimiento económico.

A continuación se evalúa la **cobertura** en su forma más simple, con base en dos componentes: la amplitud, referida al número de clientes atendidos como proporción de la población económicamente activa (PEA), y la profundidad, aproximada por el nivel socioeconómico de las personas atendidas. La profundidad se mide aquí a partir del tamaño promedio de los préstamos. A pesar de no ser el más preciso, este indicador es el más utilizado (Paxton, 2003). Por la dificultad de contar con datos que puedan representar adecuadamente a un sector tan heterogéneo, se ignoran aquí otras dimensiones de la cobertura, tales como la calidad y variedad de los servicios (en su grado de adecuación a las demandas de la clientela meta), su costo (medido tanto por las tasas de interés como por los costos de transacciones) y la permanencia de los servicios prestados.

## 1. Amplitud

Estimaciones basadas en una aproximación al tamaño de la clientela, conforme se ha intentado medir en este trabajo, sugieren que los socios de una cooperativa representan el 7.3 por ciento de la PEA mexicana. Este dato se encuentra, sin embargo, sobreestimado por la doble contabilidad de personas, cuando son socias de más de una cooperativa. En la tabla 15 se muestra la amplitud de la cobertura del sector cooperativo para varios países y el grado de profundización financiera en cada uno de ellos.

**Tabla 9**

<b>Cobertura: criterio de amplitud del sector cooperativo y profundización financiera</b>				
	Cooperativas	Socios (en miles)	Amplitud (% socios/PEA)	Profundización financiera (1)
México (2)	795	3,185	7.3	28.3
Bolivia	24	475	9.0	47.2
Brasil	967	2,136	1.7	23.7
Ecuador	60	1,500	18.7	24.2
Estados Unidos	9,209	85,288	43.5	65.8

Fuente: Informe Estadístico 2004 de WOCCU

(1) Datos obtenidos de la base de datos del Banco Mundial (WDI).

(2) Se calculó con datos propios. El cálculo de WOCCU es 2.54 por ciento de la PEA, para 40 cooperativas con 1.7 millones de socios.

Estas comparaciones deben ser interpretadas con cautela. En especial, se refieren a la amplitud de la cobertura lograda por una forma particular de intermediario (en este caso, las cooperativas), no a la totalidad de la cobertura del sistema financiero. En contraste, los datos sobre profundización financiera se refieren a la importancia relativa de los pasivos del sistema bancario con respecto al producto interno bruto (PIB). Dependiendo de la historia financiera del país y de las características de la regulación, las cooperativas pueden ser un componente importante de este sistema o no. Además, la cobertura se refiere a número de socios, mientras que la profundización financiera se refiere a volúmenes de fondos movilizados localmente. En unos casos, condiciones propicias facilitan tanto la expansión del sistema cooperativo como la profundización financiera. En otros, condiciones represivas en el sistema bancario llevan a una sustitución por parte de las cooperativas. Este es claramente el caso de Ecuador, donde la importancia de las cooperativas contrasta con la baja profundización financiera. En el caso de México, las condiciones parecen no haber sido propicias ni para la profundización financiera ni para el desarrollo del sector cooperativo. La excesiva intervención estatal y las memorias de la crisis financiera parecen perdurar hasta el punto de haber restringido el desarrollo financiero.

## 2. Profundidad

El tamaño promedio de préstamo ofrece una pauta sobre el segmento de mercado atendido por un grupo de intermediarios dado, como medida de la profundidad de su cobertura.

**Tabla 10**

<b>Cobertura: criterio de profundidad</b>							
	Cajas populares	SAP	CAP	Uniones de crédito	Cajas solidarias	Micro-bancos	Total sector cooperativo
Número de socios (miles)	455	1,200	1,014	158	344	14	3,185
Monto de activos (millones de pesos)	3,378	15,611	8,535	16,560	1,865	30	45,979
Monto promedio de préstamo (pesos)	10,394	18,213	11,784	244,557	7,590	3,000	20,211

Fuente: Elaboración propia con datos de diversas fuentes (véase tabla 7)

\* El monto promedio de préstamo se estimó asumiendo que el 50 por ciento de los socios tienen préstamos y que el 70 por ciento de los activos representan la cartera bruta. En el caso de las uniones de crédito, el dato es real y no un estimado.

Aparentemente, los microbancos y las cajas solidarias han logrado una mayor profundidad de la cobertura, en la medida en que los préstamos de menor tamaño reflejen una clientela más pobre (Tabla 10). Otros indicios sugieren que ésta es, en efecto, la situación, aunque existen muchos casos de excepción entre estas organizaciones. Los microbancos son entidades relativamente nuevas y emplean principalmente una tecnología de crédito grupal, donde los importes de crédito son bajos y escalonados. Este es un fenómeno conocido; la tecnología de crédito grupal usualmente presenta una mayor profundidad de cobertura, al menos en sus primeras etapas. La orientación exclusiva hacia el área rural y la ubicación alejada es lo que le permite a este tipo de entidades lograr una mayor profundidad de la cobertura en comparación a sus pares.

En contraste, las uniones de crédito se ubican al otro extremo del tamaño promedio de los préstamos. Este subsector se caracteriza por atender a pocos socios con volúmenes importantes de crédito. Al centro del rango se encuentran las cajas populares, SAP y CAP. Todas son sociedades más atomizadas en cuanto al número de socios y con un fondeo que descansa primordialmente en la movilización de depósitos. Las entidades de este sector cooperativo, con un préstamo promedio de 20,211 pesos (US\$ 2,000) cuando se les considera a todas, atienden típicamente a un segmento de mercado de clase media y media baja. Si no consideramos a las uniones de crédito, el tamaño promedio de préstamo del sector cooperativo es 13,606 pesos. Aún así, se puede inferir que el sistema cooperativo enfrenta grandes retos para llegar a los más pobres. En esto, las mexicanas no difieren de las cooperativas de otras partes del mundo.

## **E. Autosostenibilidad cuestionada**

Autosostenibilidad es la capacidad que tiene una entidad de cubrir sus costos financieros y operativos, ajustados por inflación, provisiones para cartera vencida y otros. Esto hace posible generar un nivel de rentabilidad que le permita brindar servicios sostenibles en el tiempo.

Si bien el análisis de sostenibilidad debe hacerse para cada entidad financiera en forma individual, las limitaciones de información impiden hacer un análisis desagregado. Sin embargo, a partir de criterios que se presentan a continuación, podemos aseverar que sólo una minoría de las entidades del sector cooperativo mexicano han llegado a ser auto-sostenibles. Estos criterios son:

- Elevada proporción de entidades con la licencia revocada, de aproximadamente un 30 por ciento.
- Ausencia de registros contables actualizados y, en general, falta de transparencia en la información financiera.
- Supervisión inexistente o poco efectiva.
- Debilidades en el diseño institucional, que se materializan en problemas de gobernabilidad.
- Alta dependencia de programas estatales, en especial las uniones de crédito y las cajas solidarias (descuento de cartera, Crédito a la Palabra).
- El criterio de proporcionalidad empleado en gran parte del sector denota las limitaciones de su tecnología de crédito, lo que le resta competitividad al sector y pone en evidencia sus debilidades en el proceso de evaluación de crédito.
- Problemas de exceso de liquidez atribuibles a un marcado énfasis en la captación de ahorro (lo que es encomiable) unido a la adopción de criterios muy restrictivos en la determinación de los montos máximos de crédito, como es el de proporcionalidad.
- Baja eficiencia operativa, lo que denota dos aspectos: primero, una administración que no hace un uso eficiente de los recursos, por una ausencia de control de los socios y entes fiscalizadores, y, segundo, entidades que no han logrado una masa crítica de clientes que les permita generar economías de escala.
- Poca disciplina financiera (transparencia, cartera en riesgo, etc.). El modelo cooperativo en los países desarrollados como Canadá (Desjardins) y Alemania (DGRV) ha mostrado organizaciones sólidas y disciplinadas con fuerte gobernabilidad y alta transparencia. En México no se han dado los mismos resultados, por causas tanto internas como externas.

## VI. Los retos de fortalecimiento y expansión

A partir del diagnóstico del sector que se ha intentado y haciendo abstracción de las particularidades de cada subsector, pasamos a detallar elementos que, en nuestro criterio, son fundamentales para que el sector cooperativo se fortalezca y pueda expandirse sanamente.

- Una adecuación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), como puerta de ingreso a una regulación adecuada y una supervisión efectiva
- El aprovechamiento de la asistencia técnica, para superar los rezagos de la tecnología de crédito, manejo de riesgos, sistemas informáticos y otros
- La participación en órganos de representación, para mejorar el poder de negociación y reducir la fragmentación del sector
- La transparencia de la información, para aumentar la confianza del público
- La generación de economías de escala, para mejorar la rentabilidad
- Las alianzas estratégicas, para crear sinergias
- El análisis de la competencia, para programar la expansión

### A. Adecuación a la Ley de Ahorro y Crédito Popular

Muchos han sido los adjetivos empleados para referirse a la LACP. Por ejemplo, Klaehn, Helms y Deshpande (2005) señalan que posiblemente la LACP ha errado en ser demasiado restrictiva y compleja. Sin embargo, dado el desorden imperante en la regulación del sistema de instituciones orientadas a la provisión de servicios financieros a la población de bajos ingresos, lo primero que debe recalcarse es que se trata de una ley **necesaria** para el sector. El no reconocer el valor que esta ley tiene en venir a cubrir una marcada necesidad sería errar en el juicio. Su influencia definitiva dependerá de cómo el sector progresa durante la transición y del mantenimiento de un marco de políticas públicas compatible con su éxito (Campos Bolaño, 2005).

En efecto, con la LACP se cubre un **vacío** regulatorio presente por muchas décadas en el mercado financiero mexicano. Mejor aún, las asimetrías regulatorias creadas como producto de los ciclos políticos tienden a desaparecer, uniformándose así el terreno de juego. Se respeta en buena medida el criterio de neutralidad en la regulación, mediante el que no se deben dar ventajas regulatorias a ningún tipo de entidad.

En el caso de las cooperativas, la importancia de una regulación apropiada que reconozca las diferencias de propiedad y de gobernabilidad en relación a los bancos y las sociedades financieras populares, como lo ha hecho la LACP, es un elemento fundamental para el desarrollo del sector. La supervisión estrecha es otro elemento clave para que el sector prospere.

## 1. El propósito de la regulación y la supervisión

La regulación y la supervisión prudencial de las actividades de intermediación financiera se justifican, principalmente, por el **riesgo moral** involucrado en la administración de los recursos del público (Chaves y Gonzalez-Vega, 1998). El riesgo moral aumenta conforme el apalancamiento es mayor; es decir, los riesgos de cartera que el intermediario tiende a tomar aumentan conforme la participación del patrimonio en el financiamiento de la entidad es menor. Entre mayor sea esa participación, más incentivos compatibles habrá que influyan sobre el comportamiento prudente de los dueños. Esto lleva al establecimiento de coeficientes de adecuación del capital y otras normas, por medio de la regulación. En el caso de las cooperativas, el problema se exagera por la participación insignificante que los directores (responsables de la toma de decisiones) tienen en el capital de la entidad.

Entre otras razones, las entidades captadoras de depósitos deben ser supervisadas porque sería muy costoso para los depositantes (*principales*) monitorear las acciones de quienes se encuentran a cargo de la administración de la entidad (*agentes*) y porque, en ausencia de esa vigilancia, existe el peligro de externalidades negativas (como en el caso de corridas por los depósitos) que afecten la estabilidad del sistema de pagos, un bien público. Así, la regulación y la supervisión tienen por objetivo atenuar los problemas de información asimétrica y de agencia que pueden dar origen a instancias de riesgo moral y comportamiento oportunístico con consecuencias sobre el resto del sistema.

En el caso específico de la LACP, un elemento a considerar es el giro que se ha producido, al pasarse de una ausencia total de regulación, en muchos casos, y de asimetrías creadas por la regulación, en otros, a un afán potencialmente desmedido por regular. En particular, puede no ser necesario regular prudencialmente a todo el espectro de entidades, al menos no a aquellas muy pequeñas y basadas en relaciones de confianza. A propósito, la LACP establece que podrán continuar operando entidades con activos menores a 350,000 UDIs (aproximadamente US\$ 1.1 millones) o no más de 250 socios.<sup>5</sup>

En efecto, las entidades pequeñas regularmente operan exclusivamente en un ámbito **local**, lo que hace posible que los problemas de información asimétrica y de agencia se atenúen. El incluir a este tipo de entidades bajo el ámbito de la regulación puede tener un elevado costo social, el que eventualmente podría materializarse en el cierre de muchas de ellas, por la imposibilidad en que estarían de cumplir los estándares exigidos para lograr la autorización. Esto podría limitar el acceso a servicios financieros por parte de los más necesitados, en zonas alejadas. En tal sentido, una regulación excesiva se podría tornar regresiva.

---

<sup>5</sup> El valor de las UDIs al 30 de noviembre de 2005 fue de 3.614 pesos mexicanos.

## 2. Riesgos asociados a la puesta en vigencia de la LACP

### *a. La supervisión auxiliar puede aumentar el riesgo moral*

La LACP propone un esquema de **supervisión auxiliar**. La principal ventaja de la adopción de este tipo de esquema radica en que permite la incorporación rápida de un número importante de entidades al ámbito de la supervisión. Un esquema de esta naturaleza resulta, además, conveniente para el órgano supervisor, porque le permite reducir el costo de la supervisión. No obstante, este enfoque trae aparejado un potencial aumento del riesgo moral, debido a que las federaciones están mejor informadas sobre la situación financiera de las entidades supervisadas que el propio órgano supervisor y pueden actuar oportunamente. Por ejemplo, las federaciones podrían demorar acciones correctivas oportunas o la imposición de sanciones a los directores, por darse un conflicto de intereses.

Por su parte, la asociación **voluntaria** de las entidades a las federaciones abre la puerta para que se cree un mercado de servicios de supervisión. El riesgo de la creación de este mercado radica en que se produzca una competencia vía precio entre las distintas federaciones, para atraer un mayor número de entidades, lo que podría repercutir sobre la calidad del trabajo de supervisión. A su vez, una evaluación menos rigurosa se constituye en un incentivo para que las entidades financieras tomen los servicios de una federación en particular.

Por lo tanto, el control de calidad del trabajo de supervisión juega un rol central en mitigar el riesgo moral y promover la competencia sana. A propósito, de acuerdo a estadísticas presentadas por BANSEFI (2005) sobre las cuatro federaciones autorizadas al mes de octubre de 2005 (FINE, Victoria Popular, FMEAC y Alianza), de un total de 68 instituciones inscritas, cerca de un tercio (20) habían firmado un contrato de supervisión y las restantes no se encontraban afiliadas, lo que sugiere que el referido mercado puede cobrar importancia.

### *b. Dificultades en la aplicación de la LACP por falta de capital humano*

El pasar del papel a la práctica implica un reto muy grande. Al respecto, existe un riesgo de incumplimiento de las disposiciones, debido a que el capital humano con el que se cuenta es insuficiente o no está suficientemente capacitado. En la práctica, éste es el caso de las cooperativas que operan en áreas rurales, donde se dificulta mucho el contratar personal técnico capacitado a un costo razonable.

En general, el problema se podría presentar en tres niveles: las entidades financieras, los comités de supervisión y la propia CNBV.

- **Las entidades financieras.** Normalmente asesoradas externamente para cumplir con las exigencias del órgano supervisor y sin la experiencia ni el entrenamiento suficiente, las entidades financieras pueden enfrentar serios problemas cuando se aplique la fuerza legal de la regulación.
- **Los comités de supervisión.** El trabajo de supervisión requiere de especialización. No es posible conformar comités de supervisión calificados en poco tiempo. Esto requiere de un largo proceso de aprendizaje, que implica “aprender haciendo”.
- **La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).** Regular entidades cooperativas y, en general, aquellas que atienden a estratos de menores ingresos implica un cambio de mentalidad del supervisor, que sólo es posible de lograr mediante la capacitación y el conocimiento profundo de las particularidades de este sector financiero y de su grupo meta. Nuevamente, un proceso de entrenamiento intensivo es necesario.

### ***c. Estrategias de supervivencia riesgosas***

El sistema de evaluación diseñado por la CNBV para la autorización contempla criterios que se evalúan de dos maneras: una binaria y la otra en base a ponderaciones.

- Criterios **binarios** son, por ejemplo, la solvencia de sus fundadores y ejecutivos, un sistema de calificación de cartera y de provisiones consistente con normas de la CNBV, el haber sido aceptado en una federación, la planificación estratégica elaborada para los próximos tres años, el proyecto de contrato de afiliación o supervisión firmado y otros.
- Criterios **ponderados** son el buen funcionamiento de los órganos de gobierno (10 por ciento); el buen funcionamiento de la parte administrativa y de control (35 por ciento); el proceso de crédito y administración de riesgos (15 por ciento), e indicadores de desempeño (40 por ciento).

Todos los criterios binarios deben cumplirse para que una entidad sea considerada en proceso de autorización. Los criterios ponderados generan una calificación, la que determina que la entidad sea clasificada en una de las cuatro categorías fijadas de acuerdo a rangos preestablecidos. Aquellas que se encuentren en la categoría “A” serán autorizadas; en la categoría “B” deberán mejorar en un plazo determinado; en la “C” deberán reorganizarse; y las que se encuentran en la “D” deberán cerrar. Sin duda, la fusión se constituye en una alternativa viable para que algunas entidades clasificadas en las categorías B, C y D puedan continuar operando, siempre y cuando la otra entidad sea suficientemente robusta.

Las **fusiones** son atractivas para las entidades financieras y también lo son para el ente supervisor, porque éste no debe enfrentar los costos económicos y de reputación derivados de una liquidación de la entidad con problemas. Además, el proceso de fusión tampoco genera una externalidad negativa sobre el resto del sistema financiero, como resultado de una pérdida de confianza del público. Sin embargo, las fusiones, atractivas en principio, si no se efectúan mediante un proceso cuidadoso de *due dilligence*, pueden causar un serio debilitamiento de las entidades absorbentes y, a mediano plazo, de todo el sistema cooperativo.

Las fusiones deben manejarse con cautela. Las fusiones realizadas con el cuidado y tiempo necesarios representan una alternativa interesante, más aún cuando es previsible que la mayoría de las entidades no califiquen en una primera instancia para ser autorizadas. En suma, no se deben promover fusiones si no existe un grado de confianza razonable de que éstas son viables. Finalmente, otro elemento a considerar es que las fusiones de entidades cooperativas son particularmente dificultosas, porque los directores generalmente se rehúsan a perder sus prerrogativas y porque desaparece, en alguna medida, el sentido local de la organización, con las correspondientes ventajas de información.

#### ***d. Minimizar el error de tipo II***

En el proceso de evaluación para la autorización se pueden cometer dos tipos de errores:

- Error tipo I. Rechazar a entidades buenas
- Error tipo II. Aceptar a entidades malas

El error de tipo I tiene poca probabilidad de ocurrencia, además de ser el menos nocivo, porque no genera la posibilidad de externalidades negativas. En contraste, el error de tipo II, con mayor probabilidad de ocurrencia, puede tener consecuencias graves para la salud y estabilidad del sector. En efecto, dependiendo de la frecuencia con que se cometa, este tipo de error podrá causar una pérdida de imagen del sector y la consecuente erosión de la confianza del público, afectando así la estabilidad de las demás instituciones.

Por tanto, las federaciones — pero sobre todo la CNBV — deben ser muy rigurosas en la evaluación de las solicitudes. Empero, nuevamente nos vemos ante la amenaza de que el ciclo político, en un intento de agilizar la entrega de autorizaciones, acelere el proceso de evaluación e induzca a cometer errores de tipo II. Probablemente hubiese sido más razonable proponerse una tarea menos ambiciosa en cuanto a cobertura en la regulación pero más cuidadosa en la evaluación de las entidades.

### ***e. Potencial proceso de desintermediación***

En un principio, con el cierre de las cooperativas que no calificaron y que, en nuestro criterio, pueden ser muchas, aumentará la desconfianza del público en el sistema financiero popular y particularmente en el sector cooperativo, situación que puede acarrear un proceso de desintermediación. Para reducir el impacto de esta depuración, que desde todo punto de vista es sana, se podría pensar en un cierre gradual. Sin embargo, esta medida podría ser aún más contraproducente, por el rápido proceso de deterioro que normalmente se observa en entidades que no tienen los controles mínimos necesarios y por el riesgo moral presente cuando se tiene un horizonte corto, en vista de que esperan el cierre eventual. Un aumento de la liquidez puede ser una medida preventiva para con el resto de entidades del sector.

### ***f. Captación ilegal***

Un riesgo importante radica en que la aplicación de la LACP no tenga la fuerza necesaria para impedir la captación ilegal. Esto crea incentivos para que las entidades que no calificaron, las que no solicitaron la autorización y algunas nuevas que se vayan a crear se encuentren operando al margen de la ley. Una situación de este tipo introduciría nuevamente un peligroso desnivel en el terreno de juego y crearía los incentivos para que las cooperativas con peor salud financiera retrocedan en su intención de formalizarse.

## **B. Fortalecimiento institucional**

La asistencia técnica puede jugar un rol decisivo en el proceso de fortalecimiento de las cooperativas. En nuestro criterio, su trabajo debe estar orientado a dos áreas prioritarias: mejorar la gobernabilidad y superar los rezagos de las tecnologías de crédito empleadas.

Diversas instituciones vienen prestando servicios de asistencia técnica, entre ellas AFIRMA, BANSEFI, FONAES y FIRA y proveedores privados. En esta oportunidad quisiéramos referirnos al proyecto PATMIR, adscrito a la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAGARPA). El propósito es conocer sus fortalezas y amenazas, para extraer lecciones que puedan ser valiosas para proyectos que llevan adelante trabajos similares.

### **1. El Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR) de SAGARPA**

El programa PATMIR tiene un presupuesto de US\$ 22 millones, con apoyo del Banco Mundial, asignados para fortalecer y expandir las operaciones de entidades de ahorro y crédito popular mediante la provisión, a través de empresas consultoras, de servicios de asistencia técnica y de capacitación.

Las entidades a ser asistidas fueron evaluadas en función a tres aspectos: que tuvieran la voluntad y capacidad de adecuarse a la LACP, que tuvieran la voluntad y capacidad de consolidarse y expandirse hacia zonas rurales marginadas y que quisieran trabajar con una empresa consultora en base a un plan establecido. Una condición implícita en la preselección fue que las entidades financieras tuvieran la mayor parte de su fondeo en depósitos del público. De igual manera se siguieron procesos exigentes para contratar cuatro empresas consultoras especializadas en el tema: Desjardins, DGRV, Planet Finance y WOCCU.

PATMIR se ha focalizado en las áreas con un mayor índice de marginalidad. En efecto, el proyecto se encuentra operando en 13 estados y, de ellos, 9 son los más pobres del país. La distribución de las 28 entidades seleccionadas y tres consultoras responde a las siguiente zonificación: Chiapas-Tabasco, Huastecas, Puebla-Tlaxcala (Desjardins), Guerrero-Morelos y Oaxaca (DGRV) y Veracruz y Michoacán-Estado de México (WOCCU).

Las metas fijadas a las empresas consultoras fueron la apertura de 87 nuevos puntos de atención, entre entidades nuevas y sucursales en las entidades que se encuentran afectadas por el proyecto, y la afiliación de al menos 78,100 nuevos socios. Una evaluación preliminar, realizada a finales del año 2004, luego de menos de dos años de inicio del programa,<sup>6</sup> y conversaciones sostenidas con personal directivo de las consultoras contratadas dejan ver que las metas serán cumplidas con cierta holgura.<sup>7</sup> En efecto, la referida evaluación señala que se habrían creado 75 nuevos puntos de atención.

#### ***a. Fortalezas***

El programa actualmente muestra las siguientes fortalezas:

- Trabajo independiente, libre de injerencias, a pesar de encontrarse dentro de una dependencia gubernamental.
- Selección de empresas consultoras que cumplan criterios de excelencia.
- Definición clara de los criterios para que una entidad pueda ser parte del proyecto.
- Metas puntuales y cuantificables para las empresa consultoras y, a su vez, amplias, para no restringir los métodos para que sean alcanzadas.
- Zonificación de las empresas consultoras que permite el intercambio de experiencias aunque limita la competencia.
- Contratos suscritos con consultoras y entidades que alinean los incentivos del proyecto, las consultoras y las entidades.
- Gradualidad en la reducción de los subsidios para gastos de operación de las sucursales recién creadas.

---

<sup>6</sup> Presentación de Gabriela Zapata en Prodesarrollo (agosto 2004).

<sup>7</sup> Se conversó con Juan González, Matthieu Cognac de Desjardins en Puebla; Harald Speidel de DGRV en Oaxaca y Jorge Gutiérrez de WOCCU de la representación en Veracruz.

## **b. Amenazas**

A su vez, el programa se enfrenta a las siguientes amenazas:

- Vulnerable a una potencial politización
- Crea una excesiva dependencia de las entidades en torno a los consultores
- Puede fomentar la expansión de las entidades cuando no existen las condiciones necesarias para hacerlo
- Consultoras como Desjardins entran a competir, con la creación de una cooperativa de primer piso (SERFIR), con las entidades a las que asesora, lo que crea un conflicto de intereses
- Que no se produzca una transferencia real de conocimiento

## **C. Transparencia de la información: los burós de información crediticia**

Como se ha podido ver a lo largo del documento, la mayoría de entidades del sector cooperativo muestran, aunque con diferentes grados, deficiencias en la generación de información financiera que sea oportuna y confiable, lo que dificulta el análisis financiero así como la toma de decisiones de los propios intermediarios. Es de esperar que con la aplicación de la LACP esta deficiencia sea subsanada en un corto plazo.

Un tema que no debe dejarse de lado, referido a la transparencia de información, es el reporte a los burós de información crediticia. En el caso de las microfinanzas, el activo más valioso de un prestatario es su reputación, construida sobre un buen comportamiento de pago a través del tiempo. Tanto aquellas entidades que se sometan a la supervisión como las que se mantengan exentas deberían reportar sus series históricas, para que se pueda hacer uso de este valioso recurso.

## **D. Aprovechamiento de economías de escala: L@ red de la gente**

Si bien el sistema cooperativo mexicano está concentrado en un grupo reducido de entidades, como Caja Popular Mexicana, Caja Libertad y UCIALSA, también existen muchas entidades de pequeña escala que cumplen un rol muy importante en la tarea de acercar servicios financieros a las áreas menos pobladas. Su bajo volumen de operaciones les impide, sin embargo, generar economías de escala; es decir, sus costos fijos no pueden ser diluidos fácilmente, con aumentos en el volumen de operaciones que se vean reflejados en costos unitarios más bajos. El operar en forma local les impone un límite natural, que impide generar economías de escala y que está dado por el pequeño tamaño del mercado.

Entonces, la pregunta es cómo reducir los costos operativos cuando el tamaño de mercado impide aumentar el volumen de operaciones, para así generar economías de escala. Al respecto, se plantean dos opciones: la primera es actuar de forma integrada, para compartir una parte de los costos operativos y negociar también mejores términos de contratos (por ejemplo, en la compra de licencias de software, papelería y otros); la segunda es a través de la generación de economías de alcance (*economies of scope*); es decir, mediante la provisión de una mayor cantidad de servicios tales como cobro de servicios y remesas.

L@ Red de la Gente es una iniciativa de BANSEFI, compuesta a junio de 2005 por sus 551 sucursales y 62 entidades socias.<sup>8</sup> Esta iniciativa ha creado una **plataforma** tecnológica para que las entidades que decidan asociarse en forma voluntaria sean parte del sistema de pagos, para la distribución de remesas y el pago de transferencias del gobierno basadas en los programas PROCAMPO y Oportunidades.<sup>9</sup> El formar parte de la red les ha permitido a sus afiliadas generar economías de escala y de alcance. Sin embargo, el proceso de afiliación ha sido lento y ha estado marcado por la desconfianza de las instituciones financieras sobre el rol que pretende jugar el Estado en este campo, sea éste de apoyo y coordinación o más bien como competencia.

### **E. Alianzas estratégicas: La caja central**

Por la pequeña participación que tiene el sector cooperativo en el mercado financiero y por el aumento de la competencia que se vislumbra, las entidades deben buscar alianzas estratégicas, en especial aquellas que son de menor tamaño. En este afán, una de las iniciativas impulsadas por BANSEFI ha sido la conformación de la caja central para el manejo de liquidez, cuya función ha sido consolidar el exceso de liquidez de sus asociadas, para que estos recursos sean invertidos en el sistema bancario comercial y así obtener un mejor rendimiento.

La experiencia internacional demuestra que una caja central puede ser un instrumento adecuado para manejar la liquidez del sistema de cajas y como prestamista de última instancia en momentos de inestabilidad. Ese modelo demuestra ser muy efectivo cuando está asumido por una entidad privada del sistema, en países como Ecuador, Estados Unidos, y Alemania.

En México, las funciones de BANSEFI como caja central, hasta donde se tiene conocimiento, no contemplan el otorgar crédito de liquidez. Es decir, que la caja de cajas opera más bien como un fideicomiso y no realmente como un ente que coadyuve al manejo de la liquidez. También cabe mencionar que, como otro modelo que existe en México, AMUCSS tiene su propia iniciativa para una caja central para su red de microbancos para apoyo en el manejo de liquidez.

---

<sup>8</sup> Presentación de BANSEFI "Remittances Market and The Social Bank" a junio de 2005.

<sup>9</sup> El Programa de Apoyo Directo al Campo es un subsidio otorgado a los productores de granos básicos que tiene vigencia de 15 años a partir de la promulgación del decreto que dio origen a su creación el 25 de julio de 1994.

De acuerdo al análisis financiero realizado en este trabajo, el sector cooperativo aparentemente muestra un exceso de liquidez. Este se puede deber a una tecnología de crédito bastante conservadora y también a una política de prudencia, de no incurrir en un mayor riesgo de liquidez, por la dificultad que representa el acceder a crédito de liquidez.

## **F. Análisis de la competencia enfrentada por el sector cooperativo**

Los bajos niveles de cobertura y, en general, la baja profundización que caracterizan al sistema financiero mexicano han hecho que la competencia entre entidades financieras – por atender a segmentos de bajos ingresos en áreas rurales – sea moderada y, en muchos casos, inexistente, a excepción de algunas zonas geográficas donde se presenta una **aglomeración** de entidades financieras y la competencia es vigorosa.

Los planes de expansión – especialmente de la cooperativas que tienen una mayor participación en el sector – y de las instituciones de microfinanzas, así como de la propia banca privada, sumados a la importante presencia de la banca de desarrollo – que opera directamente o a través de figuras creadas para el efecto (agentes PROCREA y parafinancieras) – hacen prever que la competencia aumentará rápidamente en los próximos años.

La competencia en el mercado suele darse usualmente de tres formas: la tasa de interés (precio), el monto de préstamo (cantidad) y otros términos y condiciones del contrato. Debido a que el mercado mexicano no ha alcanzado aún un elevado nivel de desarrollo en la prestación de servicios financieros en áreas rurales, consideramos que en una primera instancia la competencia no se dará vía tasas de interés. Una ventaja competitiva de las cajas es la tasa de interés. Existen otras condiciones que los clientes valoran mucho más que el precio, pero éste no es irrelevante, y si el cliente no tiene que hacer mucho sacrificio en términos de calidad del servicio, puede llegar a apreciar bastante esta característica de las cajas. Otros factores de importancia para los clientes pueden ser que los desembolsos sean oportunos, que los montos estén acordes a sus requerimientos y que los trámites sean menos burocráticos.

A continuación se evalúan diversos programas de gobierno y otras iniciativas privadas para conocer rápidamente el grado de competencia que cada subsector cooperativo está enfrentando, en función a su mercado objetivo. La evaluación se fundamenta en el criterio de monto promedio del préstamo, como proxy del segmento atendido. Una evaluación mucho más minuciosa debe considerar el ámbito geográfico y las posibilidades de expansión de los potenciales competidores.

## 1. BANSEFI

A diferencia de PATMIR, que trabaja principalmente orientado hacia el sector rural, BANSEFI dirige además sus esfuerzos al área urbana. BANSEFI cuenta con un presupuesto de alrededor de US\$ 145 millones, que son recursos provenientes de diversas fuentes: un préstamo del Banco Mundial (US\$140 millones), recursos del BID (US\$4 millones) y una donación del gobierno alemán (un millón de euros).

A diciembre de 2004 se había ejecutado el 51 por ciento del presupuesto en los siguientes proyectos: plataforma tecnológica (55 por ciento del total gastado), asistencia técnica (31 por ciento), campaña de difusión (5 por ciento), capacitación (3.5 por ciento), estudio de impacto (3 por ciento) y la red de la gente (2.5 por ciento).

Los objetivos de los proyectos de asistencia técnica, que benefician a un total de 14 federaciones y 391 entidades financieras, pueden ser resumidos de la siguiente manera (World Bank, 2001):

- Consolidar y fortalecer a las entidades del sector de entidades de ahorro y crédito popular, para que puedan obtener su autorización bajo el nuevo sistema regulatorio.
- Desarrollar tecnologías de información para el trabajo en red de federaciones, confederaciones, entidades, CNBV y BANSEFI.
- Desarrollar la capacidad en BANSEFI para que proporcione servicios de contabilidad, administración financiera y manejo de liquidez a entidades del sector de ahorro y crédito popular.
- Fortalecer la capacidad de la CNBV y federaciones para que realicen un trabajo de supervisión adecuado.

Al margen de la asistencia técnica que presta, BANSEFI se ha constituido en uno de los principales actores en la captación de ahorros de los hogares en las áreas rurales. Su volumen de captación, a septiembre de 2005, era 4,853 millones de pesos, importe que equivalente a más de la mitad de los depósitos que mantenía Caja Popular Mexicana en 2004 y ligeramente superior a los depósitos en Caja Libertad, a junio de 2005.<sup>10</sup> El número de cuentas en BANSEFI ascendía a 3.1 millones, luego de haber arrancado en 2001 con 810,000 cuentas que fueron traspasadas del Patronato del Ahorro Nacional (PANHAL). Para fines de comparación, la Caja Popular Mexicana no superaba 1.5 millones de cuentas en todas sus formas de ahorro, a la misma fecha.

---

<sup>10</sup> CPM, a noviembre de 2004, tenía en depósitos 7,864 millones de pesos, mientras que Caja Libertad, a junio 2005, tenía 4,853 millones de pesos.

Las ventajas que tiene BANSEFI en la captación de depósitos y que se han materializado en la acelerada expansión descrita son: una extensa red de sucursales (551), bajos montos de apertura de cuentas (50 pesos), no cobro de comisiones por mantenimiento de cuenta y tasas de interés competitivas. No obstante, el elemento que en nuestro criterio explica mejor el crecimiento observado ha sido la apertura de cuentas de beneficiarios de los programas Oportunidades y PROCAMPO, en las que los beneficiarios, mediante abonos en cuentas de ahorro, reciben el pago de dichos subsidios. A manera de referencia, el programa Oportunidades tiene 2.2 millones de beneficiarios y PROCAMPO aproximadamente 2.7 millones (SAGARPA, 2005).

BANSEFI es una institución que, en el mercado de depósitos, compite especialmente con el sector cooperativo, por tener éste una mayor presencia en el sector rural y por atender un nicho de mercado de similares características. La competencia se produce en desigualdad de condiciones, dado que BANSEFI no intermedia recursos y opera más bien como una administradora de fondos de inversión. Su presencia en el mercado reduce los incentivos que el resto de entidades del sistema tienen para movilizar fondos en el campo, por lo costoso que les resultaría competir con BANSEFI. Un aspecto positivo es que la penetración que esta institución ha logrado en un corto tiempo ha hecho posible que mucha gente que tradicionalmente no había tenido acceso a servicios de depósito en el pasado conozca y obtenga los beneficios que se derivan de ellos.

## 2. Esquemas diseñados por FIRA

### a. Agentes PROCREA

FIRA define a los agentes PROCREA (Programa de Crédito en Administración) como las personas físicas o morales del sector privado que participan en la distribución de financiamiento y realizan funciones operativas de crédito tales como: promoción, selección del acreditado, contratación, ministración (provisión), supervisión y recuperación de recursos proporcionados por FIRA.

En su condición de originadores, los agentes PROCREA comparten el riesgo del crédito con FIRA como financiador, en tanto que las instituciones bancarias participantes operan únicamente como ventanilla y en el registro de operaciones. Los agentes PROCREA se benefician de un subsidio de 2,165 UDIS por socio activo nuevo, equivalente a 6,850 pesos. El subsidio es igual a la mitad de dicho importe por socio en operación.

Lo irónico del esquema de financiamiento descrito es que las instituciones financieras tienen mayor y mejor conocimiento sobre la evaluación de riesgos, pero no participan en la evaluación del riesgo de las operaciones y tampoco asumen riesgo alguno. Por otra parte, este esquema va en sentido opuesto al que siguen las instituciones de intermediación financiera en el mundo, donde su principal papel ha pasado de la administración del crédito, para concentrarse cada vez más en la originación de crédito y la posterior venta de cartera de crédito (*securitization* o titulación).

Se estima que existen alrededor de 80 agentes PROCREA, que durante el año 2003 hubiesen descontado un importe de 1,463 millones de pesos a 79 mil beneficiarios, obteniendo un subsidio equivalente al 14.2 por ciento del importe descontado.<sup>11</sup>

De estas cifras se desprende que el importe promedio de los préstamos fue 18,600 pesos. Poniendo las cifras en contexto, se observa que el mismo año la Cooperativa Libertad desembolsó 2,260 millones de pesos a 132 mil socios, con un monto promedio de préstamo similar (17,168 pesos).

El mercado objetivo de los agentes PROCREA son agricultores con un nivel de ingreso neto anual menor a 3,000 veces el salario mínimo, equivalente a 142,500 pesos en promedio.<sup>12</sup> El mercado objetivo atendido y la estructura de subsidios, que establece montos máximos de ingreso anual, parecen indicar que los agentes PROCREA son competencia directa de las SAP, CAP y cajas populares y, en menor medida, de las uniones de crédito.

---

<sup>11</sup> Informe de Actividades de 2003 de FIRA.

<sup>12</sup> El salario mínimo varía de acuerdo al estado.

## **b. Agentes parafinancieros**

Los agentes parafinancieros son personas físicas o morales del sector privado, acreditadas por las instituciones de banca múltiple, que por su capacidad de gestión, poder de negociación y posicionamiento en el mercado facilitan el acceso, distribución y recuperación de crédito, recursos o servicios a productores y empresarios del sector rural (beneficiarios finales) o ambos y que en forma individual enfrenten obstáculos para tener acceso a estos servicios.

La idea de fondo de un esquema de esta naturaleza es que empresas que mantienen algún tipo de relación comercial con grupos de pequeños productores sirvan de canal para que estos últimos puedan acceder al crédito y se beneficien de la transferencia de tecnología. La principal ventaja de este esquema es que gran parte de los costos de información y monitoreo del cliente, en los que hubiese tenido que incurrir la entidad financiera, desaparecen porque los sujetos de crédito tienen incentivos alineados con los del agente parafinanciero, para cumplir las condiciones del contrato de crédito.

Sin embargo, existen también desventajas con esta forma de financiamiento, que no se deben perder de vista. Por una parte, los beneficiarios de crédito son únicamente campesinos que adquieren insumos o venden productos que estén relacionados a la actividad de la parafinanciera, lo que puede distorsionar las decisiones de producción y, en todo caso, excluye a otros productores a la vez que reduce la prestación de otros servicios financieros que no sean crédito. Por otra parte, la administración del riesgo de crédito se diluye entre varios actores: FIRA (financiado), banco (intermediario), agente parafinanciero (administrador del crédito) y el propio sujeto de crédito. Finalmente, los préstamos son regularmente de corto plazo, lo que le impide a los productores hacer inversiones de largo plazo (Gonzalez-Vega, Chalmers, Quirós y Rodríguez-Meza, 2006).

Se estima que existen alrededor de 350 parafinancieras, las que durante el año 2003 descontaron con FIRA préstamos hechos a 113 mil deudores, por un importe de 4,475 millones de pesos. Esto representa un monto promedio de préstamo de 39,578 pesos. De acuerdo al segmento de mercado atendido, las parafinancieras estarían compitiendo directamente con aquellas que prestan servicios a campesinos que producen a mediana escala y cuyo producto reúne ciertas condiciones de calidad. En nuestro criterio, estas entidades son las uniones de crédito.

### **3. Esquema diseñado por SAGARPA: PROCAMPO Capitalizado**

Los productores beneficiarios de PROCAMPO pueden optar por anticipar los flujos futuros de los subsidios que recibirán hasta diciembre de 2008 (fecha en la que concluye el programa), mediante un préstamo a una tasa de interés determinada por FIRA para agricultores que tengan una extensión de tierra superior a las cinco hectáreas o sin costo financiero para quienes posean una extensión menor.

Este tipo de transacciones no se constituyen en operaciones de crédito, debido a que no existe una promesa de pago del productor de por medio (en realidad, el deudor es el Estado, quien adeuda los montos del subsidio). Se trata simplemente del pago en valor presente (descuento) de un flujo de subsidios a futuro. Una operación de esta índole aumenta la capacidad de compra del productor y puede tener una de dos posibles consecuencias: en un caso, provoca un aumento del ingreso transitorio del productor, con poca incidencia sobre el consumo, donde la mayor proporción del ingreso se canaliza al ahorro (según la teoría del ingreso permanente) o, en caso contrario, el ingreso se considera como inesperado y se procede en forma inmediata a gastarlo íntegramente en consumo (según la teoría de la contabilidad mental). En cualquier caso, el aumento del poder de compra reduce la demanda de crédito, a menos de que el flujo del subsidio se pueda constituir en la garantía necesaria para acceder a un préstamo. Es difícil predecir cuál sea el resultado final. En todo caso, es importante analizar el efecto de los diversos programas de subsidio sobre la demanda de servicios financieros.

De acuerdo a la evaluación trimestral realizada por SAGARPA, “al finalizar el mes de agosto del año fiscal 2005, el monto de los créditos colocados es de 3,648 millones de pesos para beneficiar a 211 mil productores con una superficie de 975 mil hectáreas”. El importe de cartera de crédito es similar al que mantiene Caja Libertad a junio de 2005, igual a 3,460 millones de pesos.

#### **4. Organizaciones de microfinanzas**

Las organizaciones de microfinanzas tienen primordialmente una presencia urbana, aunque algunas de ellas han comenzado proyectos ambiciosos para operar en el campo. De acuerdo a la experiencia internacional, las cooperativas no se ven muy afectadas en un principio por la incursión de las organizaciones de microfinanzas en el mercado. Esta situación tiene que ver con tres factores. Primero, las tasas de interés que ofrecen las cooperativas son comparativamente más bajas y usualmente los límites de crédito son superiores a los de las organizaciones de microfinanzas, especialmente para clientes antiguos con ahorros obligatorios acumulados a lo largo de varios años. Segundo, el tiempo de permanencia de las cooperativas en las comunidades locales crea un nexo afectivo entre los socios y su cooperativa, además de la reputación mutua construida durante ese tiempo. Tercero, los socios desconocen la forma de operar del nuevo competidor.

Sin embargo, conforme transcurre el tiempo, los beneficios de que se derivan de establecer relaciones con organizaciones de microfinanzas se hacen visibles, a través de condiciones relativamente más ventajosas de crédito, tales como: incrementos secuenciales en los montos de crédito, que le permiten a los deudores acceder, en corto tiempo, a importes superiores, trámite más expedito y la no exigencia de parte social ni de ahorro obligatorio. Al cabo de un periodo, que puede durar entre dos a tres años, algunos de los socios de las cooperativas habrán migrado hacia las organizaciones de microfinanzas. No obstante, la mayoría de ellos tienden a permanecer como socios de la cooperativa, en tanto las tasas de interés sean menores y debido a su reputación o simplemente por costumbre.

El principal efecto de una incursión de organizaciones de microfinanzas en un mercado en que las cooperativas se constituyen en el principal operador no conlleva a una disminución de clientes de las cooperativas pero sí puede conllevar una drástica disminución de su ritmo de crecimiento. Este es un efecto al que muchas cooperativas tardan en reaccionar, con serias consecuencias para su futuro.

## VII. Conclusiones

El análisis de las entidades con forma de organización cooperativa nos lleva a las siguientes conclusiones principales:

- El sector cooperativo representa la principal presencia de servicios financieros a los estratos de bajos ingresos en las áreas rurales. A pesar de no haber logrado una amplia cobertura, el número de entidades que operan, estimada en alrededor de 850, además de los numerosos puntos de atención con los que cuenta (solo las cajas solidarias tienen más de 5,300) ponen de manifiesto la importancia del sector.
- La falta de una regulación clara y consistente ha dado lugar a un sistema cooperativo heterogéneo, fragmentado y confuso. Asimismo, la falta de supervisión efectiva ha exacerbado el potencial riesgo moral en el comportamiento de los directores, lo que se ha traducido en quiebras y casos de estafa, además de una falta general de transparencia, que han dañado la confianza del público.
- El sector cooperativo se encuentra concentrado de dos maneras: geográficamente, en la región central del país, y operativamente, en un reducido grupo de entidades financieras de mayor tamaño que el resto.
- Las sociedades de ahorro y préstamo, cooperativas de ahorro y préstamo y cajas populares presentan similitudes que pueden ser atribuibles a su origen común. La mayor parte de activos y socios se concentran en Caja Popular Mexicana y Cooperativa Libertad, entidades que se han posicionado como líderes en el mercado. En contraste, la mayor parte de entidades que componen los subsectores referidos son de pequeña escala y requieren de ajustes importantes para lograr su autorización ante la CNBV, dados los parámetros del nuevo marco regulatorio.
- Las uniones de crédito no son entidades de intermediación financiera propiamente dichas sino que, más bien, se encargan de facilitarles a sus socios la obtención de crédito. Por su origen y desempeño, su permanencia está condicionada al acceso a fondos públicos.
- Las cajas solidarias muestran profundas debilidades en su diseño organizacional y la subsistencia de la mayoría dependerá de la continuidad del programa de Crédito a la Palabra.
- Los microbancos son un proyecto ambicioso y con criterios de buenas prácticas; sin embargo, las deficiencias operativas y la falta de autonomía de sus órganos de gobierno pueden causar su debilitamiento.

- La aplicación de la LACP ha sido muy necesaria pero, al mismo tiempo, involucra riesgos para el sistema, que deberán ser considerados por las entidades, las federaciones y el órgano de supervisión.
- Es previsible que en una primera instancia pocas entidades del sector califiquen para la obtención de la autorización de funcionamiento. Aquellas que queden fuera se constituyen en una amenaza para el resto del sistema por tres motivos: las fusiones inducidas pueden debilitar a las entidades absorbentes, los cierres pueden aumentar la desconfianza del público en el sector y aquellas que decidan operar al margen de la ley pueden generar una competencia desigual.
- Se anticipa un rápido aumento de la competencia en las zonas rurales en los años venideros, al que muchas cooperativas no podrán sobrevivir.

## VIII. Bibliografía

Alpizar, Carlos A., Malena Svarch y Claudio González-Vega (2006), “El entorno y la participación de los hogares en los mercados de crédito de México.” Documento preparado para AFIRMA, como parte de esta colección.

BANSEFI (2002), “Diagnóstico de la situación financiera, equipamiento tecnológico y censo de las entidades de ahorro y crédito popular”, México D.F.

BANSEFI (2005), “El sector de ahorro y crédito popular y BANSEFI - Hacia la consolidación de la banca social”, Presentación, octubre de 2005.

Bouquet, Emmanuel e Isabel Cruz (2002), *Construir un sistema financiero al servicio del desarrollo rural*, Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, México D.F.

Campos Bolaño, Pilar (2005), *Ahorro popular en México: Acumulando activos para superar la pobreza*. México, D.F. : Miguel Angel Porrúa.

Chaves, Rodrigo (1994), *The Behavior and Performance of Credit Cooperatives: An Analysis of Cooperative Governance Rules*. Disertación doctoral. The Ohio State University.

Chaves, Rodrigo y Claudio Gonzalez-Vega (1998), “Principios de regulación y supervisión prudencial y su importancia para las organizaciones de fondos microempresariales”, en María Otero y Elisabeth Rhyne (comp.), *El nuevo mundo de las finanzas microempresariales. Estructuración de políticas financieras sanas para los pobres*, México, D.F.: Plaza y Valdés Editores.

Comisión Nacional Bancaria de Valores (2005), *Boletín Estadístico de Uniones de Crédito*, México D.F. Junio.

Conde, Carola (2000), *¿Pueden ahorrar los pobres? ONG y proyectos gubernamentales en México*. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense.

Cotler, Pablo (2003) *Las entidades microfinancieras del México urbano*. Universidad Iberoamericana, México D.F.

Falk, Mayra, Rodolfo Quirós y Claudio González-Vega (2006), “Opportunities for the Creation of Linkages and Alliances to Expand the Supply of Rural Financial Services: The Case of the José María Covello Foundation and Its Partner Organizations in Honduras.” Trabajo preparado para la FAO (Food and Agriculture Organization) y la Fundación Ford. Roma, Italia.

FONAES (2005) “Programa de cajas solidarias”, presentación en CD, febrero.

Gómez Soto, Franz y Claudio González-Vega (2006), "Determinantes del riesgo de liquidez y volatilidad diferenciada de los depósitos en el sistema financiero boliviano. Desempeño de las entidades de microfinanzas ante múltiples shocks sistémicos". Programa Finanzas Rurales. The Ohio State University. Columbus, Ohio.

González-Vega, Claudio (2004). "Rural Financial Markets in Mexico. Issues and Options. Reporte para USAID. Mexico, D.F.

González-Vega, Claudio y Marcelo Villafani (2004) "Las microfinanzas en el desarrollo del sistema financiero de Bolivia". Programa Finanzas Rurales. The Ohio State University. Columbus, Ohio.

Gonzalez-Vega, Claudio, Geoffrey Chalmers, Rodolfo Quirós y Jorge Rodríguez-Meza (2006). Hortifruti in Central America. A Case Study about the Influence of Supermarkets on the Development and Evolution of Creditworthiness among Small and Medium Agricultural Producers. Trabajo preparado para USAID. Washington, D.C.

Klaehn, Janette, Brigitte Helms, and Rani Deshpande (2005) "Mexico: Country-Level Savings Assessment." Washington, D.C.: CGAP.

Levine, Ross (1997), "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda." *Journal of Economic Literature* 35: 688-720.

Maldonado, Jorge, Claudio González-Vega y Vivianne Romero (2003), "The Influence of Microfinance on the Education Decisions of Rural Households: Evidence from Bolivia." Trabajo presentado en la Reunión Anual de la American Agricultural Economics Association. Montreal, Canada, 27-30 de julio.

Muñoz, Manrubio, Horacio Santoyo y Reyes Altamirano (2002) *Mercados e instituciones financieras rurales: una nueva arquitectura financiera rural para México*, Universidad Autónoma de Chapingo, México.

Olson, Mancur (1971), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Patronato del Ahorro Nacional (2001) "Diagnóstico de ahorro y crédito de entidades de ahorro y crédito del sector rural", México D.F. Octubre.

Paxton, Julia (2003), "A Poverty Outreach Index and its Application to Microfinance", *Economic Bulletin*, Vol.9, No.2 pp.1-10.

Perry, Guillermo, William Foster, Daniel Lederman y Alberto Valdés (2005), "La contribución al desarrollo de la economía rural: Resumen de hallazgos e implicaciones de las políticas." En G. López y R. Herrera, eds. *Agricultura y Desarrollo Económico*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Poyo, Jeffrey (1986), *Development without Dependence: Financial Repression and Deposit Mobilization among the Rural Credit Unions in Honduras*. Disertación doctoral, Syracuse University.

Poyo, Jeffrey, Nelson Aguilera Alfred y Claudio González-Vega (1992), "Información, costo de transacciones y la ventaja comparativa de las cooperativas rurales de ahorro y crédito," *República Dominicana: Mercados Financieros Rurales y Movilización de Depósitos*. Programa Servicios Financieros Rurales. The Ohio State University. Santo Domingo, República Dominicana.

Rogaly, Ben, Alfonso Castillo y Martha Romero (2004) "Building assets to reduce vulnerability: Microfinance provision by a rural working people's union in Mexico." *Development in Practice* 14:381-396.

Rojas, Juan José (2003), "Iniciativa de ley de las sociedades cooperativas de servicios financieros, solución estructural a la crisis desatada en las cajas de ahorro popular." En *Crédito, seguro y ahorro rural: Las vías de la autonomía*. F. Mestries y J. Hernández, eds. pp. 299-325, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

SAGARPA (2005). *Programas de apoyo directo. Resultados principales del tercer trimestre gestión 2005*. México, D.F.

Subsecretaria de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Banca y Ahorro, y Dirección Adjunta de Proyectos (2000) "Diagnóstico sobre entidades de ahorro y crédito popular", México D.F. Octubre.

Villalpando Benítez, Mario (2000). *The Political Economy of Banking Regulation: The Case of Mexico, 1940-1978*. The Ohio State University. Disertación doctoral.

World Bank (2001) "Rural Finance: Savings Mobilization Potential and Deposit Instruments in Marginal Areas." Washington D.C.

## Anexo A

<b>Indicadores económicos y sociodemográficos por estado</b>												
<b>ESTADO</b>	<b>POBLACION TOTAL</b>	<b>DENSIDAD DE POBLACIÓN</b>	<b>SUPERFICIE ESTATAL (ha)</b>	<b>INDICE DE MARGINACION</b>	<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO PERCAPITA (En US\$)</b>	<b>INDICE DE DESARROLLO DE HUMANO</b>	<b>COEFICIENTE GINI</b>	<b>% DE POB. ALFABETA DE 15 AÑOS O MÁS</b>	<b>% DE POB. RURAL</b>	<b>% DE SALDO NETO MIGRATORIO</b>	<b>% DE POB. INDIGENA</b>	<b>ACCESIBILIDAD (SUP. CAMINERA/ SUP.TOTAL)</b>
Aguascalientes	944,285	179	6,243	-0.97	10,808	0.83	0.14	95.1	19.8	2.61	0.2	1.10
Baja California	2,487,367	35	70,113	-1.27	8,722	0.84	0.12	96.3	8.3	8.47	1.9	0.40
Baja California Sur	424,041	6	78,555	-0.80	8,048	0.84	0.21	95.7	18.7	5.12	1.4	0.20
Campeche	690,689	12	56,859	0.70	5,905	0.82	0.26	88.1	29	1.13	15.5	0.27
Chiapas	3,920,892	53	73,887	2.25	4,210	0.70	0.35	77.0	54.5	-1.42	24.6	0.86
Chihuahua	3,052,907	12	247,087	-0.78	3,302	0.83	0.23	95.1	17.5	3.92	3.2	0.17
Coahuila	2,298,070	15	151,571	-1.20	13,153	0.84	0.18	96.0	10.6	0.11	0.2	0.22
Colima	542,627	99	5,455	-0.69	5,376	0.81	0.13	92.7	14.4	1.84	0.6	1.08
Distrito Federal	8,605,239	5,643	1,499	-1.53	9,443	0.89	0.15	97.0	0.2	-5.69	1.8	0.40
Durango	1,448,661	12	121,134	-0.11	4,785	0.80	0.22	94.5	36.2	-2.72	2.0	0.31
Guanajuato	4,663,032	150	30,589	0.08	3,489	0.77	0.22	87.9	32.8	0.52	0.3	1.01
Guerrero	3,079,649	48	64,392	2.12	6,342	0.73	0.37	78.4	44.6	-3.26	13.9	0.61
Hidalgo	2,235,591	108	20,692	0.88	7,757	0.76	0.28	85.0	50.4	0.74	17.2	1.21
Jalisco	6,322,002	80	80,137	-0.76	10,324	0.81	0.18	93.5	15.4	0.13	0.7	0.65
México	13,096,686	611	22,658	-0.60	4,112	0.80	0.24	93.6	13.7	2.59	3.3	1.53
Michoacán	3,985,667	68	59,890	0.45	12,039	0.76	0.26	86.0	34.6	-0.65	3.5	0.61
Morelos	1,555,296	314	4,941	-0.36	7,412	0.80	0.24	90.7	14.6	2.72	2.3	1.47
Nayarit	920,185	34	27,335	0.06	13,033	0.78	0.21	90.9	35.8	-0.9	4.6	0.51
Nuevo León	3,834,141	59	64,555	-1.39	9,571	0.86	0.22	96.6	6.6	1.87	0.5	0.40
Oaxaca	3,438,765	37	95,364	2.08	4,535	0.71	0.39	78.4	55.3	-2.15	37.1	0.48
Puebla	5,076,686	149	33,919	0.72	8,761	0.76	0.36	85.3	31.6	-0.58	13.0	0.84
Querétaro	1,404,306	116	11,769	-0.11	6,820	0.81	0.39	90.1	32.4	3.59	2.1	0.97
Quintana Roo	874,963	22	45,332	-0.36	4,690	0.83	0.39	92.4	17.5	11.37	23.0	0.38
San Luis Potosí	2,299,360	36	126,669	0.72	4,960	0.78	0.32	88.6	41	-1.01	11.7	0.28
Sinaloa	2,536,844	43	58,092	-0.10	4,709	0.80	0.24	92.0	32.7	-1.79	2.2	0.69
Sonora	2,216,969	12	189,055	-0.76	17,696	0.83	0.18	95.5	16.9	0.83	2.8	0.38
Tabasco	1,891,829	77	24,661	0.66	5,699	0.77	0.24	90.2	46.1	-1.7	3.7	1.21
Tamaulipas	2,753,222	35	79,829	-0.69	6,725	0.82	0.29	94.8	14.6	3.97	0.7	0.52
Tlaxcala	954,967	238	3,914	-0.18	5,672	0.77	0.19	92.1	19.1	1.74	3.1	2.25
Veracruz	6,908,975	96	92,696	1.28	4,221	0.76	0.29	85.1	40.9	-3.51	10.4	0.58
Yucatán	1,658,210	38	39,340	0.38	9,562	0.78	0.28	87.6	18.7	0.05	37.3	1.00
Zacatecas	1,353,610	18	75,261	0.30	5,976	0.77	0.30	92.0	46.7	-1.07	0.2	0.44
MEXICO (Mediana)	2,298,715	51	58,991	-0.11	6,534	0.80	0.24	92.0	24.40	0.33	3.0	0.59