

financiamiento del desarrollo

Banca de desarrollo y el apoyo al acceso (México)

Antonio Morfín Maciel



Santiago de Chile, enero de 2009



Este documento fue preparado por Antonio Morfín Maciel, consultor de la Sección de Estudios del Desarrollo, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/GTZ: "Towards sustainable and equitable globalization" (GER/06/005), ejecutado por CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4197 ISSN versión electrónica 1680-8819

ISBN: 978-92-1-323277-4

LC/L.3007-P

N° de venta: S.09.II.G.21

Copyright © Naciones Unidas, mes de enero 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. El acceso al sistema financiero en México	7
1. Conceptos generales	7
2. Penetración de los servicios financieros en México	9
3. Actitudes de los usuarios ante los servicios financieros	20
4. Financiamiento a empresas	22
5. Innovaciones recientes para ampliar el acceso a los servicios financieros	23
II. El papel de la Banca de Desarrollo en Potenciar el Acceso	27
1. Evolución de la Banca de Desarrollo en México	27
2. La política pública del acceso a los servicios financieros	30
3. El concepto de “Agencia de Desarrollo”	33
III. Instrumentos financieros para potenciar el acceso: el caso de FIRA (fideicomisos instituidos en relación con la agricultura)	35
1. Contexto	35
2. Actividad de FIRA	37
3. Microcrédito	40
4. Otras actividades de FIRA que inciden directamente en la ampliación del acceso a los servicios financieros	42
IV. Conclusiones y comentarios finales	43
Bibliografía	47
Serie Financiamiento del desarrollo: números publicados	51

Índice de cuadros

Cuadro 1	FINANCIAMIENTO TOTAL A LAS EMPRESAS PRIVADAS NO FINANCIERAS: SALDOS A DICIEMBRE DE 2007 POR CIENTO DEL PIB (ESTRUCTURA PORCENTUAL)	12
Cuadro 2	ÍNDICES DE LA INFRAESTRUCTURA BANCARIA.....	16
Cuadro 3	MOTIVOS DE LAS EMPRESAS PARA NO UTILIZAR CRÉDITO BANCARIO	22
Cuadro 5	FINANCIAMIENTO DE PEQUEÑOS PRODUCTORES, 2007	39

Índice de gráficos

Gráfico 1	DEPÓSITOS BANCARIOS PIB	10
Gráfico 2	DEPÓSITOS EN EL SISTEMA FINANCIERO/PIB (2006).....	10
Gráfico 3	FINANCIAMIENTO AL SECTOR PRIVADO/PIB (2006).....	11
Gráfico 4	FINANCIAMIENTO AL SECTOR PRIVADO/PIB.....	13
Gráfico 5	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ADULTA CON ACCESO A UNA CUENTA CON INTERMEDIARIO FINANCIERO.....	14
Gráfico 6	CUENTAS DE DEPÓSITO POR HABITANTE	15
Gráfico 7	CAPTACIÓN BANCARIA COMO PROPORCIÓN DEL PIB LOCAL (SALDOS).....	17
Gráfico 8	RELACIÓN ENTRE INGRESO, URBANIZACIÓN E INFRAESTRUCTURA BANCARIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, MÉXICO 2006.....	18
Gráfico 9	USO DE TARJETA DE CRÉDITO.....	19
Gráfico 10	USO DE TARJETA DE CRÉDITO.....	19
Gráfico 11	DISTRIBUCIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS Y PRODUCTOS FINANCIEROS.....	21
Gráfico 12	EMPRESAS QUE NO UTILIZARON CRÉDITO BANCARIO POR NEGATIVA O RECHAZO DE BANCA.....	23
Gráfico 13	DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO OTORGADO POR LA BANCA DE DESARROLLO A SECTORES NO BANCARIOS	28
Gráfico 14	EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO REAL DE LA BANCA DE DESARROLLO AL SECTOR PRIVADO.....	29
Gráfico 15	BANCA DE DESARROLLO: DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO POR ACTIVIDAD PRINCIPAL DE LOS PRESTATARIOS (SALDOS A DICIEMBRE)	30
Gráfico 16	CRÉDITO BANCARIO AL SECTOR AGROPECUARIO/CRÉDITO BANCARIO TOTAL.....	36
Gráfico 17	CRÉDITO BANCARIO AGROPECUARIO/PIB	36
Gráfico 18	FLUJO DE CRÉDITO OTORGADO A PEQUEÑOS PRODUCTORES	39
Gráfico 19	OPERACIONES DE GARANTÍA DE CRÉDITO, 2007.....	40
Gráfico 20	DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO OTORGADO A PEQUEÑOS PRODUCTORES SEGÚN TIPO DE INTERMEDIARIO FINANCIERO.....	41

Resumen

El presente trabajo busca ofrecer una visión de conjunto sobre el estado del acceso a los servicios financieros en México, con especial atención al papel de la banca de desarrollo como medio para ampliar dicho acceso.

En la primera parte se acota conceptualmente el problema del acceso a los servicios financieros, para distinguirlo de la falta de uso de los mismos por motivos de autoexclusión o subdesarrollo, entre otros. Para ubicar en su debido contexto el problema, se discute también a grandes rasgos el estado de la penetración de los servicios de depósito y crédito en México.

En la segunda parte, se presenta el concepto de Agencia de Desarrollo, como desenlace de la evolución que ha tenido la banca de desarrollo en México, hasta llegar a su situación actual. En tres décadas, en un contexto general de contracción del financiamiento canalizado por su conducto, la banca de desarrollo pasó del racionamiento del crédito y la entrega de subsidios poco selectivos, a la intervención estratégica para el apuntalamiento de mercados bien definidos.

En la tercera parte, se busca dar una idea de las acciones de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura para ampliar el acceso a los servicios financieros. Para terminar, se presentan las principales conclusiones del documento.

I. El acceso al sistema financiero en México

1. Conceptos generales

Está bien establecido en la literatura económica que el acceso al financiamiento se relaciona positivamente con el nivel de ingreso de un país, con la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso¹ y con la reducción de la pobreza². Ante la falta de sistemas financieros incluyentes, los individuos pobres y las empresas pequeñas dependen de sus propios ahorros e ingresos para invertir en educación, emprender negocios y, en general, aprovechar oportunidades de progreso. Con todo y la importancia del tema y el interés que ha despertado en años recientes, la diversidad metodológica con que se recaba la información disponible dificulta las comparaciones internacionales³. No obstante, ha habido importantes progresos recientes en materia de sistematización de fuentes y datos en la materia⁴.

Por acceso, o inclusión financiera, en principio podría entenderse la posibilidad de los grupos sociales con alguna desventaja relativa, como el ingreso o la localización geográfica, de hacer uso de servicios financieros, como son ahorro, crédito, pagos, seguros, envío de remesas y

¹ Levine, 2004; Claessens, 2005.

² Rajan & Zingales, 2003.

³ Banco Mundial, 2008.

⁴ Beck, Demigurc-Kint y Martínez Peria, 2006; Tejerina y Wesley, 2007; FELABAN, 2007.

demás similares. Este concepto no implica la facilidad limitada de uso de los servicios financieros, pues hay individuos y grupos de la población que no participan por preferencia personal o cuya inclusión no se justificaría por razones de eficiencia.

En buena medida, en el caso del crédito, el problema de acceso tiene su origen en asimetrías de información que dan lugar a situaciones de selección adversa y riesgo moral, así como costos de transacción, que obligan a su racionamiento. En el primer caso, los solicitantes de crédito tienen incentivos para exagerar sus atributos positivos y disimular los negativos, tienen mejor conocimiento que el acreedor sobre su capacidad de pago y riesgo de quebranto, y pueden manipular la información para exagerar la rentabilidad del destino del crédito, y para hacer que los riesgos parezcan menores y aparentar una capacidad de pago mayor. En cuanto al riesgo moral, para los acreedores resultaría prohibitivamente caro verificar en todos los casos que los deudores apliquen el producto del crédito para los fines declarados, y las posibles desviaciones en el destino de los fondos aumentan la probabilidad de que la deuda no se pague. Ante la imposibilidad de observar todas las variables que determinan la calidad de un deudor y el uso del crédito, los intermediarios recurren al racionamiento, dejando sin crédito a proyectos que serían viables económicamente pero que no pueden ser valorados debidamente⁵.

Aún en aquellos casos en que el acreedor tenga conocimiento de que los fondos prestados han sido utilizados para propósitos distintos de los declarados por el deudor, los costos de hacer cumplir lo pactado pueden ser sustanciales. La magnitud de éste y otros costos de transacción está determinada por la calidad de las instituciones del país de que se trate. Cuando el marco normativo y su aplicación dificultan la ejecución de garantías, o hacen en general incierto el cumplimiento de lo estipulado en los contratos, dichos costos aumentan para el acreedor y encarecen el crédito.

Para asegurar lo más posible la recuperación de lo prestado, los acreedores pedirán mucha información sobre el solicitante y el uso que dará al crédito. Obtener alguna de esa información puede ser costoso para el solicitante. En última instancia, el acreedor buscará garantizar el pago con algún activo, de preferencia inmobiliario. En estas circunstancias, aquellos aspirantes a obtener un crédito que no puedan documentar convincentemente su capacidad de pago, o que no cuenten con un patrimonio o con avales que les permitan garantizarlo, estarán excluidos; típicamente, se tratará de personas pobres y/o que operan en la informalidad.

Por lo que toca a los servicios de depósito, las causas de exclusión pueden ser la distancia geográfica, el requisito de depósitos y saldos mínimos para abrir y mantener una cuenta, y la exigencia de documentos comprobatorios de domicilio o de tipo fiscal, incompatibles con la informalidad en que se desenvuelve gran parte de la población económicamente activa en muchos países en desarrollo. Otras limitantes comunes son el bajo nivel de ingreso, la falta de cultura financiera y actitudes personales negativas ante los intermediarios.

Dadas la tecnología e infraestructura disponibles en un momento y lugar determinados, el tamaño del mercado, las condiciones macroeconómicas y la calidad de las instituciones, es posible definir una frontera de posibilidades de acceso a los servicios financieros⁶. Esta frontera, aunque de carácter dinámico, no puede ser desplazada en el corto plazo, pues las variables que la determinan son de carácter estructural. Con el concepto de frontera de posibilidades de acceso en mente es posible distinguir entre un problema de acceso propiamente dicho, y una falta de acceso en un sentido más general⁷.

Habría entonces una falta de acceso en todos aquellos casos en que no se haga uso de los servicios financieros. Si una persona no desea usar dichos servicios, o si es tan pobre, o vive en un lugar tan apartado, que no resulta razonable el uso de tales servicios, se estaría ante un problema de

⁵ Stiglitz, 1981.

⁶ Beck y de la Torre, 2006.

⁷ De la Torre.

pobreza, o de falta de infraestructura, que son variables estructurales que tienen que ver con el grado de desarrollo de una economía y que determinan la posición de la frontera de posibilidades; otro tanto ocurriría cuando la falta de uso de los servicios financieros sea el resultado de la baja escolaridad, la falta de seguridad pública, o la inestabilidad macroeconómica. En todos estos casos no habría un problema de acceso propiamente dicho.

Podría, en cambio, decirse que existirá un problema de acceso cuando la economía se encuentre por debajo de su frontera de posibilidades de acceso, o cuando dicha frontera sea demasiado baja si se le compara con la de otros países con un ingreso per cápita similar. Los puntos debajo de la frontera pueden deberse a fallas de mercado, deficiencias regulatorias, falta de competencia e insuficiente cultura financiera.

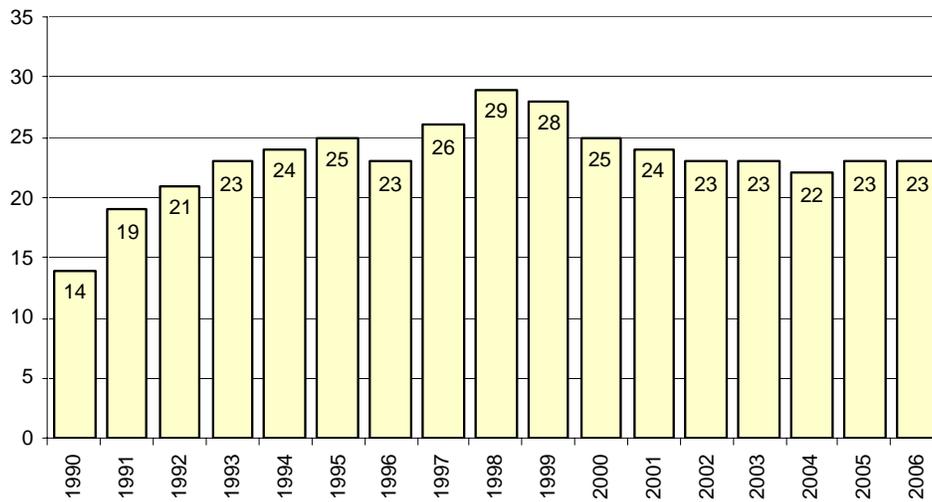
Una persona puede también ser excluida de los servicios financieros por causa de discriminación social, por prejuicios personales, o por no tener una adecuada “cultura” financiera; en todos estos casos habría un problema de acceso en los términos hasta aquí propuestos. En cambio, cuando alguien, teniendo la información necesaria, decide no utilizar dichos servicios en función de sus preferencias personales, no se podría hablar de un problema de acceso.

Por último, estaría el caso de empresas y personas que, bajo criterios prudenciales, no serían sujetos de crédito; el costo social que ha tenido el otorgamiento descuidado de financiamiento en numerosos momentos y países, hace patente la necesidad de ceñir el acceso crediticio a criterios prudenciales. Para una familia, será mejor la exclusión de los servicios financieros, que un sobre endeudamiento que puede conducir a la pobreza. Los recientes acontecimientos en el mercado hipotecario de los Estados Unidos y sus repercusiones en todo el mundo ejemplifican este punto de manera dramática. De esta manera, cabe preguntarse, ¿cuál es el grado eficiente de acceso a los servicios financieros? ¿cuáles son las imperfecciones de mercado que impiden el acceso a los servicios financieros? ¿cuál es la solución adecuada para esas imperfecciones?

2. Penetración de los servicios financieros en México

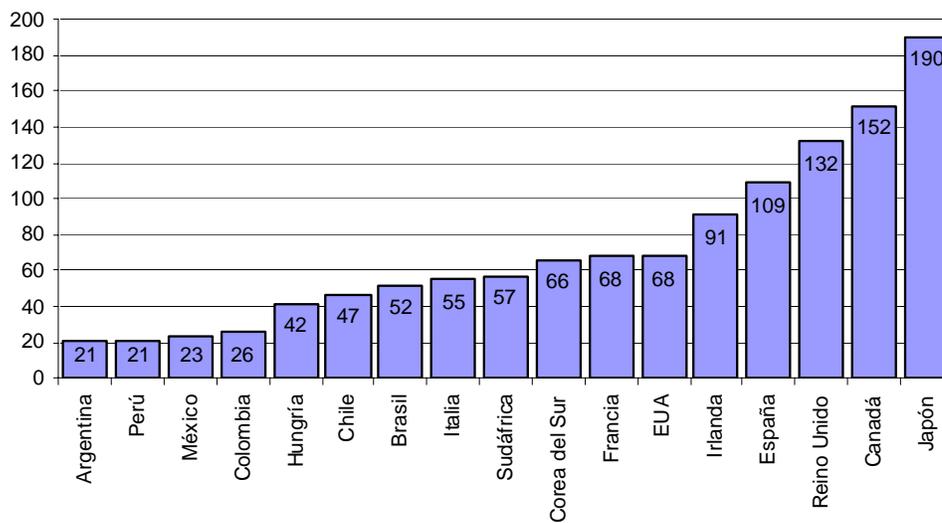
El acceso a los servicios financieros en México se enmarca en medio de un contexto general de baja penetración de los mismos. Esto significa que la frontera de posibilidades de acceso en México se encuentra por debajo de la ubicación que le correspondería en función del tamaño de su economía y de su ingreso por habitante. De este modo, la proporción respecto del tamaño de la economía mexicana de los créditos al sector privado, de la capitalización de los mercados de valores y de la industria de los seguros, son inferiores a la de países con un ingreso por habitante comparable, como son los casos de Chile y de Brasil. Por su parte, los países desarrollados presentan, todos, un grado de penetración financiera muy superior, como puede apreciarse en los gráficos 1, 2 y 3.

GRÁFICO 1
DEPÓSITOS BANCARIOS PIB EN MÉXICO
(En porcentajes)



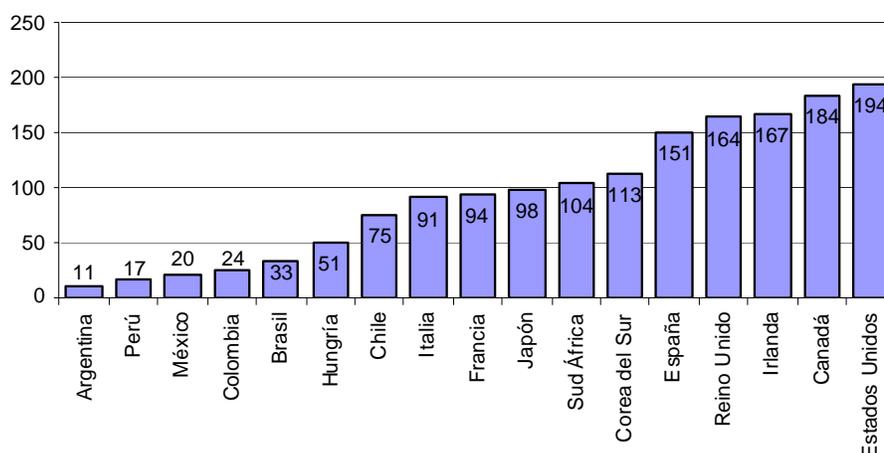
Fuente: Banco Mundial, Financial Sector Dataset; Banco de México; INEGI

GRÁFICO 2
DEPÓSITOS EN EL SISTEMA FINANCIERO/PIB (2006) EN MÉXICO
(En porcentajes)



Fuente: Banco Mundial, Financial Structure Dataset.

GRÁFICO 3
FINANCIAMIENTO AL SECTOR PRIVADO/PIB (2006) EN EL MUNDO
(En porcentajes)



Fuente: Banco Mundial, Financial Structure Dataset.

Al considerar estas cifras hay que tomar en cuenta que una parte del ahorro se canaliza a través de instrumentos de intermediación no regulados, como son tandas, cooperativas y fondos sindicales. Para México, se estima que por cada cuenta de depósito en la banca, existen alrededor de 0,5 “cuentas” en otras formas de ahorro⁸; claro está, éstas tienen saldos promedio muy inferiores a los depósitos bancarios y no inciden en la relación depósitos/PIB en forma apreciable.

Por su parte, el saldo de valores emitidos por empresas financieras no bancarias alcanza alrededor de 1,4 por ciento del PIB, lo que representa poco menos que el triple que en 2002⁹.

Al comparar el nivel del ahorro total en México con la penetración de los servicios financieros, resulta que una proporción significativa de dicho ahorro no está siendo canalizado a través de los intermediarios financieros formales, lo que puede conllevar importantes costos de eficiencia para la economía del país. En efecto, de acuerdo con la SHCP (2008a), entre 2000 y 2006 sólo 15 por ciento del flujo de ahorro total se intermedió a través del sistema financiero. Para 2007, 16,4 por ciento del ahorro total de la economía mexicana fluyó a través del sistema financiero; 80,4 por ciento se encauzó a través de las empresas – cuentas entre ellas o reinversión de utilidades – y otros mecanismos, y el resto provino del exterior. De hecho, como se verá más adelante, las empresas mexicanas reportan que el crédito de proveedores es su principal fuente de financiamiento.

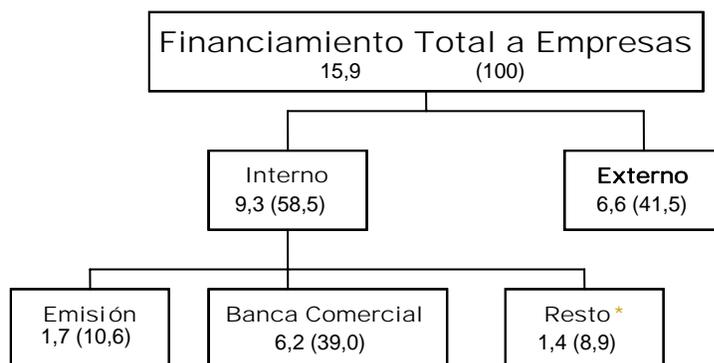
No sólo hay una baja penetración del ahorro financiero; llama también la atención el nivel tan reducido del financiamiento interno a las empresas privadas no financieras. Pese a haber crecido a tasas reales elevadas durante los últimos años (20,4 por ciento en 2007; 6,3 por ciento en 2006), el flujo de crédito de la banca comercial a dicho tipo de empresas alcanzó apenas 6,2 por ciento del PIB, mientras que el de la banca de desarrollo y otros intermediarios financieros llegaron a sólo 1,4 por ciento. El cuadro 1 ilustra la distribución del financiamiento total a las empresas en México durante 2007.

CUADRO 1

⁸ Bebczuck, 2008.

⁹ Banco de México, estadísticas del mercado de dinero;
<http://www.banxico.gob.mx/sistema financiero/estadisticas/MercadoDineroValores/valoresCirculacion.html>

**FINANCIAMIENTO TOTAL A LAS EMPRESAS PRIVADAS NO FINANCIERAS:
SALDOS A DICIEMBRE DE 2007 POR CIENTO DEL PIB (ESTRUCTURA PORCENTUAL)**

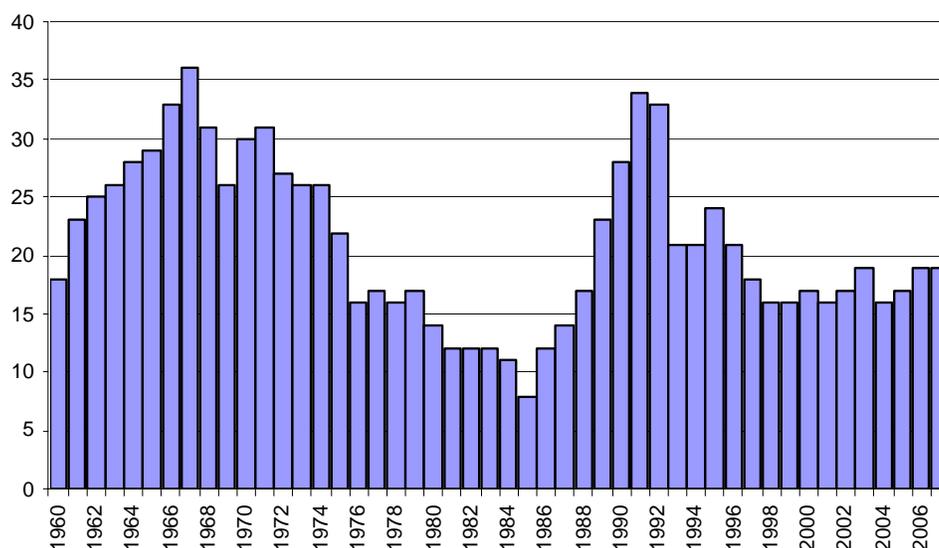


Fuente: Banco de México, 2008.

*Incluye el crédito otorgado por banca de desarrollo, arrendadoras, factorajes, uniones de crédito, SAPs, Sofocles y Sofomes ER.

Las razones para esta reducida profundidad financiera y, en particular, para el bajo nivel de financiamiento al sector privado, son diversas. En los años setenta, el aumento desbocado del gasto público absorbió cantidades crecientes de financiamiento bancario; esto se agravó tras la estatización de la banca en 1982. Fue sólo hasta finales de esa década cuando, gracias al saneamiento de las finanzas públicas, a la liberalización financiera y a la privatización de la banca, que se reactivó el crédito al sector privado. De la compresión crediticia se pasó muy rápido a la prodigalidad, lo que desembocó en la crisis bancaria de 1994-95. Pasado este trauma, la banca mexicana pasó por un proceso de profundo reajuste, en que tuvo que ser capitalizada con recursos públicos para después volver a manos privadas, mayoritariamente extranjeras, a lo que siguió la consolidación del mercado. El caso es que, por un largo periodo, con la excepción de la primera mitad de los años noventa, la banca mexicana se desvinculó de los negocios privados y de las familias como fuente principal de financiamiento. Como muestra el Gráfico 4, es sólo en los últimos años que empieza a observarse la reactivación del crédito al sector privado, misma que se verá interrumpida ante la severa crisis de liquidez que se vislumbra para finales de 2008 y el futuro inmediato.

GRÁFICO 4
MÉXICO: FINANCIAMIENTO AL SECTOR PRIVADO/PIB
(En porcentajes)



Fuente: Financial Sector Dataset.

Hasta hace poco, las utilidades de la banca comercial en México dependieron del financiamiento al sector público, de elevados márgenes de intermediación y de la operación del sistema de pagos, mediante el cobro de comisiones. Ha sido sólo en años recientes, en que el gobierno ha dependido menos del financiamiento bancario, que los bancos han debido volver la vista, cada vez con mayor intensidad, hacia empresas y hogares. Además, en estos años, el número de actores se incrementó con la llegada de numerosos intermediarios no bancarios, como sociedades financieras de objeto limitado (sofoles) y microfinancieras y, más recientemente, con la aparición de numerosos bancos de nicho. Si bien insuficiente, la creciente competencia entre intermediarios ha motivado una mayor oferta de financiamiento. No obstante, los márgenes de intermediación permanecen elevados, lo que se suma a las posibles causas de la baja penetración crediticia¹⁰.

En cualquier caso, pasados el auge y colapso crediticio a que dio lugar la precipitada liberalización financiera de principios de los 90, el crédito a empresas y hogares, como proporción del PIB, no ha llegado al nivel que tenía antes de la quiebra bancaria de 1994-95. Poco a poco, a partir de entonces, se han ido corrigiendo las debilidades que entonces manifestó el mercado financiero. Así, se modificó el marco legal para corregir incentivos perversos en el otorgamiento de créditos; se desarrollaron sistemas de información pública sobre historial crediticio; se adecuaron las reglas de gobierno corporativo de los bancos y se precisaron las obligaciones y responsabilidades de los comités de crédito; y se legisló para obligar a la transparencia informativa y alentar la competencia entre bancos. Todo esto, aunado a la sostenida estabilidad macroeconómica, ha motivado la expansión del crédito sin que, como ya se dijo, alcance aún los niveles que llegó a tener en la primera mitad de los años noventa. Persisten, no obstante los avances reseñados, importantes limitaciones para un mayor crecimiento del crédito al sector privado y del ahorro bancario.

Entre estas limitaciones, destaca el deficiente marco institucional para la protección de los derechos legales, especialmente de los acreedores, que hace que la ejecución de garantías no sólo

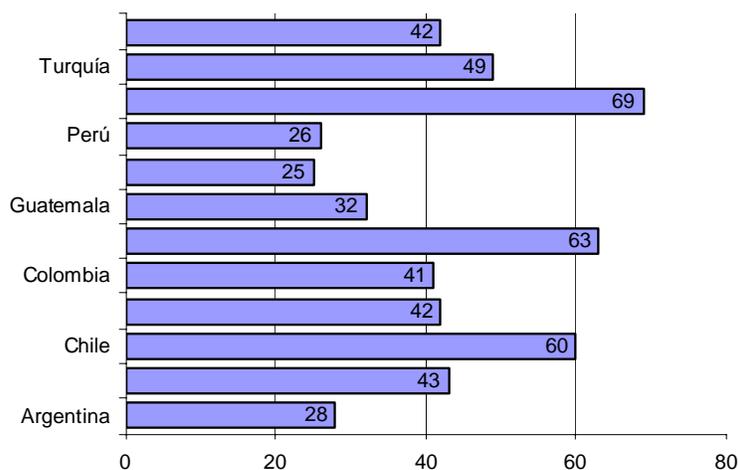
¹⁰ Gelos, 2006.

sea muy costosa, sino incierta. De acuerdo con el proyecto *Doing Business* del Banco Mundial¹¹, el Índice de Derechos Legales de los Acreedores y de los Deudores en México es inferior al de países como Venezuela, Perú, el Salvador, Chile y Colombia, por referirse sólo a países con nivel de ingreso per cápita comparable o inferior, y de la misma región geográfica. En una escala donde el valor máximo es 10, el índice para México registra un valor de 2. Del mismo modo, en el apartado sobre la calidad del orden legal, del Índice de Libertad Económica en el Mundo, México queda ubicado en el lugar N° 72 entre 141 países, con una calificación de 5,7 en una escala de 10¹².

La reducción en la complejidad e incertidumbre jurídicas tendrían un impacto favorable de muy amplio espectro, no sólo en el funcionamiento de los mercados financieros, sino en el ambiente general de los negocios en México. Las adecuaciones necesarias implicarían, sin embargo, fuertes cambios en la legislación y en la organización y cultura de policías y juzgados. Por su complejidad de diseño e instrumentación, y por la dificultad del Congreso de México para lograr acuerdos políticos de gran alcance en los años recientes, no parece razonable prever que estos cambios tendrán lugar pronto. En este contexto de baja penetración de los servicios financieros es en el que debe considerarse el tema del acceso a los mismos.

Los gráficos 5 y 6 muestran cómo el porcentaje de la población mexicana que tiene ahorros depositados con algún intermediario financiero formal, así como el número de cuentas de depósito por habitante, están por debajo de los de otras economías emergentes. Aún si se toma en cuenta que el número de depósitos en el sistema financiero representa un piso para este concepto (por no considerar los depósitos en cooperativas, fondos sindicales, etc.), México se sigue comparando desfavorablemente con otros países con un nivel de ingreso similar.

GRÁFICO 5
MÉXICO: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ADULTA CON ACCESO A UNA CUENTA CON INTERMEDIARIO FINANCIERO
(En porcentajes)

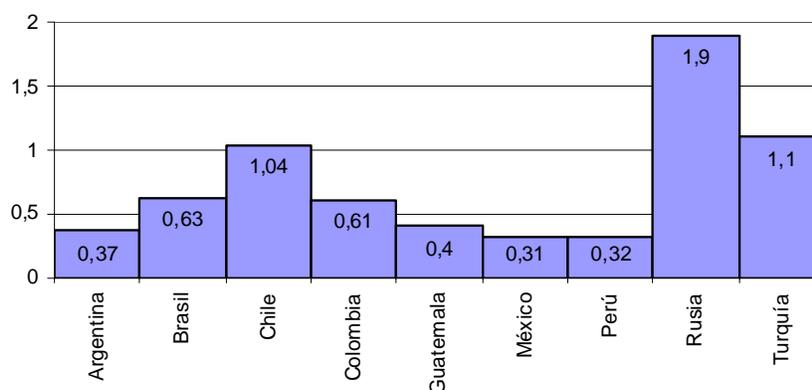


Fuente: Banco Mundial, Finance for All, 2007.

¹¹ <http://www.doingbusiness.org>.

¹² Fraser Institute, *Economic Freedom of the World: 2007 Annual Report*.

GRÁFICO 6
CUENTAS DE DEPÓSITO POR HABITANTE
(En porcentajes)



Fuente: Beck, Demigurc-Kunt y Martínez Peria (2005).

En julio de 2008 entró en vigor el nuevo Impuesto a los Depósitos en Efectivo, con el que se busca gravar con una tasa de 2 por ciento, como lo indica el nombre, a los depósitos en efectivo que acumulados sumen 25 mil pesos o más en un mes. En principio, esta disposición haría aumentar la preferencia de muchas personas por el manejo de dinero en efectivo, antes que recurrir a los servicios de un banco. El nuevo impuesto sobre el uso de los servicios bancarios podría tener un efecto inhibitorio, por dos razones: la primera, directamente, por el gravamen mismo; la segunda, por confirmar la creencia ampliamente extendida de que las autoridades tributarias tienen acceso a la información personal de los clientes de los bancos. Para el gran número de personas que viven en la informalidad fiscal esto último actuará, muy posiblemente, como un desincentivo para el uso de los servicios bancarios en general, y para el mantenimiento de cuentas de ahorro y de cheques, en particular.

En términos de la distribución geográfica de las posibilidades de hacer uso de los servicios financieros en México, la situación no es mejor. De acuerdo con Martínez Trigueros (2008), 52 por ciento de los municipios de México, donde habitan 4 millones de personas, no cuentan con servicios financieros formales, trátase de banca comercial, cajas de ahorro (tanto formales – Red de la Gente – como informales) y microfinancieras. Esta falta de cobertura prevalece a pesar de que el número de sucursales bancarias aumenta constantemente; en 2008 hay más de 10 mil sucursales, alrededor de 30 por ciento más de las que había en 2004¹³.

El gráfico 7 ilustra la disparidad en la penetración de los depósitos bancarios entre las distintas entidades federativas del país. A su vez, en el cuadro 2 se aprecia la desigual distribución de los puntos de acceso a los servicios bancarios en las distintas entidades federativas. Es notorio el grado de variación que existe entre unos estados y otros, lo cual refleja las diferencias de ingreso y el grado de urbanización de la población en cada entidad. Por su parte, el gráfico 8 ilustra la relación positiva que hay entre urbanización e ingreso, y cada uno de los índices de cobertura de la infraestructura bancaria en las distintas entidades federativas.

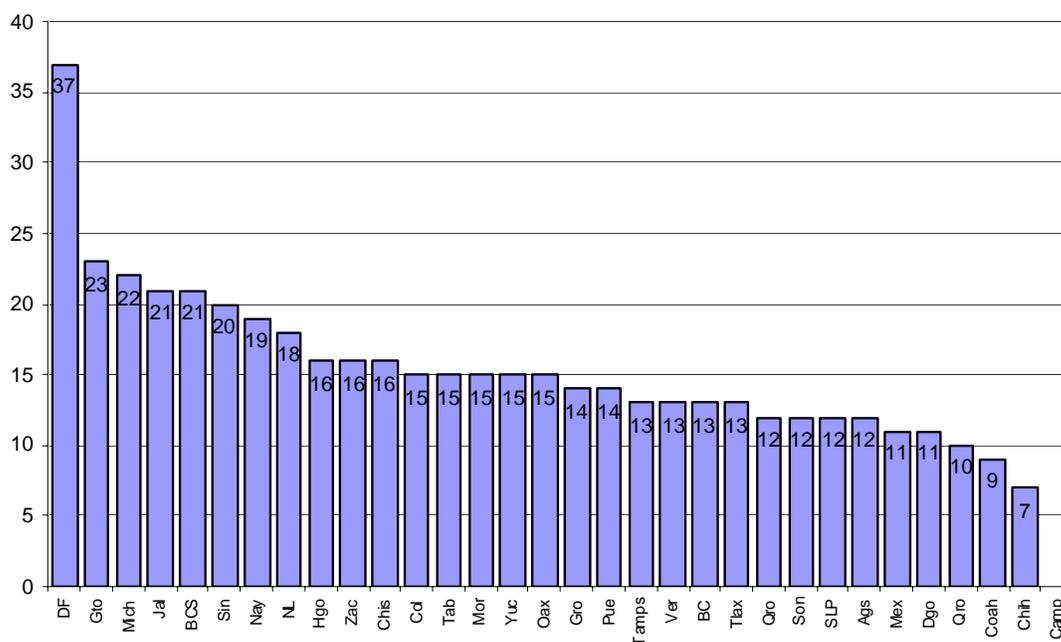
¹³ Asociación de Bancos de México, *Anuario*, varios números.

CUADRO 2
ÍNDICES DE LA INFRAESTRUCTURA BANCARIA
(En miles)

Entidad federativa	Número por cada 10.000 habitantes		
	Sucursales	Terminales Punto de Venta	Cajeros Automáticos
Quintana Roo	1.68	67.49	5.78
Baja California S.	1.5	50.19	5.2
Distrito Federal	1.4	88.88	3.88
Nuevo León	1.1	31.48	2.68
Colima	1.03	30.62	2.93
Querétaro	1.00	36.26	2.83
Aguascalientes	0.99	32.83	3.7
Coahuilla	0.99	27.67	3.81
Jalisco	0.96	98.96	4.03
Sonora	0.92	28.7	3.51
Guanajuato	0.92	27.18	2.21
Morelos	0.89	27.36	3.56
Baja California	0.77	29.34	2.22
Yucatán	0.76	34.46	3.53
Tamaulipas	0.75	34.14	3.09
Chihuahua	0.75	29.55	2.17
Sinaloa	0.75	20.62	2.24
Campeche	0.74	28.3	2.01
Nayarit	0.71	17.47	1.31
San Luis Potosí	0.65	13.58	1.4
México	0.64	19.16	1.64
Puebla	0.63	16.53	1.98
Guerrero	0.61	18.16	1.95
Michoacán	0.59	17.42	1.61
Durango	0.56	17.12	1.8
Veracruz	0.54	17.88	1.4
Tabasco	0.53	17.94	1.33
Hidalgo	0.51	17.54	1.18
Zacatecas	0.5	15.05	1.51
Oaxaca	0.47	9.7	1.44
Tlaxcala	0.41	10.51	0.85
Chiapas	0.36	8.73	0.84
Total Nacional	0.81	27.62	2.47
Desviación est.	0.31	20.74	1.23

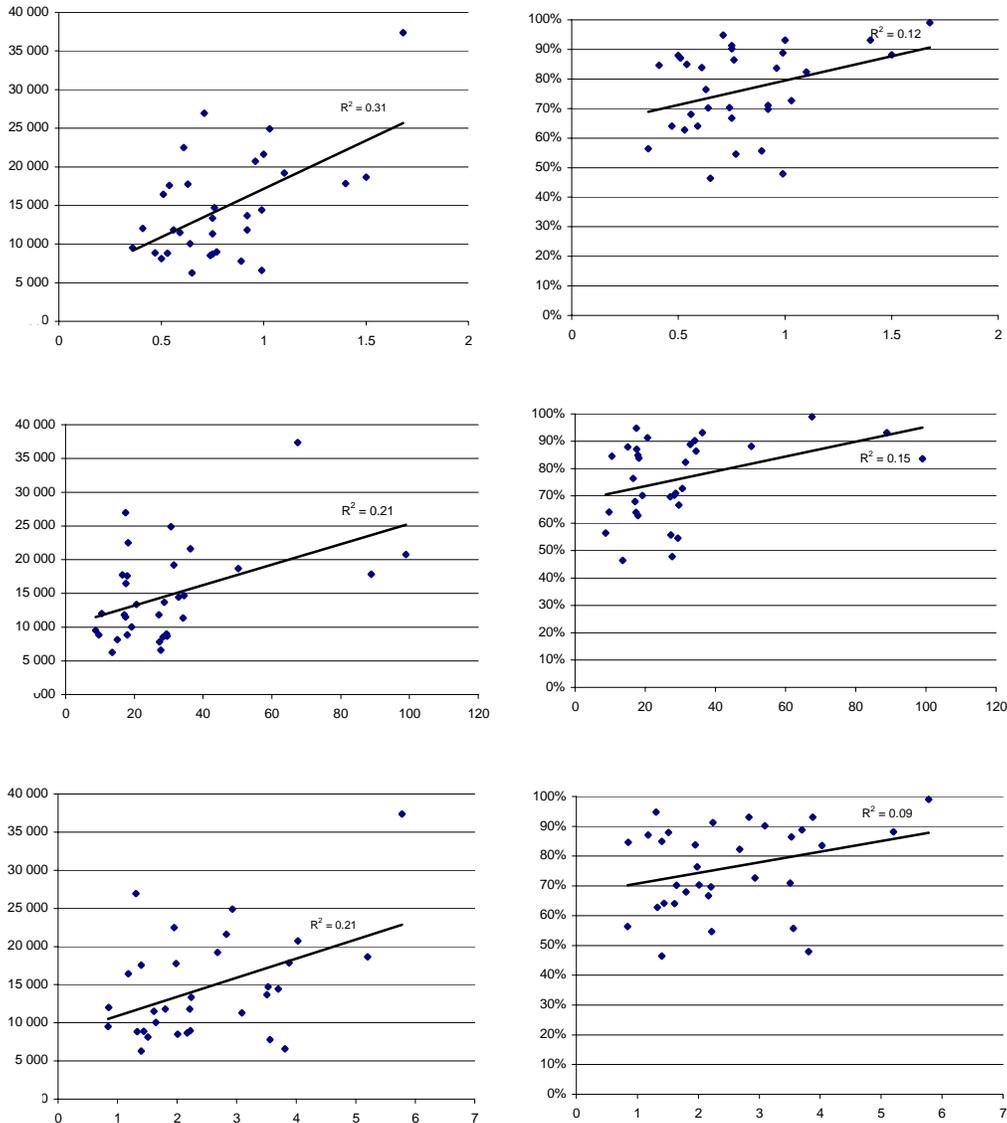
Fuente: Condusef.

GRÁFICO 7
CAPTACIÓN BANCARIA COMO PROPORCIÓN DEL PIB LOCAL (SALDOS)
(En porcentajes)



Fuente: INEGI; Banco de México.

GRÁFICO 8
RELACIÓN ENTRE INGRESO, URBANIZACIÓN E INFRAESTRUCTURA BANCARIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, MÉXICO 2006
(En miles y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Condusef y del INEGI.

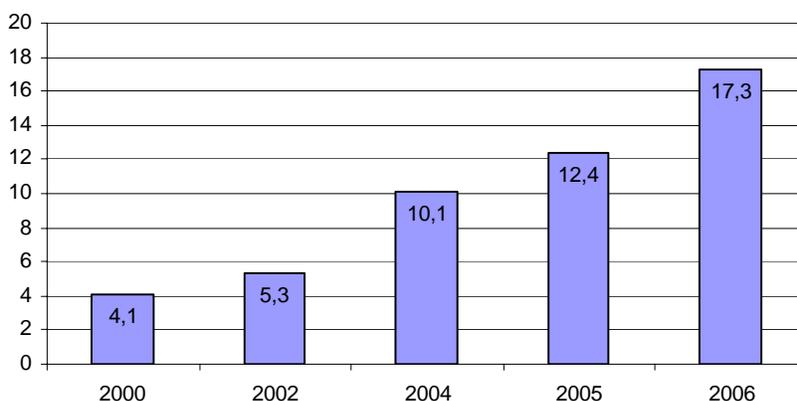
A pesar de la falta de profundidad financiera, el número y el valor de las transacciones con tarjetas de crédito y débito han crecido notablemente en años recientes. De acuerdo con datos de la Condusef, para 2006 había en México más de 20 millones de tarjetas de crédito, y casi 36 millones de tarjetas de débito, con crecimientos de más de 300 por ciento entre 2001 y 2006, en el primer caso, y de más de 20 por ciento, en el último¹⁴.

¹⁴ Condusef, 2007.

Estas cifras, sin embargo, no permiten apreciar el avance en el número de usuarios de estos medios de pago, puesto que no reportan el número de personas que cuenta con ellos sino sólo el número de tarjetas, siendo muy común el caso de que un mismo usuario tenga varias tarjetas.

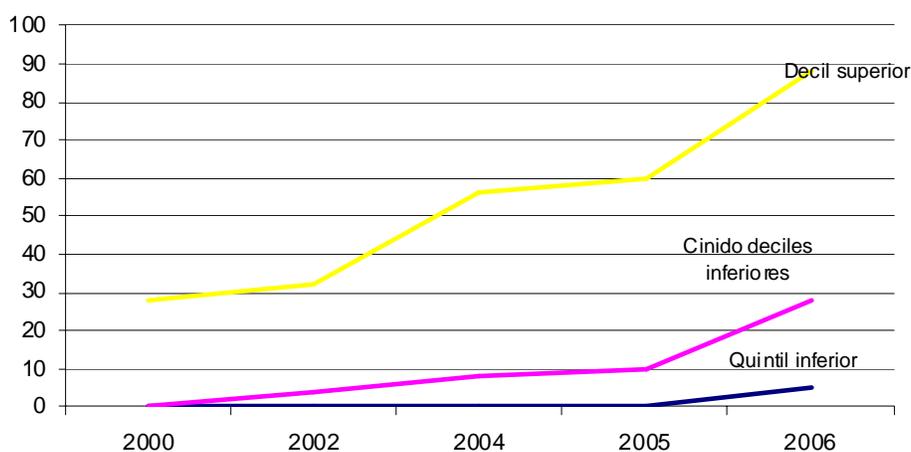
Una consulta a los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares, permite confirmar que, efectivamente, el uso de tarjetas de crédito ha crecido en forma importante en los últimos años, aunque de manera muy dispar. Como se aprecia en el gráfico 9, el promedio nacional de hogares con tarjeta de crédito creció de 4,1 por ciento en 2000, a 17,3 por ciento en 2006. Sin embargo, el crecimiento se ha concentrado en los hogares de mayores ingresos, como puede verse en el gráfico 10. Así, mientras que en el decil superior de ingreso más de 60 por ciento de los hogares cuentan con tarjeta de crédito, en el decil inferior esta proporción no llega a 1 por ciento; la suma de los dos deciles inferiores apenas rebasa 3 por ciento de los hogares.

GRÁFICO 9
USO DE TARJETA DE CRÉDITO
(Promedio de hogares, en porcentajes)



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares.

GRÁFICO 10
USO DE TARJETA DE CRÉDITO
(En porcentajes)



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares.

Conviene preguntarse si la falta de uso de medios de pago electrónicos por parte de la población más pobre representa realmente un problema de acceso. Es decir, ¿existen las condiciones mínimas necesarias para que los más pobres hagan uso de servicios financieros formales? Tomando en cuenta que más de 20 millones de habitantes viven en México con un ingreso inferior a tres dólares por día y que, de estos, 10 millones lo hacen con menos de un dólar diario¹⁵, parecería muy difícil que estas personas, aún teniendo alguna pequeña capacidad de ahorro, encontraran conveniente incurrir en los costos de transacción derivados de realizar alguna operación de depósito o retiro, máxime si se considera que, en su mayoría, residen en el medio rural, en localidades en las que con frecuencia no se cuenta con centros de atención de los intermediarios.

De cualquier manera, como se comenta en otra parte de este documento, en los últimos años ha habido numerosas innovaciones en materia de regulación financiera que, sumados a los avances tecnológicos en telecomunicaciones e informática, permitirían la incorporación de quienes viven en lugares apartados al uso de servicios financieros en general y de medios de pago electrónicos en particular.

3. Actitudes de los usuarios ante los servicios financieros

Una de las razones por las que muchas personas no se acercan a los intermediarios financieros es por falta de información adecuada, o bien por prejuicios y desconfianza hacia tales intermediarios. Este sería claramente un caso en el que el acceso a los servicios estaría por debajo de la frontera de posibilidades y en el que, con medidas apropiadas de información y educación financiera, se podría, en principio, lograr un acercamiento hacia dicha frontera. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef)¹⁶, creada en 1999, divulga información útil para que dichos usuarios tomen mejores decisiones y ha impulsado, junto con la SHCP y otras autoridades, una campaña nacional para promover la educación financiera.

Como parte de dicha campaña se realizó una Encuesta Nacional sobre Penetración y Conocimiento de Servicios Financieros¹⁷. De acuerdo con sus resultados, entre los no usuarios de servicios financieros, 52 por ciento declaró tener poca o nula confianza en las instituciones financieras mexicanas, en tanto que sólo 32 por ciento dijeron tener mucha o alguna confianza en ellas. Entre las razones que dan los no usuarios de la banca para esta desconfianza, destacan las aprensiones por posibles abusos o falta de honestidad de los intermediarios. La relación con los bancos se percibe como una relación desigual, donde en caso de cualquier desacuerdo los bancos llevan ventaja sobre sus clientes.

La falta de confianza es especialmente problemática para la ampliación de los servicios financieros por el papel central que ocupa el factor fiduciario en el papel de los intermediarios; quien no confía, tenderá a no hacer uso de los servicios bancarios y, si lo hiciera, tenderá a usar sólo el servicio de pagos, de manera que no se materializan los beneficios del uso del crédito y del ahorro financiero.

De acuerdo con la encuesta referida, 47 por ciento de la población no cuenta ni ha contado con algún servicio bancario o financiero y 39 por ciento no recurre siquiera a una institución financiera para servicios ocasionales. De este grupo, 96 por ciento nunca ha solicitado servicio o producto alguno a instituciones financieras, mientras que, al 4 por ciento que sí lo hizo, se le negó el servicio.

¹⁵ INEGI, ENIGH 2006.

¹⁶ De acuerdo con la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la Condusef está obligada a “promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos.” y “... podrá elaborar programas educativos en materia de cultura financiera y proponerlos a las autoridades competentes.” (Art. 5).

¹⁷ SHCP-GAUSSC, 2007.

De los no usuarios, sólo 15 por ciento tendría interés en contratar algún servicio bancario; para 25 por ciento de este grupo, la razón de no usar los servicios financieros es la falta de dinero, de ingresos o de trabajo, mientras que 12 por ciento consideran altos los intereses cobrados.

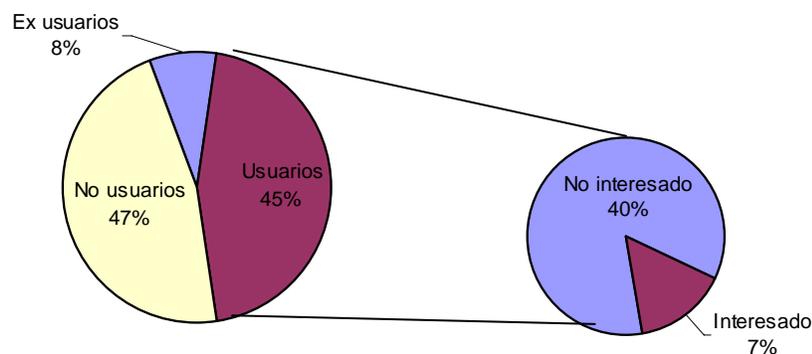
La educación financiera puede ser un medio eficaz para superar los recelos y la falta de conocimiento sobre los servicios financieros. En 2007 la SHCP puso en marcha una Estrategia Nacional de Cultura Financiera¹⁸, cuyo propósito es impulsar la demanda de servicios financieros mediante la educación y la difusión de información que brinde a la gente mayores elementos para decidir sobre sus finanzas personales. De acuerdo con las recomendaciones de la OCDE en la materia¹⁹, la educación financiera debe ser un proceso que inicie en la educación escolar y que se continúe indefinidamente después. La misma organización promueve el intercambio de experiencias internacionales en este sentido para favorecer la diseminación de las mejores prácticas en la materia.

De la citada encuesta cabe inferir también que la informalidad puede ser una de las causas por las cuales algunas personas no acuden a las instituciones financieras, pues 30 por ciento de quienes no cuentan, ni han contado, ni recurren a algún intermediario financiero por motivo alguno, declaran no cumplir con los requisitos para ello, lo cual puede ser indicio de informalidad. El hecho de que para abrir una cuenta, o para solicitar un crédito, un requisito usual es la comprobación de domicilio y el número de registro de contribuyentes, puede constituir una barrera para la incorporación de muchos pobres al uso de los servicios financieros formales.

Entre quienes no usan servicios bancarios, 43 por ciento piensan que lo mejor es guardar sus ahorros uno mismo y, para obtener crédito, prefieren acudir a un prestamista o a una casa de empeño.

No obstante lo anterior, entre quienes no son usuarios de los servicios financieros, 15 por ciento (7 por ciento del total encuestado), estarían interesados en contar con algún servicio, principalmente cuentas corrientes y tarjetas de crédito y débito.

GRÁFICO 11
DISTRIBUCIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS Y PRODUCTOS FINANCIEROS
(En porcentajes)



Fuente: SHCP-GAUSSC, Encuesta nacional sobre penetración y uso de servicios financieros.

¹⁸ SHCP, 2007.

¹⁹ OCDE, 2005b.

4. Financiamiento a empresas

De acuerdo con la Encuesta de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio que realiza el Banco de México, durante el primer trimestre de 2008 la principal fuente de financiamiento para las empresas fueron los proveedores (60,7 por ciento), mientras 26,8 por ciento utilizaron crédito bancario. En el caso de las empresas pequeñas, el uso de financiamiento bancario fue de 22,5 por ciento, mientras que el financiamiento de proveedores fue de 71,5 por ciento. Llama también la atención que el crédito doméstico a las empresas se utiliza casi exclusivamente para financiar necesidades de corto plazo, mientras que el crédito para formación de capital es prácticamente inexistente²⁰.

El cuadro 3 muestra que, según las empresas, las tasas de interés son la principal causa por la que no solicitan financiamiento bancario. Por su parte, 20,7 por ciento de las empresas pequeñas no hacen uso del crédito bancario por negativa o rechazo del intermediario; entre las empresas medianas, esta cifra es de 18 por ciento.

La banca, por su parte, destaca la integración defectuosa de los expedientes de crédito y la falta de activos de garantía como motivo para el rechazo de las solicitudes de crédito de las empresas. A partir de esta información, parecería que, para que más empresas, sobre todo pequeñas y medianas, hicieran mayor uso de crédito bancario, haría falta contar con un diagnóstico detallado de las causas por las que se dificulta la integración de expedientes. Seguramente destacarían, además de problemas de competencia técnica para presentar la información en términos aceptables para la banca, la falta de garantías adecuadas. En este sentido, el papel de la banca de desarrollo como garante parece apropiado, toda vez que no implica necesariamente un subsidio, sino que permite a las empresas iniciar y/o consolidar la formación de un historial crediticio. Este punto se desarrollará con más detalle en el segundo apartado de este documento.

CUADRO 3
MOTIVOS DE LAS EMPRESAS PARA NO UTILIZAR CRÉDITO BANCARIO
(En porcentajes)

	Tamaño de la empresa		
	Pequeña	Mediana	Grande
Altas tasas de interés	36,8	35,9	25,0
Problemas de demanda	5,7	5,1	7,5
Negativa de la banca	9,2	10,3	5,0
Incertidumbre económica	20,7	16,7	12,5
Problemas reest.financiera	4,6	2,6	12,5
Rechazo de solicitud	11,5	7,7	7,5
Cartera vencida	0,0	5,1	5,0
Problemas para competir	9,2	9,0	10,0
Otros	2,3	7,6	15,0

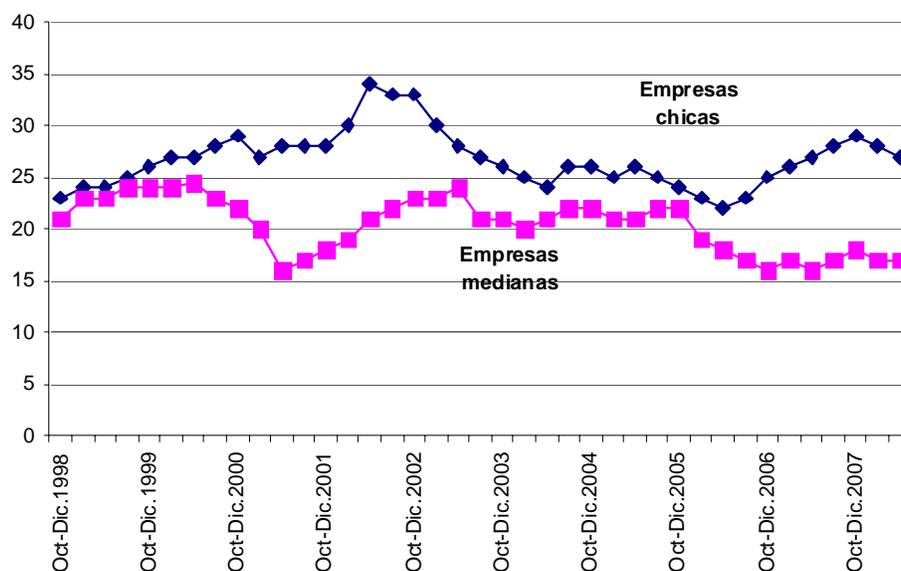
Fuente: Banco de México. Encuesta de Evaluación *Coyuntural del Mercado Crediticio*. Se omiten los resultados para las empresas AAA por ser muy reducida la muestra de empresas encuestadas.

²⁰ Lecuona, 2008.

Las razones por las que las empresas hacen un uso tan limitado del crédito bancario en México son un tema que requiere mayor indagación por su propio derecho. Comprender las causas de este fenómeno resulta esencial para el buen diseño de políticas públicas y para la eventual intervención exitosa de la banca de desarrollo, especialmente para promover la inversión y para impulsar la creación y crecimiento de nuevos negocios. Por lo pronto, se infiere de los resultados de la Encuesta Coyuntural del Banco de México que el costo total del financiamiento de proveedores – costo de transacción más costo financiero implícito – es menor que el del financiamiento bancario. Es de destacarse que la periodicidad y continuidad esta encuesta permite observar tendencias y cambios en las fuentes de financiamiento de las empresas a lo largo de los años. Estos resultados se enriquecerían sin duda si se contara con información sobre los montos del financiamiento otorgado por las distintas fuentes.

Por su parte, la Encuesta Nacional sobre Penetración y Uso de los Servicios Financieros se concentró en identificar algunas causas genéricas por las cuales las personas se alejan de los intermediarios, sin ahondar en el comportamiento de las empresas pequeñas y medianas.

GRÁFICO 12
EMPRESAS QUE NO UTILIZARON CRÉDITO BANCARIO POR NEGATIVA
O RECHAZO DE BANCA
(Promedio anual móvil)



Fuente: Elaboración propia con base en Banco de México, Encuesta de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio.

5. Innovaciones recientes para ampliar el acceso a los servicios financieros

5.1 Bancos Asociados a Cadenas Comerciales (BACC)

Este tipo de bancos inició sus actividades en 2002, cuando se autorizó la operación del Banco Azteca, asociado a la cadena comercial de tiendas Elektra; actualmente hay cinco bancos que operan bajo esta modalidad. El propósito de los mismos es aprovechar las redes de sucursales con que cuentan las mayores cadenas comerciales del país, con el propósito de acercar los servicios

bancarios a segmentos de la población que no acuden a los bancos tradicionales. A consecuencia de la aparición de los BACC, hubo un aumento importante en el número de sucursales en todo el país. Aunque esto ha ocurrido sobre todo en las zonas urbanas, muchas personas que formaban parte de la base de clientes de las cadenas comerciales y que, por diversas razones, no acudían a las oficinas de la banca comercial, han empezado a hacer uso de los servicios financieros formales. La Ley de Instituciones de Crédito y otra normativa aplicable a los intermediarios financieros se adecuó a principios de la década para prevenir posibles conflictos de interés que pudieran surgir de la superposición de servicios financieros y comerciales en un mismo establecimiento.

5.2 Cuentas Bancarias Básicas (CBB)

En diciembre de 2007, obligados por cambios a la Ley de Instituciones de Crédito unos meses antes, los bancos que reciben depósitos del público empezaron a ofrecer las llamadas cuentas bancarias básicas. Este tipo de cuentas brindan en forma gratuita los servicios básicos de depósito, pago y consulta, para quienes depositan cada mes hasta el equivalente 165 salarios mínimos mensuales (aproximadamente 850 dólares de los Estados Unidos). Por tratarse de un producto estandarizado, se facilita que el público compare los méritos de los distintos intermediarios lo que, en principio, debería propiciar la competencia.

Hay dos tipos de CB: de nómina y para el público en general. Los servicios libres de costo que ofrecen estas cuentas son los siguientes²¹:

- Apertura y mantenimiento de cuentas
- Tarjeta de débito
- Abono de recursos a la cuenta por cualquier medio
- Domiciliación de pagos
- Retiro y consulta en cajero automático
- Pago de bienes y servicios a través de tarjeta de débito

Las cuentas de nómina no tienen requisito de saldo mínimo mensual, además que, a partir del segundo semestre de 2008, los titulares pueden elegir el banco de su preferencia para que ahí se deposite su salario. Hasta marzo de 2008 se habían abierto alrededor de 3 millones de cuentas básicas personales y 3.2 millones de cuentas básicas de nómina. Sin embargo, de éstas, 90 por ciento correspondieron a clientes que ya tenían una cuenta, y que prefirieron el nuevo esquema para evitar el pago de comisiones²². De esta manera, el alcance de las CB como medio para ampliar el acceso a los servicios financieros parece muy reducido hasta el momento aunque, en la medida en que estas cuentas motiven el uso de la banca para el pago de nóminas, podrán también ser un medio para que algunos trabajadores del sector formal de la economía se conviertan en usuarios habituales de los servicios financieros.

5.3 Servicios bancarios mediante corresponsales

En 2007 empezaron a ofrecerse servicios bancarios en las sucursales de Telégrafos Nacionales²³. Los servicios que se prestan por este medio son los de depósito y retiro en cuentas de ahorro y de cheques, pago de tarjeta de crédito, consulta de saldos y crédito a PYMES; la apertura de cuentas debe realizarse en alguna sucursal del banco que el cliente seleccione, a veces en una localidad distinta de donde reside. Las oficinas habilitadas como sucursales son 1580, distribuidas en todo el país, con la participación de ocho bancos (Inbursa, Banorte, Santander, BBVA – Bancomer,

²¹ Banco de México, 2007.

²² Negrín, 2008.

²³ Estos servicios son añadidos a los tradicionales de envío y recepción de giros telegráficos.

Banamex, HSBC, Scotiabank y Banregio). Éste es un aspecto a destacar, puesto que, en otros países que han utilizado servicios de correos o telégrafos para expandir el alcance de los servicios financieros, lo han hecho en muchos casos con la participación de un solo banco, a cuyo cargo han corrido con frecuencia las inversiones necesarias en infraestructura informática. En el caso de Telégrafos Nacionales, la inversión se ha realizado de manera centralizada, lo que facilita que haya varios participantes, con los beneficios de eficiencia que ello conlleva.

Treinta por ciento de las oficinas de Telégrafos en que se ofrecen servicios bancarios se ubica en localidades en las que no existe sucursal bancaria alguna. Las operaciones que se realizan en estas oficinas son sobre todo las de recepción de remesas y de beneficios de programas sociales. Para cuentas de cheques y de ahorros, los retiros tienen un límite máximo de cinco mil pesos (500 dólares) y de 30 mil para los depósitos, con lo que se acotan los riesgos de seguridad para las oficinas telegráficas.

Antes de que termine 2008 las autoridades financieras tienen previsto expedir la normativa que permitiría a los bancos ofrecer servicios a través de todo tipo de corresponsales, incluyendo tiendas de abarrotes, farmacias, y demás establecimientos comerciales pequeños y dispersos. Lo mismo que con las oficinas de telégrafos, este tipo de medidas permiten la expansión de los servicios bancarios, y su presencia en lugares apartados, a un bajo costo. Es pronto para valorar el impacto del uso de corresponsales en el acceso a servicios financieros, pero cabe esperar que sea positivo pues se trata de una práctica que, para numerosas personas, reduce o elimina los obstáculos de tipo geográfico y, para muchas más, disminuye los costos de algunos de los servicios que más utiliza la población de bajos ingresos en poblaciones apartadas, como es la recepción de remesas.

II. El papel de la banca de desarrollo en potenciar el acceso

1. Evolución de la banca de desarrollo en México

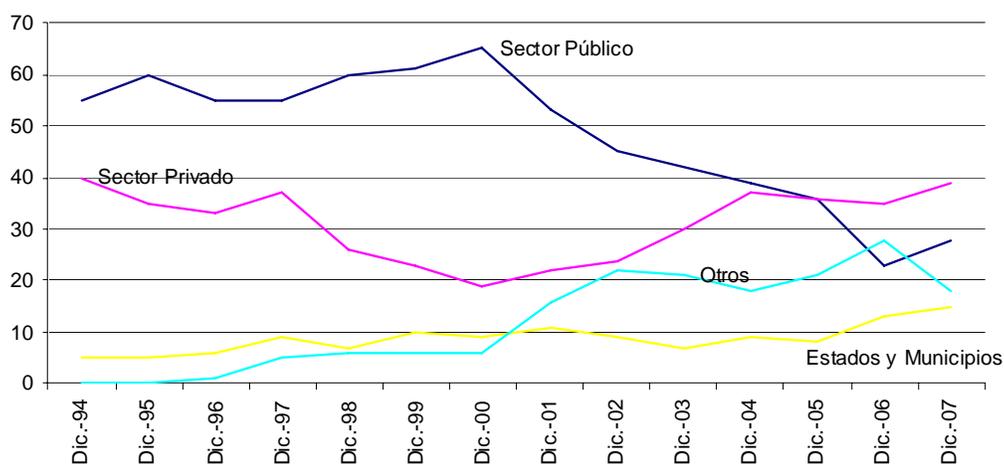
La banca de desarrollo en México ha transitado, a lo largo de las últimas tres décadas, de un marcado intervencionismo en los años ochenta, hasta una tendencia al desentendimiento hacia finales de la década siguiente. En la actualidad, su acción parece ajustarse a una visión de acompañamiento del mercado, en el sentido de reconocer las virtudes del mismo para la asignación eficiente de recursos pero, al mismo tiempo, su todavía insuficiente madurez en muchos casos. Así pues, la acción de la banca de desarrollo en México, de unos años a esta fecha, se ha orientado en buena medida a la creación de mercados, donde éstos no existen, o a la promoción de su funcionamiento adecuado mediante la corrección de fallas del mismo. Además, se han venido realizando adecuaciones a su estructura y a su marco normativo para precisar su mandato, reducir los riesgos asociados a su actividad y facilitar la evaluación de su desempeño y la rendición de cuentas.

Como ya se dijo, durante mucho tiempo, la banca de desarrollo dedicó su atención principalmente a financiar al gobierno. Esto fue particularmente acusado en los años 80, cuando la mayor parte del ahorro financiero del país tuvo que ser destinado a satisfacer los

requerimientos del sector público. En la medida en que la continuada estabilidad macroeconómica ha permitido reducir dichas necesidades financieras, la banca, tanto comercial como de desarrollo, ha podido destinar una mayor proporción de sus fondos prestables al sector privado. En el gráfico 13 puede apreciarse cómo han cambiado las prioridades de financiamiento de la banca de desarrollo en unos cuantos años.

GRÁFICO 13
DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO OTORGADO POR LA BANCA
DE DESARROLLO A SECTORES NO BANCARIOS

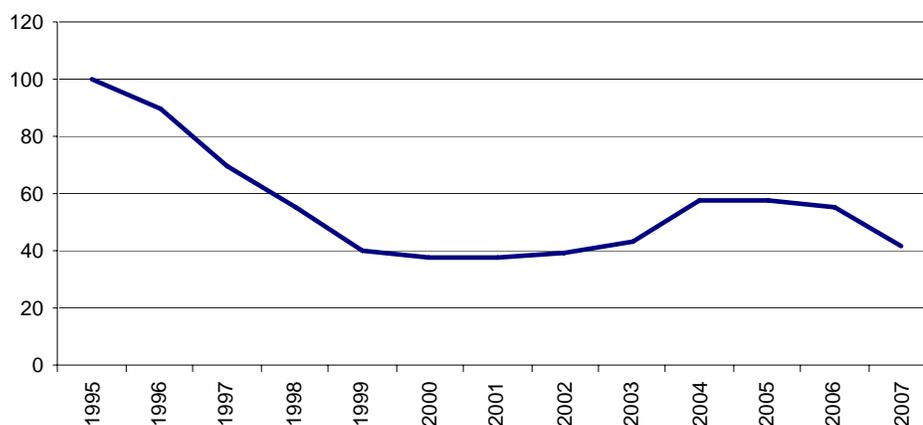
(En porcentajes)



Fuente: Banco de México.

Este cambio ha ocurrido, sin embargo, al mismo tiempo que el crédito total canalizado por la banca de desarrollo se ha contraído. Como muestra el gráfico 14, los fondos destinados al sector privado se han venido contrayendo en términos reales, de modo que, en menos de una década, se redujeron a menos de la mitad de su valor. Esta reducción parece obedecer también, en alguna medida, al ya comentado cambio en el papel asignado a la banca de desarrollo como instrumento de política pública. Es decir, menores montos de crédito pueden ser, en parte, resultado de un intento deliberado por mejorar la incidencia estratégica de la intervención de la banca de desarrollo.

GRÁFICO 14
EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO REAL DE LA BANCA DE DESARROLLO
AL SECTOR PRIVADO
(1995=100)



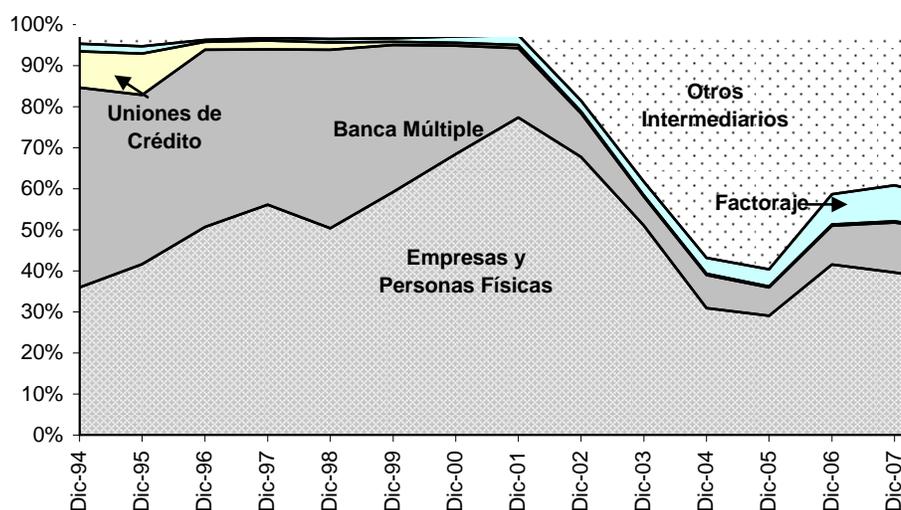
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

No sólo han cambiado los destinatarios del financiamiento de la banca de desarrollo, sino que también ha variado el conducto a través del cual se hace llegar el crédito a sus destinatarios finales. Durante mucho tiempo, se distribuyó crédito en forma directa, a través de las ventanillas de atención al público que tenían las instituciones de banca de desarrollo, así como mediante operaciones de descuento de cartera a través de la banca comercial. Los bancos de desarrollo contaban también con oficinas para captación del ahorro del público; en algunos casos, como fue el de Banrural, llegaron a tener una extensa red de sucursales distribuida por todo el país.

En la medida en que se ha ido modificando la concepción sobre el papel de la banca de desarrollo para darle un sentido más estratégico a su actividad, han ido desapareciendo también los servicios de banca de menudeo que antes ofrecía. Actualmente, sólo el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjercito) realiza este tipo de operaciones. Sin embargo, excepto por su tratamiento legal, el Banjercito es en realidad una institución de banca comercial, no de desarrollo.

El gráfico 15 da una idea general sobre cómo han evolucionado los canales a través de los cuales ha fluido el crédito de la banca de desarrollo. En particular, es de interés señalar la importancia relativa que tuvieron las uniones de crédito en la primera parte de los años noventa. La expansión del crédito por este conducto, deficientemente regulado, contribuyó al descalabro del sistema bancario en 1994 – 1995.

GRÁFICO 15
BANCA DE DESARROLLO: DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO POR ACTIVIDAD PRINCIPAL DE LOS PRESTATARIOS (SALDOS A DICIEMBRE)



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de México

Se observa también cómo, desde inicios de la presente década, se ha privilegiado el uso de otros intermediarios financieros, muchos de ellos de reciente creación, como es el caso de las sociedades financieras de objeto limitado (sofoles). Este tipo de intermediario se fondea mediante la emisión de deuda y el descuento de cartera con la banca de desarrollo y, como su nombre sugiere, puede otorgar crédito a personas y empresas para usos bien definidos.

2. La política pública del acceso a los servicios financieros

En 2007 el gobierno de México estableció las siguientes líneas de política para la Banca de Desarrollo²⁴:

1. De acuerdo con el mandato de sus respectivas leyes orgánicas, concentrar su actuación en sectores y grupos de población que ordinariamente no tendrían acceso a la banca comercial, ya sea por los elevados costos de transacción que representan, o por los riesgos que conllevan;
2. Complementar, y no desplazar, a los intermediarios financieros privados. Uno de los papeles que habrá de jugar la banca de desarrollo será, precisamente, la de facilitar la incorporación de sus clientelas a los servicios bancarios comerciales.
3. Fortalecer la coordinación entre instituciones de banca de desarrollo.
4. Aumentar los flujos de crédito mediante dos estrategias:
 - a. Incremento de créditos otorgados por la Banca de Desarrollo; y
 - b. Esquemas de reorientación de cartera, como son el otorgamiento de garantías y la bursatilización de cartera. Este tipo de esquemas permite amplificar el impacto financiero de los recursos destinados a la banca de desarrollo.

²⁴ Carstens, 2007.

Como resultado de la aplicación de estos criterios, el gobierno de México espera que el financiamiento promovido por la banca de desarrollo llegue a 5 por ciento del PIB para 2012.

Por su parte, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 identifica ocho objetivos específicos para promover la eficiencia y profundidad de los servicios financieros:

- *Fomentar una mayor captación e intermediación del ahorro a través del sistema financiero, así como la canalización eficiente de recursos a los proyectos de inversión más rentables.*
- *Aumentar la penetración del sistema financiero, promoviendo que una mayor proporción de la población cuente con acceso a este tipo de servicios.*
- *Continuar incrementando la competencia entre intermediarios, mediante la entrada continua de nuevos participantes y la promoción de mayor transparencia en los productos y vehículos ofrecidos.*
- *Fortalecer el papel de los mercados de deuda y capitales en el financiamiento al sector privado, promoviendo el desarrollo de nuevos vehículos de ahorro, inversión y manejo de riesgos.*
- *Garantizar la seguridad, solidez y estabilidad del sistema financiero, a través del fortalecimiento de la regulación financiera y de su correcta aplicación.*
- *Desarrollar la cultura financiera y protección al consumidor, promoviendo que los individuos se conciben como sujetos capaces de ahorrar, obtener financiamiento para su proyectos productivos, cumplir obligaciones crediticias y protegerse de los riesgos financieros que enfrentan.*
- *Consolidar el Sistema Nacional de Pensiones.*
- *Fortalecer y dar impulso a la banca de desarrollo, logrando su consolidación como instrumento de política para desarrollar mercados financieros y ampliar el acceso a los mismos para los sectores de mayor impacto económico y social²⁵.*

A partir de estos objetivos, Martínez Trigueros (2008) señala las siguientes posibles fallas de mercado, que pueden incidir negativamente en el acceso a los servicios financieros:

1. Baja provisión de información y falta de educación financiera.
2. Externalidades de redes/ economías de escala.
3. Desventajas de ser el primero²⁶ en realizar una inversión/ innovación/ experimentación costosa.

Se trata, en todos los casos, de externalidades positivas, lo que implica que, dejadas al libre mercado, habrá sub-provisión de las mismas. Es en estos casos en los que, desde el punto de vista de la eficiencia económica, se justificaría, en principio, la intervención del gobierno. Esta intervención tendría que ser puntualmente dirigida a subsanar la deficiencia del mercado y, en caso de implicar algún subsidio, tendría que estar claramente delimitado, tanto en su monto, como en sus objetivos, so pena de generar más distorsiones que las corregidas.

Igualmente, la fuente referida señala como pilares de la estrategia oficial para ampliar el acceso a los servicios financieros las siguientes líneas de acción:

1. Dispersar de forma electrónica los apoyos del Gobierno;

²⁵ SHCP, 2008.

²⁶ Lo que se conoce en la literatura como first mover disadvantage, es decir, los costos de experimentar y demostrar ante los competidores los méritos/inconvenientes de una nueva técnica o un nuevo modelo de negocios, que los rivales pueden después, con ventaja, imitar o superar (Lieberman y Montgomery, 1988).

2. Aprovechar redes de distribución del Gobierno y los particulares;
3. Fomentar el desarrollo de corresponsales;
4. Potenciar el papel de la Banca de Desarrollo;
5. Desarrollar programas de cultura e información financiera.

A continuación se comenta brevemente cada uno de estos puntos.

Dispersión de los apoyos del gobierno en forma electrónica. A partir de una plataforma tecnológica común, se distribuyen los beneficios de distintos programas sociales, especialmente de Procampo y Oportunidades, mediante cuentas de ahorro que han sido abiertas para más de un millón de beneficiarios. Esto se hace a través de la llamada Red de la Gente, constituida por 186 entidades de ahorro y crédito popular con más de 1600 sucursales en las 32 entidades federativas²⁷, bajo los auspicios del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi). El costo de desarrollo de la plataforma tecnológica ha corrido a cargo del propio Bansefi. De esta manera, un gran número de personas está teniendo por primera vez un contacto de primera mano con prestadores de servicios financieros institucionales. La Red también sirve para la entrega de becas de la Secretaría de Educación Pública, el envío de remesas y la compra venta de dólares.

Este tipo de intervención contribuye a la formación de mercados al subsanar dos tipos de fallas de los mismos; en primer lugar, mediante la creación de una infraestructura que puede ser utilizada por los distintos participantes del mercado, actuales y potenciales, ninguno de los cuales tendría por sí mismo la capacidad para realizar la inversión necesaria; en segundo lugar, al eliminar para los distintos actores la desventaja de ser el primero.

Así pues, este tipo de acciones hace rentable para pequeños y medianos intermediarios la expansión de puntos de atención financiera. Permite también familiarizar a nuevos usuarios con el sistema financiero y su uso. Como beneficios adicionales a la expansión financiera, estaría la disminución de costos en la distribución de apoyos de programas sociales y una posible ganancia en transparencia, la cual recurrentemente es cuestionada por responder supuestamente a motivaciones político-electorales.

Uso de redes de distribución de programas sociales y servicios privados. El aprovechamiento de la infraestructura de distribución con que cuentan dichos programas y servicios puede abatir los costos fijos que conllevaría montar una red de distribución ex profeso para allegar servicios financieros a grupos de bajos ingresos en poblaciones apartadas. En esta misma línea de pensamiento se inscribe el desarrollo de corresponsales, comentado con mayor amplitud en la Primera Sección del presente trabajo.

Desarrollo de corresponsales. En la misma línea que el punto anterior, parece inspirarse de alguna manera en la experiencia brasileña que, a través de las oficinas de correos, acerca servicios financieros a localidades remotas con poca población, donde no sería costeable en forma alguna la apertura de sucursales. Como se comentó en la Primera Parte de este trabajo, en febrero de 2008 se ajustó la Ley de Instituciones de Crédito para permitir la asociación de los bancos con terceros para la prestación de algunos servicios financieros, con lo que quedó abierto el camino para esta

²⁷ www.lared_delagente.com.mx.

actividad²⁸. A diferencia de lo que ha ocurrido en otros países con prácticas similares²⁹, la normativa mexicana permite conciliar la ampliación de la cobertura de los servicios financieros con la competencia entre intermediarios, pues la infraestructura básica necesaria para operar estas redes no pertenece a ninguno de ellos en particular, sino que es resultado de la inversión pública.

Nuevo papel de la banca de desarrollo. La actuación de Bansefi como promotor de la Red de la Gente y como responsable de la inversión en la plataforma tecnológica sobre la que descansa la operación de dicha red, ilustra cómo ha cambiado la forma en que se entiende la actuación de la banca de desarrollo en México. Hace poco más de un par de décadas, era un factor de fuerte distorsión en los mercados financieros, mientras que ahora parece concebirse como un facilitador del desarrollo de mercados, ya sea completándolos, o mediante la corrección de fallas de los mismos. En este sentido, el Bansefi parece ajustarse más a la idea de “agencia de desarrollo”, que a la tradicional de “banca de desarrollo”. Otro tanto ocurre con la Financiera Rural y con la Sociedad Hipotecaria Federal. El concepto de “agencia de desarrollo” se discute con mayor amplitud en el siguiente apartado.

Estrategia Nacional de Cultura Financiera. Por último, las autoridades financieras y algunos de los principales intermediarios han anunciado esta estrategia, algunos aspectos de la cual ya fueron comentados en la Primera Sección. Se trata de ayudar a que las personas comprendan mejor la importancia del ahorro y crédito y el papel de los mercados financieros, así como que conozcan las alternativas a su alcance para hacer uso de ellos. Esta estrategia se inscribe, además, en el contexto de esfuerzos internacionales al más alto nivel para extender el “alfabetismo” y la educación financiera en todo el mundo³⁰.

Con la Estrategia de Cultura Financiera el gobierno de México pretende no sólo que se amplíe la bancarización de la gente, sino que se fomente el uso informado y responsable de los servicios financieros. En dicha estrategia participan los bancos, la Secretaría de Educación Pública y, desde luego, la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, a través principalmente de la Condusef.

3. El concepto de “agencia de desarrollo”

Hasta bien entrados los años ochenta, la banca de desarrollo actuó como un conducto para canalizar subsidios que, en muchos casos, lejos de alentar el desarrollo de los sectores atendidos, prohió su dependencia del apoyo gubernamental, además de crear fuertes distorsiones en la asignación del crédito, con el consecuente costo social de eficiencia. En ocasiones, la asignación del crédito respondió a criterios políticos, lo que desvirtuó aún más su función. La banca de desarrollo competía, además, con la banca comercial, al realizar muchas actividades que no encontraban justificación alguna en términos de eficiencia y que reflejaban un entendimiento confuso sobre el papel de aquélla y, para el caso, del estado, en la economía.

A partir de entonces, pero especialmente después de la crisis financiera de 1994-95, se inició un proceso de saneamiento, consolidación y creación de nuevas instituciones. Este proceso estuvo motivado, como se ha indicado, tanto por la necesidad de ordenar las finanzas públicas, como por la decisión de dotar de un sentido más estratégico a las intervenciones de la banca de desarrollo en la economía nacional.

Algunos intermediarios entraron en proceso de liquidación, como ocurrió con el Sistema Banrural; otros fueron reorientados para apoyar complementariamente a la banca comercial, en vez de desplazarla, como es el caso de Nafin. Por último, se crearon nuevas instituciones, como la

²⁸ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43.pdf>.

²⁹ En Brasil, por ejemplo, la prestación de servicios financieros por medio de la red telegráfica está en manos de un solo banco, a cuyo cargo corrió la inversión correspondiente.

³⁰ OCDE, 2005a y 2005b.

Sociedad Hipotecaria Federal, la Financiera Rural y el Bansefi, todas ellas con el mandato de fomentar la creación de mercados y su adecuado funcionamiento, ya sea completándolos o mediante la corrección de externalidades.

Más que bancos de desarrollo, estas últimas tres instituciones se ajustan al concepto de agencias de desarrollo (AD). Éstas tienen un mandato más preciso que los bancos de desarrollo tradicionales; no captan ahorro del público, sus recursos provienen del erario, ya sea mediante aportaciones periódicas y/o mediante la constitución de un patrimonio inicial, y su participación en los mercados se ajusta a un mandato puntual, con subsidios bien delimitados, tanto en su monto como por los instrumentos para canalizarlos y por la población a la que van dirigidos.

En el pasado fue común que la banca de desarrollo realizara funciones más bien propias de la banca comercial, lo que se contraponía con su función promotora. Por ejemplo, si un banco de desarrollo recibía depósitos del público, su actividad crediticia podía poner en riesgo la estabilidad del sistema de pagos, en la medida en que no se ajustara a las prácticas del negocio bancario como tal. Por lo mismo, la regulación aplicable a la banca de desarrollo solía ser análoga a la de la banca comercial. Sin embargo, puesto que uno y otro tipo de banca sirven a propósitos diversos, para cumplir puntualmente con las regulaciones propias de un banco ordinario, la banca de desarrollo ha estado muchas veces sujeta, al menos formalmente, a reglas que contradicen su razón de ser.

En la práctica, como ha ocurrido en la historia reciente de México, cuando se han aplicado a la banca de desarrollo criterios normativos más laxos que los que se aplican a la banca comercial, se ha comprometido la estabilidad del sistema de pagos. El último de estos episodios ocurrió en 1994-95 y abonó a la gravedad de la crisis bancaria generalizada que aquejó entonces al país. En contraste, cuando la conducta de la banca de desarrollo se ha ceñido a los cánones de la buena práctica bancaria, se ha limitado severamente su capacidad para realizar su labor de fomento. Este tipo de consideraciones han llevado a cuestionar la mera noción de “banca” de desarrollo y a que se vaya perfilando, teóricamente y en la práctica, el concepto de “agencia” de desarrollo (AD)³¹.

A grandes rasgos, las características de las AD serían las siguientes:

- El mandato de una AD sería la ampliación del acceso a los servicios financieros para sectores (grupos de individuos, empresas, actividades) bien identificados e insuficientemente atendidos. Sus objetivos se definirían en forma explícita, y se buscaría alcanzarlos con el menor costo posible y de manera que se promueva el desarrollo del mercado.
- Las AD no deben captar depósitos del público, ni emitir deuda; no deben ser parte del sistema de pagos.
- Los fondos para las AD deben provenir directamente del presupuesto público, en forma transparente, y su actuación debe ser evaluada con criterios de eficiencia.
- Deben contar con instrumentos eficientes que contribuyeran a incrementar el acceso a los servicios financieros, mediante la mitigación de asimetrías de información y costos de transacción.
- Las AD pueden financiar la asistencia técnica en forma directa o, mejor aún, promover el desarrollo de mercados de éste y otros servicios para incrementar la “bancabilidad” de sus clientes.

³¹ Para una discusión más amplia del concepto de Agencia de Desarrollo véase Banco Mundial – FMI, 2001 y 2006.

III. Instrumentos financieros para potenciar el acceso: el caso de FIRA (fideicomisos instituidos en relación con la agricultura)

1. Contexto

Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) son un conjunto de cuatro fideicomisos públicos que otorgan financiamiento a través de operaciones de segundo piso para actividades agropecuarias, pesqueras y, en general, del medio rural en México. Estrictamente no se trata de una institución de banca de desarrollo³², ya que no recibe depósitos del público; sus recursos provienen de su patrimonio original, de la recuperación de créditos y de la prestación de servicios. Sus actividades están delimitadas por lo previsto en los contratos que le dieron origen, las reglas de operación vigentes y las indicaciones del comité técnico que lo gobierna.

FIRA coloca recursos mediante operaciones de descuento de cartera a través de bancos y otros intermediarios financieros, los cuales atienden directamente a los productores agropecuarios. El

³² El artículo 3° de la Ley de Instituciones de Crédito distingue expresamente entre instituciones de banca de desarrollo y fideicomisos de fomento que realizan actividades financieras. A la letra dice: “El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de Banca Múltiple, las instituciones de Banca de Desarrollo, y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realicen actividades financieras, así como los organismos auto regulatorios bancarios”.

destino del crédito puede ser la producción primaria, o bien actividades de transformación relacionadas con el sector agropecuario. FIRA complementa su actividad crediticia mediante el otorgamiento de garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a sus beneficiarios. Además, maneja esquemas de financiamiento estructurado que tienen como intención mejorar el perfil de riesgos de proyectos productivos y aumentar la liquidez de los usuarios.

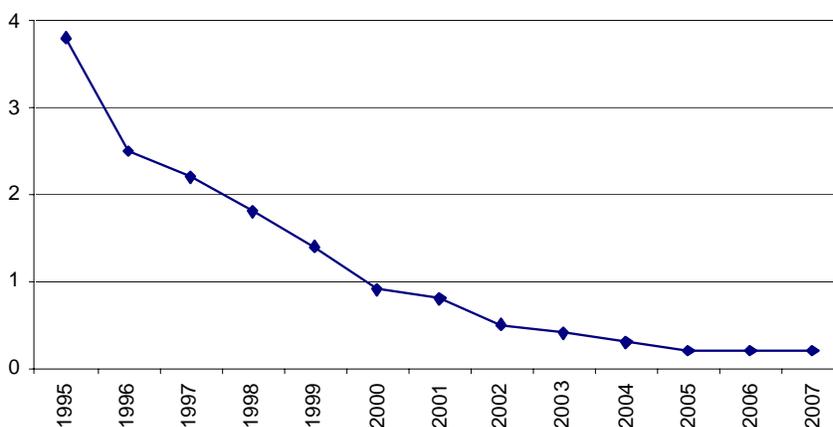
La contribución de FIRA al financiamiento del desarrollo en el medio rural se viene dando desde hace algunos años en un contexto de fuerte contracción del crédito canalizado a ese sector de actividad económica. Como puede apreciarse en el gráfico 16, en sólo una década la proporción del crédito bancario total que se destina al campo y a la pesca cayó de más de cinco por ciento del total a menos de 1,5 por ciento, todo ello en un contexto general de contracción del crédito al sector privado. Como proporción del PIB, el crédito total para actividades agropecuarias pasó de casi 4 por ciento a 0.2 por ciento, según se ilustra en el gráfico 17.

GRÁFICO 16
CRÉDITO BANCARIO AL SECTOR AGROPECUARIO/CRÉDITO BANCARIO TOTAL
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

GRÁFICO 17
CRÉDITO BANCARIO AGROPECUARIO/PIB
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México y del INEGI.

Durante los últimos años, el reducido financiamiento a las actividades en el medio rural se ha visto complementado, en alguna medida, por los importantes flujos de remesas que han ingresado al país, que tan sólo en 2007 llegaron a casi 24 mil millones de dólares. No se cuenta con un estimado de qué proporción de dichas remesas ha servido para apuntalar las actividades agropecuarias. Sin embargo, puesto que en su mayoría los trabajadores emigrados provienen del medio rural, es de esperarse que al menos una parte de las remesas haya encontrado su camino hacia el campo. Del mismo modo, es difícil determinar en qué medida se ha destinado a labores agrícolas una parte de los recursos de programas sociales de transferencia en efectivo del gobierno mexicano, como es el caso de Oportunidades, que entrega una suma de dinero cada mes a las familias más pobres del país, la mayor parte de las cuales viven en el campo.

Por lo que toca a otro tipo de apoyos directos, una vez superados los apremios financieros de la crisis de 1994-95, las transferencias del gobierno mexicano para los productores agropecuarios han sido, en promedio, de alrededor de 20 por ciento del valor de la producción; en 2006 y 2007 dichas transferencias sumaron, respectivamente, 15 y 14 por ciento del valor total de la producción³³. Estos apoyos se han dado en la forma de precios garantizados, subsidios a insumos, anticipos y demás formas de subvención al campo. Al igual que pasa en muchos otros países del mundo, los subsidios y otras formas de sostén a la producción agropecuaria son muy diversos e intrincados.

Entre los programas de subsidio a los productores del campo, el más importante por el monto de los recursos que entrega es el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), que consiste en transferencias directas a productores con el fin de compensar los subsidios que reciben los agricultores de otros países. Beneficia a más de 3 millones de productores con un subsidio superior a los 16 mil millones de pesos. Por su parte, la llamada Alianza Contigo, con más de 13 millones de pesos, se concentra en productores de bajos ingresos, con o sin tierra, para apoyar la realización de actividades productivas sustentables en el medio rural.

El PIB de los sectores agropecuario, silvícola, pesquero y forestal suma actualmente 4,9 por ciento del total, y su tendencia es decreciente: en 1997 dicha participación fue de 5,6 por ciento y una década antes llegó a 6,8 por ciento. La población ocupada en estos sectores es de casi seis millones de personas, alrededor de 16 por ciento del total de la Población Económicamente Activa del país. La desproporción entre la población ocupada y la participación del sector dentro del PIB da una idea de la baja productividad general del mismo, así como de lo reducido de las remuneraciones que, en promedio, obtienen quienes ahí se ocupan.

La población rural en México sigue siendo numerosa: 29 millones de personas, es decir, 27 por ciento del total de habitantes, viven actualmente en el medio rural. Claro está, no todos ellos se dedican a la producción primaria ni a actividades directamente relacionadas con ésta.

2. Actividad de FIRA

Los fideicomisos integrantes de FIRA son los siguientes:

- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO);
- Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA);
- Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA); y
- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA).

³³ OCDE, 2008.

Como ya se mencionó, FIRA actúa a través de intermediarios financieros, tanto bancarios como no bancarios, lo que le permite ampliar su cobertura mediante las 388 sucursales de estos últimos. Las instituciones a través de las cuales FIRA ofrece sus servicios son:

- Bancos.
- Sociedades financieras populares (Sofipo).
- Arrendadoras.
- Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.
- Empresas de factoraje.
- Almacenes.
- Uniones de Crédito.
- Agentes Procrea.
- Sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles).
- Sociedades financieras de objeto múltiple (Sofomes).

La concentración de FIRA en operaciones de segundo piso le permite aprovechar las ventajas de la especialización de los intermediarios financieros, su experiencia en la atención de actividades rurales y su infraestructura operativa. Además, facilita una distribución eficiente de riesgos, donde quien está en mayor aptitud para identificar posibles problemas en la calidad de los proyectos o de las garantías – el intermediario – asume una parte importante del riesgo. El papel de FIRA es supletorio en este sentido, pues se concreta a intervenciones cuyo propósito es la reducción de costos de transacción, especialmente los relativos a la falta de información suficiente y a los problemas de agencia, de modo que los intermediarios encuentren atractivo brindar apoyo a proyectos viables que no serían sujetos de crédito en ausencia del FIRA, por no tener la envergadura o por carecer el acreditado de activos colaterales que garanticen el pago.

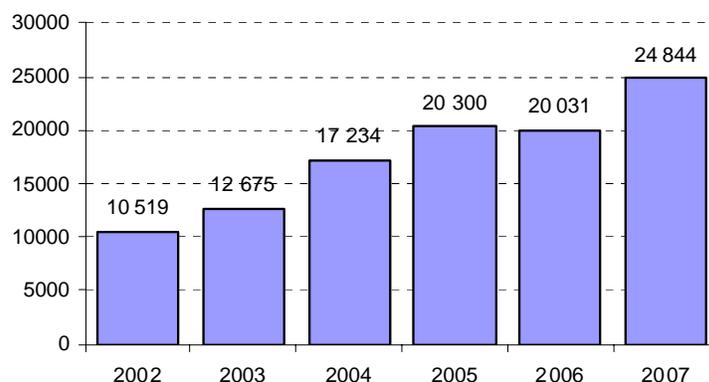
En marzo de 2007 la SHCP delineó los criterios para el desarrollo de los programas estratégicos de la banca de desarrollo para el quinquenio 2007 – 2012. En el caso de FIRA, estos lineamientos pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Enfocar la atención en pequeños productores rurales que no cuentan con acceso al crédito;
2. Fortalecer la estructuración y el acompañamiento de proyectos de inversión de los pequeños productores con servicios de capacitación y asistencia técnica;
3. Ampliar los flujos de fondeo a través de intermediarios financieros privados rurales;
4. Promover que los intermediarios financieros privados atiendan gradualmente con sus propios recursos a los productores que ya cuentan con historial crediticio;
5. Preservar el patrimonio institucional.

En línea con lo anterior, en 2007 FIRA destinó 56.414 millones de pesos al financiamiento agropecuario y rural. De esta suma, 24.844 millones (44 por ciento) fueron para los llamados pequeños productores³⁴, lo que representó un crecimiento de más de 24 por ciento, en términos reales, respecto de lo canalizado a ese mismo tipo de productores el año anterior. Con estos recursos, FIRA reportó haber atendido a 1 millón 38 mil pequeños productores.

³⁴ Se trata de productores con ingresos netos anuales de hasta 3 mil veces el salario mínimo diario, equivalentes a ingresos de hasta \$146,640 aproximadamente.

GRÁFICO 18
FLUJO DE CRÉDITO OTORGADO A PEQUEÑOS PRODUCTORES
(En millones de pesos)



Fuente: FIRA, 2008a.

El financiamiento a pequeños productores se distribuyó de la siguiente manera:

CUADRO 5
FINANCIAMIENTO DE PEQUEÑOS PRODUCTORES, 2007
(Millones de pesos)

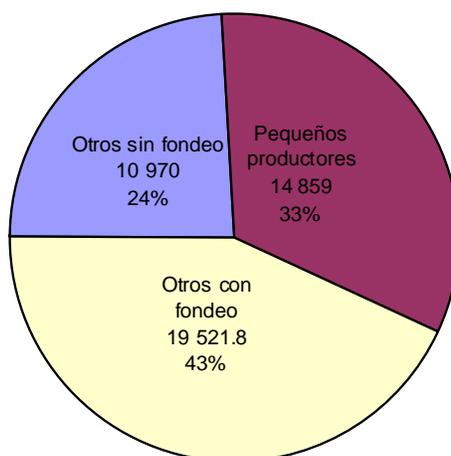
Concepto	Monto
Producción primaria	13 401
Industrialización	2 367
Comercialización	9 076
TOTAL	24 844

Fuente: FIRA, 2008 a.

El otorgamiento de garantías, por su parte, busca inducir a los bancos y otros intermediarios financieros a que otorguen crédito a productores pequeños, de bajos ingresos, mediante la reducción del riesgo crediticio, especialmente el derivado de contingencias climáticas. A través de este expediente, en 2007 FIRA avaló créditos por un monto total de 14.9 mil millones de pesos. El gráfico 19 ilustra la distribución de este tipo de apoyos por tipo de productor.

FIRA realiza ofrece también servicios de capacitación y asistencia técnica, cuyo propósito es elevar la calidad de los proyectos de los productores rurales. El número de productores que reciben este tipo de asistencia ha crecido hasta llegar a casi 200 mil en 2007. Sin embargo, la mayor parte de la información disponible permite sólo dimensionar el volumen de actividad desplegado por FIRA, pero no así el impacto de la misma en la mejora de la calidad crediticia de los proyectos de los productores atendidos.

GRÁFICO 19
OPERACIONES DE GARANTÍA DE CRÉDITO, 2007
(Millones de pesos)



Fuente: FIRA

3. Microcrédito

El Plan Estratégico 2007-2012 de FIRA contempla la masificación de los programas de microcrédito y de financiamiento rural. Como puede observarse en el gráfico N° 15, el crédito a través de intermediarios financieros no bancarios (IFNB) ha sido el de mayor crecimiento, lo que en buena medida se debe al programa de “Microcrédito para el Medio Rural”.

El microcrédito es un instrumento prometedor para ampliar el acceso al financiamiento entre sectores sociales antes excluidos. Se distingue de otras formas de financiamiento por atender a los grupos más pobres de la población con préstamos de poco monto, como sugiere su nombre. Dado que este tipo de público suele carecer de activos inmobiliarios, la garantía para los microcréditos se basa en el compromiso solidario de pago en grupos cerrados de acreditados, que confían entre sí, lo que genera presión social para motivar el pago puntual. Es común que este tipo de créditos se otorgue a mujeres. Los intermediarios de microcréditos suelen operar con criterios de viabilidad comercial, lo que les obliga con frecuencia al cobro de elevadas tasas de interés para cubrir los costos de procesamiento de los préstamos, no obstante lo cual sus índices de cartera vencida son usualmente muy reducidos. Por lo regular, operan sobre la base de pagos pequeños, pero frecuentes, con una exigencia rigurosa de su cumplimiento. Algunas ventajas de los microcréditos serían las siguientes:

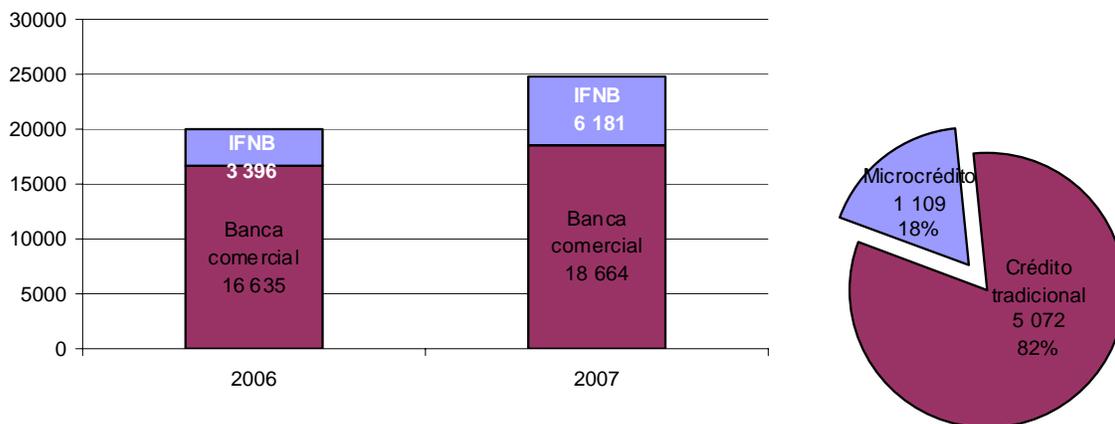
- El acceso a microcréditos puede modificar en forma importante las perspectivas de progreso de una persona, al permitirle acometer proyectos productivos que, sin apoyo financiero, estarían fuera de sus posibilidades.
- La mayor parte de los microcréditos incluyen algún tipo de asistencia técnica, lo que contribuye a que se cumpla su propósito de impulsar la productividad y facilita su recuperación exitosa.
- El contacto frecuente del acreditado con el intermediario reduce las asimetrías de información y la posibilidad de que el crédito sea desviado de su propósito expreso.

- El microcrédito puede ser un vehículo eficaz para la educación financiera, en la medida en que acerca servicios financieros institucionales a muchas personas que, de otra manera, se habrían mantenido alejados de ellos posiblemente durante toda su vida.
- La conformación de grupos solidarios motiva la organización social, lo que puede no sólo ayudar a mejorar la convivencia comunitaria, sino también favorecer nuevas actividades productivas, más complejas, con mayores grados de especialización y división del trabajo.

Respecto de estos posibles beneficios, es importante señalar que no existe todavía evidencia conclusiva, generalmente aceptada, de los beneficios netos del microcrédito. Bebczuk (2008) señala que una de las razones del éxito aparente de las microfinancieras puede radicar en su habilidad para seleccionar y monitorear a sus clientes, y que la penetración del crédito que logran las microfinancieras entre los más pobres no es mayor que la que se observa en países desarrollados. Sin embargo, aún si este fuera el caso, habría que preguntarse si, en la ausencia de las microfinancieras, este tipo de clientela tendría alguna otra forma de conectarse con los servicios financieros institucionales. En cualquier caso, se carece de información suficiente para valorar rigurosa y concluyentemente el impacto del microcrédito en el abatimiento de la pobreza y en el aumento de la productividad de los más pobres. Sin embargo, la evidencia disponible de muchos países, sugiere que el microcrédito sí ha sido un instrumento eficaz para incorporar a los servicios financieros a grupos de la población antes marginados de los mismos. Por tanto, desde el punto de vista del acceso, dicha evidencia es muy sugestiva, como lo son también los argumentos teóricos a favor del microcrédito.

Con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, FIRA viene promoviendo el microcrédito rural desde 2001³⁵. En 2006, con la participación de más de 130 microfinancieras, FIRA colocó 4.4 mil millones de pesos por este conducto³⁶.

GRÁFICO 20
DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO OTORGADO A PEQUEÑOS PRODUCTORES
SEGÚN TIPO DE INTERMEDIARIO FINANCIERO
(En millones de pesos de 2007)



Fuente: FIRA, 2008a.

³⁵ FIRA-PNUD, 2003.

³⁶ Sánchez Múgica, 2007.

4. Otras actividades de FIRA que inciden directamente en la ampliación del acceso a los servicios financieros

Programa de Crédito por Administración (Procrea). Tiene el propósito de facilitar el acceso al crédito formal a través de agentes privados, que pueden ser personas físicas o morales. Los agentes Procrea son intermediarios financieros no bancarios que realizan funciones de promoción, selección del acreditado, contratación, entrega del crédito, supervisión y recuperación de recursos. Aunque operan a través del sistema financiero formal, se ocupan de sujetos que no son atendidos por éste, ya sea por su bajo nivel de desarrollo y/o por lo reducido del monto de sus necesidades de crédito. La totalidad de los fondos distribuidos de esta manera provienen de FIRA que, además, subsidia parte de los costos de transacción de los agentes. Los riesgos de recuperación de la cartera se distribuyen entre FIRA y los agentes, de modo que éstos tengan los incentivos correctos para ser cuidadosos en la distribución de recursos y para que den un adecuado seguimiento a su aplicación y recuperación.

Sistema de Estímulos a la Banca (Sieban). Se trata de un programa de apoyo para la formación de sujetos de crédito. Los estímulos tienen el propósito de compensar a la banca por los costos de transacción que derivan de procesar créditos de bajo monto, para acreditados de bajos ingresos. Uno de los propósitos de estos estímulos es motivar que productores rurales de bajos ingresos se acerquen a la banca comercial y se conviertan poco a poco en clientes regulares de la misma. Estos apoyos se reducen gradualmente en la medida en que, con el paso del tiempo, el intermediario va conociendo mejor a su nueva clientela y, por lo tanto, se reducen los costos de transacción derivados de las asimetrías de información iniciales.

En forma parecida al Sieban operan el Sistema de Estímulos a las Uniones de Crédito (Siesuc), y el Sieban Procrea, con los agentes correspondientes. El Sieban Especial, otra modalidad de este sistema, apoya créditos financiados con recursos del Procampo³⁷.

Con un costo para FIRA de 193.4 millones de pesos, en 2007 se facilitó que 160.661 pequeños productores tuvieran acceso a crédito; de éstos, 95 por ciento se localizan en las regiones más atrasadas del país.

³⁷ SHCP, 2008b.

IV. Conclusiones y comentarios finales

1. El punto de partida para hablar de servicios financieros es la definición del conjunto de las personas y empresas que tienen la capacidad y el deseo de acceder a tales servicios. En función de variables estructurales como el nivel de ingreso, el grado de estabilidad macroeconómica, la infraestructura disponible y la calidad de las instituciones – régimen legal y regulatorio, incluyendo el grado y condiciones de competencia – es posible definir una frontera de posibilidades de acceso a los servicios financieros. Habrá un problema de acceso siempre que: (a) el uso de los servicios financieros se ubique por debajo de la frontera, y (b) cuando la frontera se encuentre por debajo del nivel que correspondería en función del grado de desarrollo del país en cuestión, por ejemplo, medido por su nivel de ingreso por habitante.

2. Independientemente del grado de desarrollo económico de una sociedad habrá siempre quienes, pudiendo hacerlo, preferirán no utilizar los servicios financieros. Habrá también quienes, dado su nivel de ingreso, su grado de exposición al riesgo, o sus actitudes personales ante los compromisos adquiridos, no podrían ser considerados como parte del universo de los usuarios de servicios de depósito y crédito. La exclusión de estas personas y empresas del uso de los servicios financieros obedecería a motivaciones de eficiencia, por lo que no constituiría un problema desde el punto de vista económico. Sin embargo, parecería que muchas personas y empresas se excluyen de

los servicios financieros por causa de diversas fallas de mercado, como son la falta de conocimiento, asimetrías de información o falta de acceso a tecnologías disponibles.

3. En el caso de México, la frontera de acceso a los servicios financieros parece ubicarse por debajo de lo que correspondería por su nivel de ingreso por habitante. También hay exclusión por fallas de mercado, que pueden ser corregidas mediante intervenciones de la política pública. Este tipo de exclusiones hacen que el acceso a los servicios financieros se ubique por debajo de la frontera. En años recientes, ha habido diversas innovaciones de política pública y tecnológicas que sugieren que el acceso a los servicios financieros en México se ha movido hacia su frontera de posibilidades. Algunas acciones en este sentido han sido la creación de redes de corresponsales bancarios, la inversión en plataformas tecnológicas compartidas, la utilización de infraestructura de programas sociales para la prestación de servicios financieros, y viceversa, la apertura de cuentas de bajo costo, el subsidio público para la formación de sujetos de crédito y la ampliación del microcrédito. Para el futuro, parecería que las principales ganancias potenciales en materia de acceso estarían en la ampliación de la frontera de posibilidades.

4. Por lo que sugieren numerosas encuestas y estudios internacionales, una de las causas preponderantes para la falta de desarrollo financiero y que, por lo mismo, condiciona en forma importante la posición de la frontera de acceso, sería la deficiente calidad del entorno institucional, especialmente en lo que se refiere a la vigencia del estado de derecho y a la calidad del marco regulatorio. Se trata de variables estructurales que, si bien podrían en principio corregirse mediante una adecuada labor legislativa y medidas de política pública, en la práctica presentan una gran rigidez por razones culturales y de economía política. Deficiencias en la infraestructura energética, tecnológica y de comunicaciones, así como en la calidad de la educación, contribuyen también a situar la frontera de acceso por debajo del umbral que correspondería al nivel de ingreso de México.

5. La razón de ser de la banca de desarrollo es la ampliación del acceso a los servicios financieros. Esto significa que su atención debe concentrarse en públicos no atendidos por otros intermediarios financieros. Una medida del éxito de la banca de desarrollo bien podría ser su capacidad para encauzar a sus beneficiarios hacia el uso de servicios financieros privados en donde no requieran más de ningún tipo de intervención asistencial.

6. La intervención del estado en el negocio financiero encuentra su justificación en la existencia de fallas de mercado, que tienen su origen en asimetrías de información, externalidades de redes, problemas de coordinación y mercados incompletos. La banca de desarrollo puede jugar un papel relevante para resolver algunos de estos problemas. Por ejemplo, puede financiar plataformas tecnológicas para ser compartidas por numerosos participantes en el mercado, ninguno de los cuales tendría la capacidad para realizar por sí solo la inversión necesaria, como ocurre con la plataforma tecnológica sobre la que opera la Red de la Gente, financiada por Bansefi. Puede también fungir como puerta de acceso para que nuevos usuarios de los servicios financieros inicien la construcción de un historial crediticio, de modo que se reduzcan las asimetrías de información y, por ende, los costos, de la posterior incorporación de esos nuevos usuarios a la clientela de la banca comercial, como ocurre con el SIEBAN, auspiciado por FIRA. El caso es que en todos estos casos, y otros similares, la intervención de la banca de desarrollo tiene un carácter temporal y encaminado al desarrollo de mercados eficientes.

7. En los últimos años, la banca de desarrollo en México ha venido desempeñando un papel de acompañamiento y complemento de los mercados financieros, ya sea completándolos, subsanando fallas en su funcionamiento o contribuyendo a la reducción de costos de transacción en los mismos. Este papel estratégico contrasta con la marcada orientación hacia la interferencia con la operación de los mercados que caracterizó su actuación por mucho tiempo. En fechas recientes, la participación de la banca de desarrollo en los mercados financieros ha estado marcada por un sentido de intervención estratégica, en apoyo del desarrollo de mercados financieros. Los bancos de desarrollo, entendidos como entidades financieras de ahorro y crédito, están cediendo su lugar a

agencias de desarrollo, cuyo funcionamiento difiere de los bancos en el sentido de que no reciben depósitos del público, sus intervenciones en los mercados se conciben como temporales y conducentes al desarrollo de mercados eficientes y porque sus clientelas, objetivos y mecanismos de subsidio, cuando existen, están bien definidos y son por tanto susceptibles de una adecuada evaluación.

8. La información sobre acceso a los servicios financieros es todavía fragmentaria. En México no hay mediciones sistemáticas de indicadores específicos de acceso. Por lo mismo, no hay una suficiente comprensión de las causas de la exclusión financiera.

9. De cualquier manera, no obstante la falta de indicadores específicos de acceso, existe información sistemática sobre la penetración y alcance de los servicios financieros, sobre todo los de ahorro y crédito bancario, que pueden dar una idea del estado de la inclusión financiera en un momento determinado, así como de su evolución a lo largo del tiempo.

10. La Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares, realizada bianualmente por el INEGI, contiene información útil para valorar algunos de los efectos del acceso a los servicios financieros sobre los patrones de consumo y el acceso a satisfactores en los distintos estratos de ingreso de la población. La inclusión en esta encuesta de reactivos específicos sobre el uso y penetración de los servicios financieros sería un insumo de gran utilidad para posteriores estudios que pudieran aportar elementos para una mejor comprensión del tema.

11. No hay una comprensión suficiente de las razones por las cuales las empresas, de todo tamaño, hacen un uso tan limitado del crédito bancario en México. Las encuestas de coyuntura que aplica el Banco de México permiten apenas un acercamiento superficial al problema. Por ejemplo, se sabe que las empresas consideran que las tasas de interés son muy elevadas, por lo que prefieren financiarse con proveedores antes que con el sistema bancario. En efecto, los márgenes de intermediación de la banca comercial siguen siendo elevados, por lo que los empresarios deben pagar tasas elevadas en términos reales. Ello puede ser indicio de riesgos elevados, de altos costos de transacción, o de falta de competencia.

12. Una causa importante para el uso limitado del crédito es la defectuosa integración de los expedientes, pese a lo cual no se cuenta con una base de datos que permita discernir cuáles son las deficiencias más frecuentes y, por lo mismo, se dificulta el diseño de políticas adecuadas para subsanar el problema. Las encuestas de coyuntura que aplica el Banco de México, gracias a la continuidad que han tenido en el tiempo, son útiles para identificar tendencias sobre las fuentes de financiamiento de las empresas. Predomina el financiamiento de proveedores, sobre el cual, sin embargo, se carece de información sobre su monto, y sobre el costo financiero implícito. Se infiere sin embargo, que la suma de los costos de esa fuente de financiamiento – costo financiero más costos de transacción – es menor que el costo del financiamiento bancario.

13. El financiamiento de la banca de desarrollo a empresas pequeñas y medianas corrige algunas de las fallas de mercado que impiden a este tipo de negocios acceder al crédito bancario. Sin embargo, se trata sobre todo de crédito para capital de trabajo, por lo que el financiamiento a la formación de capital sigue siendo marginal.

14. Lo primero que llama la atención sobre el financiamiento al campo en México es lo reducido de su monto. Después de años de ir consistentemente a la baja, actualmente no llega a 0,3 por ciento del PIB, no obstante que la producción del sector agropecuario sigue significando alrededor de 4,5 por ciento del total. Se trata de un sector de actividad prácticamente abandonado por la banca comercial y apenas servido por instituciones y programas oficiales.

15. Sin ser un banco de desarrollo como tal, FIRA forma parte del sistema financiero de fomento en México. Su actuación en los últimos años parece orientada a la corrección de fallas de mercado y a la creación de incentivos para la integración de pequeños productores rurales a los mercados financieros formales. Esto contrasta fuertemente con lo que fue el financiamiento público al medio

rural en el pasado, en que se entregaban grandes subsidios mediante tasas de interés, precios de insumos y seguros que, amén de provocar fuertes distorsiones de mercado, motivaban la perpetuación de los problemas que pretendían resolver. El crédito a los productores de bajos ingresos, por ejemplo, en muchos casos era en realidad una transferencia para apoyar el consumo de los residentes del campo. Se trataba, desde luego, de un instrumento muy poco idóneo para la entrega de este tipo de subsidios. Con mucha frecuencia, además, el crédito al campo respondía a motivaciones políticas, lo que mermaba aún más la poca eficacia que hubiera podido tener.

16. Si bien FIRA sigue siendo un conducto para la entrega de subsidios al campo, tienden a concentrarse en intervenciones que, por su naturaleza, debieran ser de carácter temporal, como la asistencia técnica y la capacitación, o el otorgamiento de garantías, que deberían ir desapareciendo conforme maduren los productores y aumente su familiaridad con los mercados financieros. Los subsidios a tasa de interés, si bien son muy inferiores a lo que fueron en el pasado, tienen un efecto distorsionante inevitable en la toma de decisiones de los agentes económicos. Estos subsidios, aunque reducidos, siguen presentes en la actuación de FIRA.

17. El microcrédito rural parece ser una de las principales apuestas de FIRA para la ampliación del acceso a los servicios financieros en el medio rural. El microcrédito, al margen de los beneficios que pudiera o no tener para promover pequeñas inversiones productivas y elevar el nivel de vida de sus usuarios, constituye un expediente para acercar y familiarizar a productores rurales de muy bajos ingresos con los servicios financieros ordinarios.

Bibliografía

- Acevedo, Rommel y Javier Delgado, 2003. “Los bancos de desarrollo agrícola y el acceso al crédito rural”, en Echeverría, Rubén G. (editor) Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: Manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales, Cap. 7. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Anaya Mora, Miguel Luis, 2007. La banca de desarrollo en México. Serie Financiamiento del Desarrollo, N°. 190. Comisión Económica para América Latina.
- Banco de México, 2007. Texto compilado de las reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito respecto de las cuentas básicas de nómina y para el público en general, a las que se refiere el Artículo 48 bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito. Puede consultarse en: <http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/OtrasDisposiciones/Reglas-nomina.html>.
- Banco de México, 2008. Reporte sobre el Sistema Financiero 2007. México.
- Banco Mundial/ Fondo Monetario Internacional, 2006. Technical Note on Strategic Issues in Development Bank Reform, November 2006. Financial Sector Assessment Program Update, Mexico, 2006.
- Banco Mundial, 2007. “Financial Structure Dataset”, versión 2007. Puede consultarse en: http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/FinStructure_60_06_final.xls.
- Banco Mundial. 2008. Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access. The World Bank.
- Bebczuk, Ricardo N, 2008. Financial Inclusion in Latina America and the Caribbean: Review and Lessons. Documento de Trabajo No. 68, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata. Puede consultarse en www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas.

- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y Vojislav Maksimovic, 2003. Bank Competition, Financing Obstacles, and Access to Credit. World Bank Policy Research Working Paper 2996, March 2003.
- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y Maria Soledad Martinez Peria, 2005. Reaching out: Access to and use of banking services across countries. World Bank Policy Research Working Paper 3754, October 2005.
- Beck, Thorsten y Augusto de la Torre, 2006. The Basic Analytics of Access to Financial Services. World Bank Policy Research Working Paper 4026, October 2006.
- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y Maria Soledad Martinez Peria, 2006. Banking Services for Everyone? Barriers to Bank Access and Use around the World. World Bank Policy Research Working Paper 4079, December 2006.
- Beck, Thorsten, 2007. Financing Constraints of SMEs. Evidence, Determinants and Solutions. World Bank.
- Carstens, Agustín Guillermo, 2007. Discurso en el acto público sobre “La Banca de Desarrollo como Elemento Impulsor del Crecimiento Económico”, México, Residencia Oficial de los Pinos, 5 de marzo de 2007.
- Caskey, John P., Clemente Ruiz Durán y Tova Maria Solo, 2004. The Unbanked in Mexico and the United States, April 2004.
- Castañeda Ramos, Gonzalo y Clemente Ruiz, 2006. “Los avances y los asuntos pendientes para la profundización de los servicios financieros en México”, en La extensión del crédito y los servicios financieros. obstáculos, propuestas y buenas prácticas. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 2006.
- Claessens, Stijn, 2005. Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives. World Bank Policy Research Working Paper 3589, May 2005.
- De la Torre, Augusto, Juan Carlos Gozzi y Sergio Schmukler, 2007. Innovative Experiences in Access to Finance: Market Friendly Roles for the Visible Hand. World Bank Policy Research Working Paper 4326, August 2007.
- FELABAN, 2007. ¿Qué sabemos sobre bancarización en América Latina?: un inventario de las fuentes de datos y literatura. Federación Latinoamericana de Bancos, Marzo 2007.
- FIRA-PNUD, 2003. “Proyecto de Desarrollo de las Microfinanzas en el Sector Rural de México”. Puede consultarse en: http://www.unCDF.org/english/microfinance/uploads/project/microstart_mexico-prodoc.pdf.
- FIRA, 2007. Plan Estratégico 2007-2012.
- FIRA, 2008 a. Informe de Actividades 2007.
- FIRA, 2008 b. Evaluación externa de los programas que canalizan subsidios. Enero-diciembre de 2007. Puede consultarse en <http://www.fira.gob.mx/irj/portal/anonymouse>.
- FMI, 2001. Mexico: Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Monetary and Financial Policy Transparency; Payment Systems; Banking Supervision; Securities Regulation; and Insurance Supervision. IMF Country Report No. 01/192.
- FMI, 2006. Mexico: Financial System Stability Assessment Update, including Summary Assessment on the Observance of Financial Sector Standards and Codes on the following topics: The Basel Core Principles for Effective Banking Supervision and the IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation. IMF Country Report N°. 06/350. Puede consultarse en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06350.pdf>.
- Fraser Institute, 2007. Economic Freedom of the World Annual Report 2007. Puede consultarse en <http://www.freetheworld.com/release.html>.
- García Tamés, Alonso, 2006. “Los Fideicomisos y el Aumento de Bancarización de la Población Rural”, en La extensión del crédito y los servicios financieros. obstáculos, propuestas y buenas prácticas. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 2006.
- Gelos, R. Gaston, 2006. Banking Spreads in Latin America. IMF. WP/06/44. Puede consultarse en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0644.pdf>.
- Herrera Corral Jaime, 2007. “Alternativas para financiar al Sector Rural de México.” Seminario Internacional sobre Finanzas para el Desarrollo Rural. INCA-Rural, noviembre de 2007. Puede consultarse en: http://www.inca.gob.mx/flash_paginas/especiales/seminario/docs/1er%20DIA/I_8_MEXICO_FIRA_Jaime%20R%20Herrera_Alternativas%20para%20Financiar%20al%20Sector%20Rural%20de%20Mexico.pdf.
- Levine, Ross, 2004. Finance and Growth: theory and evidence. NBER working paper 10766, September 2004. Puede consultarse en: <http://www.nber.org/papers/w10766>.
- Lieberman, Marvin B. y David B. Montgomery, 1988. “First Mover Advantages”, Strategic Management Journal, Vol. 9, 41-58, Summer, 1988.

- Martínez Trigueros, Lorenza, 2008. Programas del Gobierno y Penetración Financiera. Seminario “Modernización e Inclusión Financiera”, Banco de México – Cemla, 24 y 25 de Abril de 2008, Cd. de México. Puede consultarse en: <http://www.banxico.org.mx/tipo/publicaciones/seminarios/mif2008/MartinezTCEMLA080424.pdf>.
- Moya Clemente, Roberto, 2007. “Detonantes para un Mayor Financiamiento al Sector Rural”, presentación realizada en el Primer Aniversario de la Asociación de Sociedades de Objeto Múltiple en México, A.C. (Asofom). México, 17 de julio de 2007.
- Negrín, José Luis, 2008. Cuentas Bancarias Básicas en México. Seminario “Modernización e Inclusión Financiera”, Banco de México – Cemla, 24 y 25 de Abril de 2008, Cd. de México. Puede consultarse en: <http://www.banxico.org.mx/tipo/publicaciones/seminarios/mif2008/Negrincuentasbasicascemlafinal.pdf>.
- OCDE, 2005a. Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies, París, 2005.
- OCDE, 2005b. “Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness”. Puede consultarse en: <http://www.financial-education.org/dataoecd/7/17/35108560.pdf>.
- OECD, 2008. Agricultural Policies at a Glance. París, 2008.
- Rajan, Raghuram y Luigi Zingales, 2003. Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity. Crown Business, New York, 2003.
- Ramos Francia, Manuel, 2008. Financiamiento al Sector Privado y Funcionamiento del Sistema Bancario. Seminario Conjunto CEMLA – Banco de México: Modernización e Inclusión Financiera en América Latina, 25 de abril de 2008. Puede consultarse en: <http://www.banxico.org.mx/tipo/publicaciones/seminarios/mif2008/RamosFranciaProyeccionFinanciamientoyBanca.pdf>.
- Rojas-Suárez, Liliana, 2006. El Acceso a los Servicios Bancarios en América Latina: Identificación de Obstáculos y Recomendaciones. Center for Global Development, Junio 2006.
- Sánchez Mújica Rodrigo, 2007. “Estrategia de las Microfinanzas Rurales”. Seminario Internacional sobre Finanzas para el Desarrollo Rural. INCA-Rural, 28 de noviembre de 2007. Puede consultarse en: http://www.inca.gob.mx/flash_paginas/especiales/seminario/docs/1er%20DIA/I_1_MEXICO_FIRA_Rodrigo%20Sanchez_Estrat%20de%20las%20Microfinanzas%20Rurales.pdf.
- Sánchez Mújica Rodrigo, 2008. “La Administración de Riesgos en el Sector Agropecuario: Experiencia de FIRA.” Presentación ante la 38 Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la Alide, Lima, Perú, Mayo de 2008.
- SHCP, 2007a. Plan Estratégico para la Banca de Desarrollo. Marzo de 2007.
- SHCP, 2007b. Estrategia de Cultura Financiera. Octubre de 2007.
- SHCP/ GAUSSC, 2007. Encuesta sobre conocimiento y uso de servicios financieros. México, Septiembre de 2007.
- SHCP, 2008a. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012. México.
- SHCP, 2008b. “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos”. Diario Oficial de la Federación, Viernes 1 de febrero de 2008.
- SHCP, 2008c. “Reglas de Operación de los programas que canalizan apoyos para el fomento financiero y tecnológico a los sectores agropecuario, forestal y pesquero a través de los fideicomisos integrantes del Sistema FIRA (Primera modificación 2008)”. Diario Oficial de la Federación, 7 de julio de 2008.
- Stephanou, C. & Rodríguez C. (2007). Bank Financing to Small and Medium Sized Enterprises (SMEs) in Colombia. Policy Research Working Paper 4481. Puede consultarse en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/01/22/000158349_20080122150703/Rendered/PDF/wps4481.pdf.
- Stiglitz, Joseph y A. Weiss, 1981. “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”, American Economic Review, 71(3), June 1981, pp. 393-410.
- Tejerina, Luis y Glenn D. Westley, 2007. “Financial Services for the Poor. Household Survey Sources and Gaps in Borrowing and Saving.” Banco Interamericano de Desarrollo. Puede consultarse en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1052427>.



NACIONES UNIDAS

Serie



financiamiento del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

208. Banca de desarrollo y el apoyo al acceso (México), (LC/L. 3007-P), N° de ventas S.09.II.G.21 (US\$10.00), 2009.
207. El financiamiento de las PYMES en México 2000-2007: el papel de la banca de desarrollo, Ramón Lecuona Valenzuela, (LC/L.2997-P), N° de venta S.09.II.G.4 (US\$10.00), 2008.
206. Cambios de los mercados de servicios de salud en la seguridad social en Argentina, Ernesto Báscolo, (LC/L.2991-P), N° de venta S.08.II.G.97 (US\$10.00), 2008.
205. Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura, Oscar Cetrángolo, Carlos Grushka, (LC/L.2972-P), N° de venta S.08.II.G.66 (US\$10.00), 2008.
204. La bancarización en Argentina, Alberto De Nigris, (LC/L.2921-P), N° de venta S.08.II.G.56 (US\$10.00), 2008.
203. Comparación de la dinámica e impactos de los choques financieros y de términos del intercambio en América Latina en el período 1980-2006, Daniel Titelman, Estéban Pérez, Rodolfo Minzer, (LC/L.2907-P), N° de venta S.08.II.G.43 (US\$10.00), 2008.
202. Costa Rica: modelos alternativos del primer nivel de atención en salud, Adolfo Rodríguez Herrera, Celeste Bustelo, (LC/L.2905-P), N° de venta S.08.II.G.41 (US\$10.00), 2008.
201. La compra de servicios de salud en Costa Rica, Adolfo Rodríguez Herrera, Celeste Bustelo, (LC/L.2904-P), N° de venta S.08.II.G.40 (US\$10.00), 2008.
200. Bancarización privada en Chile, Roberto Zahler, (LC/L.2896-P), N° de venta S.08.II.G.32 (US\$10.00), 2008.
199. Un matrimonio difícil: la convivencia entre un seguro público solidario y seguros de salud competitivos, Marcelo Tokman, Cristóbal Marshall, Consuelo Espinosa, (LC/L.2851-P), N° de venta S.07.II.G.175 (US\$10.00), 2007.
198. Nuevo marco de capital para la banca: alcances a su implantación en América Latina y el Caribe, Günther Held, (LC/L.2821-P), N° de venta S.07.II.G.146 (US\$10.00), 2007.
197. Development banking in the Eastern Caribbean: the case of Saint Lucia and Grenada, Wayne Sandiford, (LC/L.2471-P), Sales N° E.07.II.G.77 (US\$10.00), 2007.
196. New directions for development banking in the caribbean: financing to take advantage of unlimited supplies of labour skills and entrepreneurship, Vanus James, (LC/L.2735-P), Sales N° E.07.II.G.73 (US\$10.00), 2007.
195. BancoEstado Microcréditos, lecciones de un modelo exitoso, Christian Larraín, (LC/L.2734-P), N° de venta S.07.II.G.72 (US\$10.00), 2007.
194. Desafíos de la banca de desarrollo en el siglo XXI. El caso de Honduras, Walter Mejia, (LC/L.2733-P), N° de venta S.07.II.G.71 (US\$10.00), 2007.
193. A new approach to development banking in Jamaica, Keith R. Collister, (LC/L.2732-P), Sales N° E.07.II.G.70 (US\$10.00), 2007.
192. The dynamics of specialist development banking: the case of the agriculture development bank of Trinidad and Tobago, Anthony Birchwood, (LC/L.2731-P), Sales N° E.07.II.G.69 (US\$10.00), 2007.
191. Perspectivas del fondo latinoamericano de reservas, Miguel Urrutia Montoya, (LC/L.2730-P), N° de venta S.07.II.G.68 (US\$10.00), 2007.
190. La banca de desarrollo en México, Miguel Luis Anaya Mora, (LC/L.2729-P), N° de venta S.07.II.G.67 (US\$10.00), 2007.
189. Estudio sobre las buenas prácticas de las IFIS en función a la normativa de suficiencia patrimonial de Basilea I, Roberto Keil, (LC/L. 2720-P), N° de venta S.07.II.G.61 (US\$10.00), 2007.
188. Access to credit in Argentina, Ricardo N. Bebczuk, (LC/L. 2703-P), Sales N° E.07.II.G.52 (US\$10.00), 2007.
187. Análisis de la evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Chile, Ricardo Pulgar Parada, (LC/L.2631-P), N° de venta S.06.II.G.156 (US\$10.00), 2006.
186. Insurance underwriter or financial development fund: what role for reserve pooling in Latin America?, Barry Eichengreen, (LC/L.2621-P), Sales Number S.06.II.G.145 (US\$10.00), 2006.
185. Análisis de situación y estado de los sistemas de salud de países del Caribe, James Cercone, (LC/L.2620-P) N° de venta: S.06.II.G.144 (US\$15.00), 2006.

184. Pensiones para todos: análisis de alternativas para extender la cobertura del sistema chileno de previsión social, Eduardo Fajnzylber, retirada.
183. Sistemas contributivos, densidad de cotizaciones y cobertura de pensiones, Eduardo Fajnzylber, retirada.
182. Risk-Adjusted Poverty in Argentina: measurement and determinants, Guillermo Cruces and Quentin Wodon, (LC/L.2589-P), Sales Number E.06.II.G.118 (US\$10.00), 2006.
181. Fertility and female labor supply in Latin America: new causal evidence, Guillermo Cruces and Sebastian Galiani, (LC/L.2587-P) Sales N° E.06.II.G.117 (US\$10.00), 2006.
180. El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?, Marisa Bucheli, Natalia Ferreira-Coimbra, Álvaro Cortez, Ianina Rossi, (LC/L.2563-P), N° de venta S.06.II.G.91 (US\$10.00), 2006.
179. Public policy for pensions, health and sickness insurance. Potential lessons from Sweden for Latin America, Edward Palmer, (LC/L.2562-P), Sales Number E.06.II.G.90 (US\$10.00), 2006.
178. Social Security in the English-speaking Caribbean, Oliver Paddison, (LC/L.2561-P), Sales Number E.06.II.G.89 (US\$10.00), 2006.
177. Reformas recientes en el sector salud en Centroamérica, Ricardo Bitrán, (LC/L.2554-P), N° de venta S.06.II.G.81 (US\$10.00), 2006.
176. Ciclo económico y programas de compensación social: el caso del sistema Chile Solidario, Américo Ibarra Lara y Gonzalo Martner Fanta, (LC/L.2553-P), N° de venta: S.06.II.G.80 (US\$10.00). 2006.
175. La reforma de salud en Nicaragua, Adolfo Rodríguez Herrera, (LC/L.2552-P). N° de ventas S.06.II.G.79 (US\$10.00). 2006.
174. La reforma de salud en Honduras, Adolfo Rodríguez Herrera, (LC/L.2541-P). N° de ventas S.06.II.G.69 (US\$10.00). 2006.
173. La reforma de salud en Costa Rica, Adolfo Rodríguez Herrera, (LC/L.2540-P) N° de venta: S.06.II.G.68 (US\$10.00), 2006.
172. Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile, Alberto Arenas de Mesa, María Claudia Llanes y Fidel Miranda, (LC/L.2555-P). N° de venta S.06.II.G.83 (US\$10.00), 2006.
171. Reformas de salud y nuevos modelos de atención primaria en América Central, Adolfo Rodríguez Herrera, (LC/L.2524-P). N° de venta S.06.II.G.51 (US\$10.00). 2006.
170. Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social, Víctor Tokman, (LC/L.2507-P). N° de venta S.06.II.G.39 (US\$10.00). 2006.
169. Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff, Cecilia Vera y Nora Ruedi, (LC/L.2497-P). N° de venta S.06.II.G.29 (US\$10.00). 2006.
168. Inclusion of the European "Nordic Model" in the debate concerning reform of social protection: the long-term development of nordic welfare systems 1890-2005 and their transferability to Latin America of the 21st century, Eero Carroll and Joakim Palme, (LC/L.2493-P). Sales Number: E.06.II.G.24 (US\$10.00). 2006.
167. Non-contributory pensions: Bolivia and Antigua in an international context, Larry Willmore, (LC/L2481-P). Sales Number: E.06.II.G.12 (US\$10.00).2006.
166. La protección frente al desempleo en América Latina, Mario D. Velásquez Pinto, (LC/L.2470-P). N° de venta S.05.II.G.217 (US\$10.00). 2005.
165. Ejemplos de uso de tecnologías de información y comunicación en programas de protección social en América Latina y el Caribe, Alvaro Vásquez V., (LC/L.2427-P). N° de venta S.05.II.G.174 (US\$10.00). 2005.
164. Regional exchange rate arrangements: the european experience, Charles Wyplosz, retirada.
163. Regional development banks: a comparative perspective, Francisco Sagasti and Fernando Prada, retirada.
162. Reforming the global financial architecture: the potential of regional institutions, Roy Culppeper, retirada.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: