

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**MICROFINANZAS Y USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y
LA COMUNICACIÓN COMO HERRAMIENTAS PARA EL ALIVIO DE
LA POBREZA RURAL: Programa L@ Red de la Gente**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

**MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN Y
POLÍTICAS PÚBLICAS**

P R E S E N T A

Laura Jennifer García Sandoval

Directora de la tesina: Dra. Judith Mariscal

MÉXICO, D.F. MARZO 2014

Agradecimientos

El presente estudio es el resultado de un trabajo conjunto y coordinado con diversas personas, que en distintos momentos, aportaron su conocimiento, consejo y tiempo para que hoy sea una realidad. Siempre es más sencillo mirar atrás, y ver la lógica y la sinergia del camino andado, cosa que no ocurre a la inversa cuando te enfrentas a un tema cambiante y en el que una multitud de actores está interviniendo, tanto a nivel nacional como internacional, para cambiar el *status quo*. Al final, terminas con algo que refleja lo ocurrido en un momento determinado de la historia, dejando así un futuro aún por estudiar, comprender y transformar en beneficio de la humanidad.

Es así que con profundo reconocimiento y respeto doy gracias a la Dra. Judith Mariscal, a la Dra. Claudia Maldonado, al Dr. Chris Woodruff, al Dr. Richard Feinberg, a los participantes del programa TIES, al programa USAID, a la Dra. Carola Conde, al Dr. Scott Robinson, al Dr. Enrique Cabrero, al Dr. David Arellano, al Dr. Víctor Figueras, al Dr. Mauricio Merino, a la Dra. Laura Sour, a los compañeros de la MAPP generación 2004-2006, a los funcionarios de la CNBV y a los actores del mercado microfinanciero en México; por contribuir con sus acciones a descubrir mejores formas de aliviar la pobreza rural.

De manera muy especial agradezco a mi mamá, a mi papá, a mi hermano y a toda mi familia por su eterno amor incondicional y su confianza. De igual manera, a mis entrañables amigos por creer en mí y por apoyarme cuando más los necesitaba.

Finalmente, agradezco a Dios por mostrarme el camino de la verdad, la benevolencia y la tolerancia.

Contenido

Introducción	3
I. Marco Teórico	6
a. Pobreza rural	6
b. Microfinanzas, y Tecnologías de la Información y de la Comunicación	9
i. Microfinanzas en términos generales	12
1. Microcrédito	13
2. Ahorro	14
3. Remesas	17
ii. Microfinanzas rurales	20
iii. Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) aplicadas a las Microfinanzas rurales	22
1. Beneficios de las TIC	23
2. Casos de las TIC aplicadas a las microfinanzas	28
II. Situación en México	31
a. Pobreza rural	31
b. Situación de las microfinanzas rurales	35
i. Estructura	35
ii. Marco legal	38
iii. Programas gubernamentales de microfinanciamiento para combatir la pobreza rural	44
III. Programa: L@ Red de la Gente	48
a. Descripción del programa	48
b. Presentación de la evaluación y del potencial del programa	54
i. Características generales de los hogares encuestados	55
ii. Reducción de los costos de transacción	60
iii. Economías de escala	61
iv. Reducción de asimetrías de información	62
Conclusiones	64

Introducción

Los organismos internacionales, los gobiernos, los académicos y las organizaciones no gubernamentales alrededor del mundo, han realizado diversas acciones e invertido fondos millonarios en la búsqueda de estrategias que puedan lograr que millones de familias salgan de la situación de pobreza en la que se encuentran; a pesar de estos esfuerzos, hasta el momento no se ha encontrado ningún mecanismo que garantice la erradicación de la pobreza en todo el mundo. Para el año 2000, la pobreza rural representaba casi el 63% de la pobreza en todo el mundo (Hasan 2001). Más del 60% de los pobres en México, América Central y los países andinos viven en zonas rurales, y su pobreza es más extrema que en las zonas urbanas (BID 1998).

Sin embargo, hay que reconocer que han surgido proyectos exitosos a nivel local que, aunque aislados y dispersados en diversos países, mantienen la esperanza en que se puede mejorar el nivel de vida de las familias de escasos recursos, tal es el caso de las microfinanzas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reconoce la importancia que tiene el desarrollar mercados financieros rurales como instrumento de alivio a la pobreza rural (1998), por lo que es importante reconocer los diversos mecanismos que pueden ayudar a la reducción de la pobreza. En este sentido, las microfinanzas pueden ser muy eficaces para abordar las limitaciones financieras, mejorar la administración del dinero, reducir el riesgo y acelerar las inversiones (Gulli 1999).

La presente investigación busca identificar de qué manera las cualidades de las microfinanzas, como medio para mejorar la situación económica de las familias, pueden potencializarse con el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para convertirse en un mecanismo de alivio a la pobreza rural. De manera particular, se estudiará el programa gubernamental implementado por Bansefi y denominado L@ Red de la Gente, el cual combina ambos elementos, las microfinanzas y las TIC.

Hasta el momento, la investigación realizada sobre las microfinanzas y el uso de TIC analiza ambos temas por separado. Con respecto al estudio de las microfinanzas rurales, éste se ha llevado a cabo a nivel internacional por medio de organizaciones no gubernamentales (ONG) o por organismos multilaterales –como los bancos de desarrollo. Las TIC, por su parte, han sido estudiadas por las ciencias sociales bajo una perspectiva de equidad por ser consideradas como un medio de acceso al derecho a la información. Sin embargo, es en documentos recientes que se empieza a mencionar la necesidad de incorporar las herramientas tecnológicas en la estructura microfinanciera rural.

Aliviar la pobreza es uno de los principales objetivos de todo gobierno, de manera particular aquella que se vive en zonas rurales, por lo que analizaremos cuál es el papel del gobierno en la implementación de éste mecanismo –microfinanzas y TIC-; teniendo en cuenta que el Estado puede tomar acción creando una mejor regulación y supervisando la reestructuración de la banca rural actual, así como promoviendo la entrada de bancos comerciales en el sector rural.

El presente documento expone en su primer capítulo el marco teórico, donde se abordan los temas de la pobreza rural, y las microfinanzas y el uso de las TIC. En el segundo capítulo se presenta la situación de la pobreza rural y las microfinanzas rurales en México. Por último, en el capítulo tercero se presenta el programa L@ Red de la Gente, sus evaluaciones y el potencial que tiene como medio para aliviar la pobreza rural. En el último apartado se exponen las conclusiones más relevantes de esta investigación.

I. Marco Teórico

El presente marco teórico aborda dos rubros importantes, el primero es la pobreza rural y el segundo, el vínculo entre las microfinanzas –incluyendo su aportación a la reducción de la pobreza- y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación – como instrumento que permite aminorar las fallas de mercado gracias a sus características particulares mediante el uso de redes.

a. Pobreza rural

La pobreza rural afecta a más personas que la pobreza urbana. La pobreza rural nutre a la pobreza urbana, puesto que los pobres rurales abandonan las zonas rurales marginadas y emigran a las barriadas de las ciudades en busca de trabajo y oportunidades (FIDA 1997). A partir de la definición del Banco Mundial se entiende al desarrollo rural como una estrategia para mejorar las condiciones socioeconómicas de un grupo específico de personas en situación de pobreza dentro de un área rural. La pobreza rural es causada por factores complejos y de múltiples dimensiones, los cuales pueden relacionarse con la cultura, el clima, el género, el mercado y las políticas implementadas, entre otros elementos (Hasan 2001).

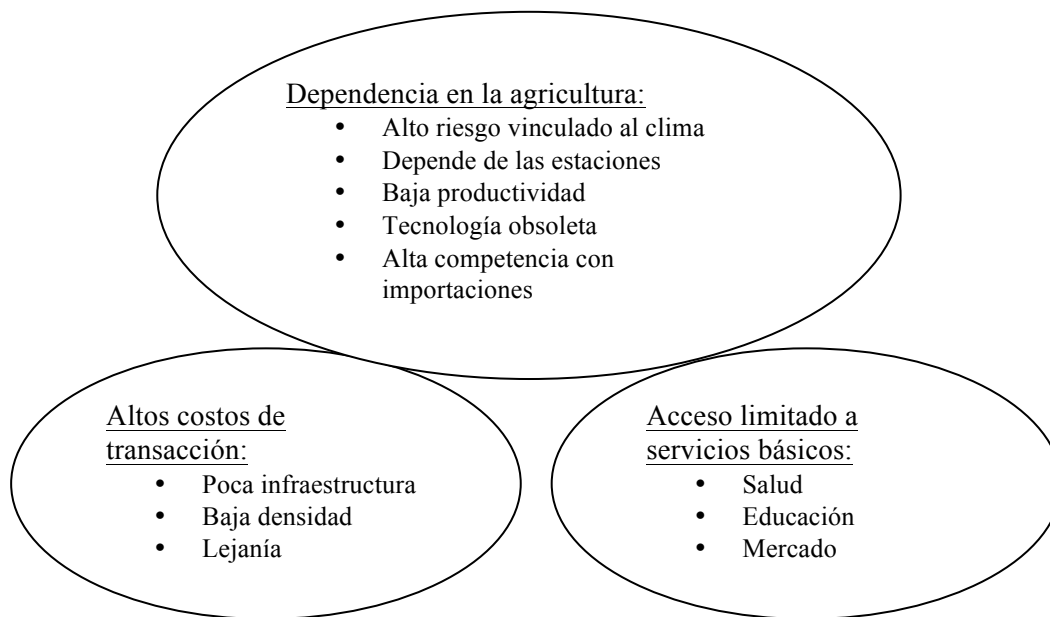
Las áreas rurales pueden ser caracterizadas por una baja densidad poblacional y grandes distancias entre los asentamientos humanos. Debido a condiciones geográficas y climáticas desfavorables, el acceso de los centros urbanos a las áreas rurales, y viceversa, es con frecuencia difícil. Otras desventajas que enfrentan las zonas rurales son las siguientes (ITU 2000):

- Bajos niveles educativos, incluido un bajo índice de alfabetización
- Dificultades para encontrar empleo
- Bajo ingreso per capita y por familia
- Aumento en la migración de jóvenes a las ciudades
- Transporte público poco confiable y de mal funcionamiento
- Suministro de energía irregular e, incluso, falta del mismo
- Servicios de salud deficientes
- Falta de otros servicios del gobierno
- Poca participación en los asuntos nacionales.

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA 1997), en su amplia definición de la pobreza rural, incluye a los productores de bajos recursos y a sus familias, los cuales se dedican a negocios pequeños de producción agrícola –actividades de procesamiento y comercialización—y también a microempresarios de actividades rurales no agrícolas. En los sistemas de libre mercado, incluso los productores agrícolas más pobres son empresarios comprometidos en la comercialización de sus productos. El verlos como empresarios y no sólo como beneficiarios de programas de asistencia, nos da una nueva visión de las necesidades que los pobladores rurales tienen para generar su propio desarrollo económico.

Cabe señalar que además de las características antes mencionadas, se identifican tres retos que contribuyen a la pobreza rural (ver Figura 1.1, en página siguiente).

Figura 1.1: Tres retos que contribuyen a la pobreza rural.



Fuente: Hishigsuren (2006).

Como habíamos visto previamente, la mayor parte de la población de zonas rurales depende en gran medida de la agricultura. Esta dependencia trae consigo grandes riesgos relacionados al clima, los pesticidas, posibles enfermedades, e incluso variaciones en el precio de los productos, entre otros. A esto se añaden los efectos nocivos de mercados imperfectos y además, la falta de infraestructura de información y de comunicación. Todos estos elementos deben ser tomados en cuenta por las instituciones financieras con el fin de diseñar productos que se adapten al ritmo cambiante de los flujos de efectivo.

Lamentablemente, los pobres rurales a menudo se ven severamente afectados por su incapacidad para acceder a servicios financieros que les permitan hacer frente a sus necesidades básicas o de inversión. Algunos de los principales elementos que impiden el llevar servicios financieros a las zonas rurales –ya que incrementan su costo –son una baja densidad poblacional, grandes distancias entre los asentamientos humanos y un número reducido de transacciones. Sin embargo, es necesario encontrar los medios para hacer que estos servicios lleguen a la gente de las zonas rurales.

A continuación se presentan las características generales de las microfinanzas y cómo éstas han generado beneficios en el combate a la pobreza. Posteriormente, se expondrá el uso de las tecnologías de información y de comunicación como instrumento para potenciar el mercado microfinanciero rural.

b. Microfinanzas, y Tecnologías de la Información y de la Comunicación

Las teorías y los paradigmas sobre cómo aliviar la pobreza a nivel mundial han variado en los últimos 30 años. A principios de los años 70 se creía que para proveer de servicios financieros a los hogares pobres se requería de grandes subsidios. Los bancos del gobierno se enfocaron en un inicio en los agricultores, sin embargo, los riesgos inherentes al desarrollo de esta actividad aunados a las estructuras burocráticas creadas para dispersar estos recursos lo convirtieron en una estrategia demasiado costosa y que ni siquiera colocaba los apoyos en los hogares más necesitados (Cull, Demirgüç y Morduch, 2009).

A principios de los años 80, los pioneros en las microfinanzas cambiaron el enfoque, ya no se trataba de llevar estos servicios a los agricultores, sino que los acercaron a los pueblos y a las ciudades, particularmente a negocios no relacionados a la agricultura. El hecho de no incluir a los negocios orientados al campo redujo los riesgos de incumplimiento de los pagos y trajo consigo un incremento sostenido en las ganancias, lo cual derivó en una tasa de cumplimiento del 98 por ciento sin necesidad de un aval. Estas experiencias ocurridas en América Latina, Asia y África cambió por completo el paradigma de que para atender a los pobres se requiere de grandes subsidios (Cull, Demirgüç y Morduch, 2009).

Cabe señalar que las altas tasas de cumplimiento se debieron en gran medida al mecanismo utilizado por las instituciones financieras, el “préstamo grupal”. Este mecanismo en sus inicios establece que todo el grupo es aval de cada uno de los préstamos individuales, sin embargo, en la actualidad este mecanismo ha evolucionado para permitir que una vez que se dio muestra de que se es un cliente que paga sus préstamos, ya puede ser sujeto a recibir otros créditos sin necesidad del aval grupal (Cull, Demirgüç y Morduch, 2009).

El éxito de estos microbancos es innegable, ya que muestran el camino para proveer de servicios financieros formales a millones de los hogares más pobres en el mundo. Sin embargo, hasta el momento no se ha comprobado que las microfinanzas puedan incrementar el desarrollo económico o reducir la pobreza a gran escala. No obstante, el hecho de que estos hogares tengan acceso a servicios financieros formales les da la capacidad de hacer frente a emergencias, a manejar flujos de efectivo y a invertir para el futuro (Cull, Demirgüç y Morduch, 2009).

Además, las instituciones microfinancieras han podido romper las barreras del género y llegar a las mujeres pobres quienes desempeñan roles importantes en sus casas, al igual que administran su propio negocio desde su hogar. Como muestra de ello para el año 2000 el 95 por ciento de los clientes del Grameen Bank¹ de Bangladesh eran mujeres (Cull, Demirgüç y Morduch, 2009).

Hay evidencia que confirma que gran parte de la pobreza puede ser eliminada en los próximos años si se usa una amplia gama de tecnologías –no sólo de información- como herramienta para el desarrollo, con el fin de detonar factores económicos, políticos, sociales y del medio ambiente (The Aspen Institute 2001). Las tecnologías de la información y la comunicación sumadas a la mundialización, están creando la era de las redes, que cubren el mundo con innovaciones tecnológicas (PNUD 2001). Según se presenta en el Informe del Desarrollo Humano 2001, históricamente la tecnología ha sido un poderoso instrumento de desarrollo humano y de reducción de la pobreza. Se menciona también que, incluso en la era de las redes, las políticas nacionales tienen un papel importante en el fomento a la innovación, al acceso y al desarrollo de aptitudes avanzadas (PNUD 2001).

La pobreza es contextual ya que tanto sus manifestaciones como los procesos que la generan o la intensifican varían según un momento y un lugar determinados. Los activos con que cuentan los pobres –la mayoría de las veces –son insuficientes en calidad y en cantidad. Es posible que el bienestar generado a partir de dichos activos sea limitado. También, pueden intervenir factores como la vulnerabilidad y la impotencia. Partiendo de esto, ¿cómo pueden los servicios financieros abordar las distintas causas de la pobreza? La

¹ El Grameen Bank de Bangladesh, dirigido y fundado por Muhammad Yunus, es uno de los pioneros en el desarrollo de las microfinanzas para los pobres. Gracias a su excelente labor, incluso ha obtenido el Premio Nobel de la Paz en 2006.

principal contribución de las microfinanzas es ayudar a la gente a superar limitaciones financieras y facilitar la administración de su dinero (Gulli 1999).

A continuación, se describen los principales elementos que caracterizan a las microfinanzas como una herramienta utilizada para combatir la pobreza –se describen específicamente los productos financieros más utilizados. Después, se presenta la aplicación de las microfinanzas en el contexto rural y las particularidades que esto representa al momento de considerarlas como una herramienta para combatir la pobreza rural.

i. Microfinanzas en términos generales

Los académicos, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos alrededor de mundo tienen la esperanza de que las microfinanzas pueden aliviar gran parte de la pobreza a través de ofertar servicios financieros a los hogares más necesitados. Las instituciones microfinancieras comparten el compromiso de atender a clientes que han sido excluidos del sector financiero formal por la banca comercial. La mayoría de los clientes recurren a estas instituciones para financiar actividades de autoempleo, y la gran mayoría comienzan con préstamos pequeños de \$75dls., los cuales son pagados a lo largo de varios meses o un año (Morduch, 1999).

La definición de microfinanzas varía entre los autores, ya que unos se centran en que la principal característica son los mecanismos utilizados para asignar los productos financieros y otros, en que únicamente se refiere a los montos de las transacciones. Para Gulli (1999) las microfinanzas se refieren al crédito, al ahorro y a los seguros. Wright

(2000) define a las microfinanzas como la provisión de servicios de ahorro y crédito a los pobres. Según Conde (2005), las microfinanzas comprenden además los pagos de remesas del exterior. En este trabajo se entenderá por microfinanzas la provisión de los servicios de ahorro, crédito y envío de remesas a los pobres por instituciones formales, los cuales describiremos a profundidad.

1. Microcrédito

Los instrumentos microfinancieros más difundidos son los llamados microcréditos, según Conde (2005), éstos consisten en pequeños créditos otorgados a la gente en situación de pobreza para crear proyectos de autoempleo y así generar ingresos, de modo que se concentren en las actividades para iniciar o reforzar una actividad económica. Actualmente, el microcrédito ha sido considerado por organismos gubernamentales y no gubernamentales como una herramienta útil para disminuir la pobreza, ya que amortiguan el consumo de las familias pobres ante la volatilidad de su ingreso, al tiempo que fortalece sus actividades económicas (Gulli 1999). El microcrédito es un instrumento importante de lucha contra la pobreza, aunque no ha sido el único, ha demostrado ser útil para personas de todos los continentes y de casi todos los países. Se estima que al cierre del 2000, los programas de microcrédito beneficiaron aproximadamente a 30.7 millones de personas pobres en los países en desarrollo (González 2005).

Los programas de microcrédito otorgan préstamos pequeños a los pobres, a fin de que puedan emprender actividades por cuenta propia, generar ingresos, y mantenerse a sí mismos y a sus familias. En la mayoría de los casos, los programas de microcrédito ofrecen

a sus clientes una combinación de servicios y recursos, además de crédito para el trabajo por cuenta propia. Suelen ofrecerse planes de ahorro, capacitación, sistemas de cooperación y el apoyo de personas que han tenido experiencias similares (González 2005).

En este sentido, una de las principales funciones del microcrédito se concentra en la generación y fortalecimiento de las llamadas micro-empresas. Según Maza (2000), las causas de mortandad de las micro-empresas pueden ser estructurales o del entorno. Dentro de éstas, la falta de acceso al crédito constituye un elemento crucial (Murguía, 2000). Existe una escasez de crédito y un cúmulo de requisitos bancarios excesivos causados por los supuestos del esquema tradicional, el cual supone un alto riesgo al otorgar préstamos a esta clase de empresas. Por esta razón, promover el otorgamiento del crédito a personas de bajos ingresos puede constituir un apoyo importante para la generación de este tipo de empresas, que bajo el auspicio de opciones de crédito adecuadas a sus necesidades, puedan generar beneficios en términos del ingreso; producto de una nueva actividad económica.

2. Ahorro

Al momento de analizar la viabilidad de las microfinanzas es necesario contemplar la importancia que el ahorro tiene en ellas. El ahorro es el componente básico de las microfinanzas porque los usuarios de estos servicios prefieren ahorrar en la búsqueda de una protección para emergencias (Conde 2005).

Así mismo, la revisión de los proyectos microfinancieros –internacionales y nacionales— permite señalar que si el sistema financiero mexicano no discriminara a los ahorradores de bajos ingresos y si creara instituciones e instrumentos apropiados para sus necesidades, se encontraría en mejores condiciones para incrementar el ahorro interno. Lo

cual permitiría canalizar esos recursos hacia la inversión productiva y así, contribuir a mejorar el ingreso y las condiciones de vida de esas familias (Conde 2000).

Según Conde (2005), el ahorro es el elemento más incluyente de estos servicios de microfinanzas, el cual puede ser una fuente importante para la independencia y sustentabilidad financiera de las instituciones, permitiéndoles obtener mayores índices de recuperación. La experiencia reciente ha demostrado que los pobres pueden ahorrar, pero frecuentemente se ven obligados a efectuarlo en modalidades no monetarias –la producción de traspatio o la compra de artículos electrodomésticos que pueden venderse o empeñarse en caso de urgencia— o monetarias, pero fuera del sistema financiero –los guarda-dinero, las tandas o los préstamos a familiares y amigos.

En este sentido, el ahorro representa para sus miembros la posibilidad de:

- *Homogeneizar su consumo* en los periodos en los que no tienen ingresos pues éstos suelen ser esporádicos e irregulares.
- *Proteger sus recursos de la pérdida de poder adquisitivo*, que ocurre cuando se mantienen físicamente sin obtener un rendimiento real positivo.
- *Proteger sus recursos escasos del riesgo de robo o pérdida*, los protege de la “obligación” de realizar préstamos no deseados a familiares y amigos.

Para las instituciones financieras, el ahorro representa:

- *Mayor independencia en la toma de decisiones*, al no depender de fuentes externas de financiamiento.
- *Autosustentabilidad financiera*, los recursos con los que operan son generados por las propias organizaciones y a un costo menor que el de otras fuentes de fondeo.
- *Permanencia*, se genera un ciclo productivo al recuperar los créditos, en vez de la descapitalización inmediata.

Según Conde (2000), las principales variables que influyen en las decisiones de ahorro son:

- Los costos de transacción
- La liquidez de la opción del ahorro
- La tasa real de rendimientos de una opción específica
- La seguridad de la opción del ahorro
- La honradez y confiabilidad del receptor de los ahorros
- La posibilidad de usar el ahorro como mecanismo de acceso a créditos

Estos factores representan variables importantes que deben tomarse en cuenta, para fomentar un mayor ahorro en las comunidades dónde se brinda el servicio. En el contexto rural los altos costos administrativos de manejar pequeños saldos y la gran dispersión geográfica de los ahorradores en lugares con escasas vías de comunicación, han obligado a las instituciones financieras rurales a generar mecanismos y técnicas innovadoras para captar este ahorro, y percibir los beneficios que ello implica, tanto para los ahorradores como para las mismas instituciones financieras. En este sentido, el uso de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación que permitan abaratar los costos de transacción y de transporte, representa una herramienta favorable para las instituciones financieras establecidas en zonas rurales.

3. Remesas

Según Robinson (2004), se está llegando a un consenso sobre la importancia que las remesas de los migrantes internacionales tienen como una fuente de capital para las familias y el desarrollo de comunidades en los países del sur de América. Señala que si bien existe cierto consenso en lo referente al potencial de las remesas, no es tan claro el uso de herramientas digitales emergentes —en términos de la reducción de los costos de estas transferencias—, ni la reducción de las restricciones regulatorias.

El término remesa hace referencia a la proporción de ingreso que un migrante trabajador envía a casa desde su país de residencia (Robinson 2004). El potencial de las remesas proviene de sus propias dimensiones, aproximadamente 175 millones de migrantes trabajando fuera de su país de origen y enviando más de 100 millones de dólares cada año, del cual aproximadamente 60 por ciento va a países en desarrollo. Sin embargo, el autor señala que es necesario una alianza entre distintos actores: las asociaciones de migrantes, las instituciones microfinancieras, entes reguladores de los diversos gobiernos, organizaciones promotoras del desarrollo —públicas y privadas— y diversas ONG; para poder hacer uso de esta herramienta —las remesas—, fomentarla y así poder utilizarla como un medio para el desarrollo comunitario.

A su vez, es clave comprender que las organizaciones de los migrantes y las microfinancieras deben ser aliadas importantes en la negociación para reducir los costos de transferencia de las remesas, más aún si se tiene en cuenta que las remesas tienen un impacto positivo sobre las economías receptoras. Por ello, Robinson (2004) señala que para perfeccionar el mercado, volver más eficaz al Estado y liberar más capital para las familias y el desarrollo de sus comunidades, es necesaria una estrategia común con

incentivos que permitan “bancarizar” a aquellos que no tienen cuenta en bancos. Asimismo, señala que es necesario fomentar la comunicación de bajo costo entre las familias, y vincular los rubros financieros y de telecomunicaciones.

El autor da un enfoque distinto sobre el uso de las telecomunicaciones y menciona que al momento de buscar innovaciones en las transferencias de remesas se debe considerar: la mayor propensión de los países a utilizar transacciones electrónicas, el diseño de alianzas entre actores e instituciones. Esto con el fin de aprovechar las posibilidades que las tecnologías tienen para la comunicación comunitaria.

Se menciona que la atención debe enfocarse sobre las normas regulatorias en los rubros financieros y de telecomunicaciones, con el fin de facilitar tanto las reducciones en los costos de las transferencias de remesas, como el uso de tecnologías digitales permitiendo así la comunicación entre las familias (Robinson 2004).

Un ejemplo de programas que utilizan las remesas como una herramienta para el desarrollo comunitario son los denominados “programas multiplicadores” en los que se involucra a la comunidad, al migrante, al gobierno local e incluso el federal. El programa 3x1 en Zacatecas es uno de esos casos, en el que el gobierno estatal aporta un dólar por cada dólar que aporta alguna asociación de migrantes y, a su vez, el gobierno municipal y federal contribuirán en la misma proporción. Este tipo de programas se han llevado a cabo en varios estados.

Sin embargo, el autor señala que el problema central no es de tecnología en sí mismo sino de capacidad organizacional, de liderazgo, de mandos medios y un sólido tejido social para aprender a innovar sobre la base de los nuevos instrumentos y contenidos digitales disponibles. Por ello, menciona que es clave un enfoque que de prioridad al flujo local de información útil y legítima a la par del diseño de herramientas digitales que

permitan el uso efectivo de éstas. Considera que es necesario un acceso a redes, pero que el principal problema es el contexto social y la cultura de la información. Por eso, es necesario lo que él denomina como el “Orgware”, es decir, la integración de la tecnología con los usos y costumbres comunitarias e institucionales (Robinson 2004).

ii. Microfinanzas rurales

Los clientes del microfinanciamiento deben ser considerados en el contexto de las economías en las que luchan por sobrevivir. Los pobres rurales, generalmente, no operan a una escala que les permitiría acceder al capital, mercados, información y tecnologías de la economía formal. Los costos de transacción que enfrentan los pequeños productores para acceder a mercados, a la información para expandir su producción e ingresos, son con frecuencia prohibitivos. De la misma forma, los costos de transacción de la prestación de los servicios financieros a los clientes pobres son relativamente altos, ya que requieren pequeños montos de capital y obtienen poca producción (FIDA 1997).

Los poblados en que viven las personas de escasos recursos, a menudo son remotos y dispersos. El desarrollo de tecnologías organizacionales para reducir los costos de transacción de los servicios que se proporcionan a los clientes pobres —por ejemplo, sistemas descentralizados de financiamiento para grupos— es un factor crítico en el esfuerzo por vincularlos. Con el fin de extender los servicios comerciales necesarios para reducir la pobreza desde su base, es imprescindible encontrar maneras de proporcionar pequeños préstamos para capital de trabajo que sea más eficiente en relación a los costos (FIDA 1997).

En un estudio realizado en la India sobre las microfinanzas rurales (Basu 2005) se encontró que hay muy poco financiamiento formal. Dada la elevada demanda de servicios financieros y la poca oferta por parte del sector formal, las microfinanzas han venido a disminuir la brecha. Sin embargo, continúan existiendo una gran cantidad de hogares con demandas insatisfechas por problemas de acceso a los servicios financieros formales. Desde la perspectiva de los bancos rurales, proporcionar servicios a los pobres rurales involucra altos riesgos y altos costos. Los altos riesgos provienen de la incertidumbre sobre la capacidad de pago, y de la irregularidad y volatilidad de su ingreso. Los altos costos de transacción se deben al pequeño tamaño de los montos prestados, la alta frecuencia de las transacciones, la amplia extensión territorial, heterogeneidad de los acreedores y la poca alfabetización de la población.

Desde la perspectiva de los acreedores los bancos rurales son poco atractivos. Primero, los bancos rurales no proveen productos y servicios flexibles que satisfagan patrones de ingreso y gasto. Segundo, los costos de transacción de tratar con bancos formales son altos, principalmente por la dificultad de acceder a la institución financiera. Tercero, la banca formal solicita un aval con el cual, la mayoría de los clientes rurales no cuenta. Por estas razones, los clientes rurales acuden al sector informal para satisfacer sus necesidades de financiamiento (Basu 2005).

El sector informal de préstamos rurales enfrenta diversas limitaciones para satisfacer la demanda de servicios financieros. Primero, carecen de una buena dotación de capacidades técnicas y administrativas. Segundo, las instituciones microfinancieras dadas sus limitaciones administrativas y técnicas tienen dificultades para movilizar fondos comerciales. Tercero, la falta de una política, y de un marco legal y regulatorio que promuevan la acción de las IMF en el sector rural es un impedimento para el desarrollo de

este mercado. Es precisamente en este punto dónde la acción del gobierno enfocada a incrementar la eficiencia de los mercados financieros rurales toma importancia.

El gobierno puede tomar acción creando una mejor regulación y supervisando la reestructuración de la banca rural actual, así como promover la entrada de bancos comerciales en el sector rural (Basu 2005).

iii. Tecnologías de la Información y de la Comunicación aplicadas a las Microfinanzas rurales

Las concepciones y aptitudes sociales para pensar en relación a las TIC son relevantes porque constituyen un lenguaje para la acción social y también para la construcción de la realidad. Las TIC no son simplemente máquinas, sino un intercambio de ideas, servicios y colaboración entre los seres humanos. El desarrollo de las TIC da lugar a cambios en todos los sectores económicos, sociales y culturales. Las islas tecnológicas de carácter local se enlazan en un tejido de líneas telefónicas, canales satelitales y ondas radiales que permiten la creación y desarrollo de grandes “redes” en el mundo, de las cuales, Internet es el máximo exponente a nivel global (Restrepo, 1999).

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), son aquellas herramientas computacionales e informáticas que procesan, sintetizan, recuperan y presentan información representada en diversas formas. Es un conjunto de herramientas, soportes y canales para el tratamiento y acceso a la información, para dar forma, registrar, almacenar y difundir contenidos digitalizados. Las TIC permiten generar todas las redes imaginables y trascienden los límites de la ubicación física y la dependencia en los territorios y las fronteras (Green, Harvey y Knox; 2005).

A nivel organizacional, las TIC pueden ser utilizadas para automatizar procesos previamente racionalizados y adaptados a las ventajas que crea el uso de esta nueva tecnología. (Restrepo, 1999). En esta adaptación creativa entre la tecnología y los procesos organizacionales radica todo el potencial del uso de las TIC en las instituciones microfinancieras. Sin embargo, dado que el proceso de adaptación organizacional requiere de tiempo y esfuerzos en materia de capacitación, los beneficios del uso de las TIC son vistos, en la mayoría de los casos, a mediano plazo.

Sin duda el uso de las TIC en el sector económico ha traído retos en materia de adaptación, los cuales han sido superados en la gran mayoría de los casos trayendo beneficios en el desarrollo de la sociedad en general. Es por ello que a continuación se mencionará la perspectiva de organismos internacionales con respecto al uso de las TIC para el desarrollo de los países, y posteriormente, se presentarán algunos casos en los que se han utilizado TIC para el impulso de proyectos innovadores en el sector microfinanciero.

1. Bondades en el uso de las TIC

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) constata el fracaso de los países en desarrollo al momento de acceder a los cambios tecnológicos y alerta a la comunidad internacional sobre el aumento de las disparidades entre los países ricos y los que no disponen de capacidades básicas, recursos o infraestructura. La mayor parte de la población mundial no tiene acceso a líneas telefónicas y menos, a una computadora. Por

consiguiente, sociedades enteras se encuentran marginadas en la periferia de las redes de comunicación (Fondo de Solidaridad Digital 2006).

Para frenar el incremento de las disparidades digitales, entre los países y en el interior de un mismo país es necesario: dar respuesta al déficit de servicios básicos, invertir en la alfabetización informática y ampliar el alcance de los flujos de información. Lo anterior sólo podrá llevarse a la práctica con un esfuerzo mundial de solidaridad entre las ciudades, las regiones, los estados, la sociedad civil y el sector privado (Fondo de Solidaridad Digital 2006).

El Aspen Institute (2001), establece que las tecnologías de la información y comunicación tienen un enorme potencial para aliviar la pobreza y acelerar el desarrollo; sin embargo, no son suficientes para eliminar la pobreza. Se requiere de otros elementos para lidiar efectivamente con algunas de las causas y efectos principales de la pobreza. Tal es el caso de enfermedades, hambre, falta de agua potable, recursos insuficientes para la agricultura y degradación del medio ambiente. Además, se reconoce la importancia del factor humano y técnico al integrar la tecnología en la vida de los pobres. Dicha tecnología debe ser compatible con la cultura local para impulsar y dar a conocer el folklore de las comunidades rurales, y no para homogeneizar sus costumbres o, en el peor de los casos, perder sus tradiciones.

Las telecomunicaciones pueden contribuir a dos objetivos fundamentales: 1) sustentar el desarrollo estructural y económico, y 2) mejorar la calidad de vida en áreas rurales y remotas. El Plan de acción Valetta, formulado durante la segunda Conferencia sobre el Desarrollo Mundial de Telecomunicaciones en marzo de 1998, promovió el acceso universal a las telecomunicaciones, radio, e Internet como herramientas para el desarrollo en zonas rurales y remotas (ITU 2000).

Cabe mencionar que el impacto de las telecomunicaciones es mayor cuando existen caminos de acceso a las áreas rurales. La mayor parte de los factores que coadyuvan a que las zonas rurales se beneficien de la tecnología se encuentran fuera de la red: modelos de empresas sostenibles, voluntad política, adquisición de habilidades y educación. Estos elementos son más importantes que el seleccionar la tecnología adecuada dentro de las alternativas (ITU 2000). Es en el desarrollo de los elementos antes mencionados que la acción gubernamental cobra importancia.

a. Costos de transacción

Los costos de transacción de acuerdo con Coase (1937), son aquellos costos en que se incurre cuando se realiza un intercambio económico en el mercado. Coase señala que una empresa tenderá a expandirse hasta que los costes que supone organizar una transacción adicional dentro de la empresa iguallen los costes que implica desempeñar esa misma función en el mercado abierto. Cuando salga más barato realizar una transacción dentro de la empresa, es recomendable hacerlo. En cambio, si resulta más económico salir al mercado, no hay que intentar realizarlo de forma interna.

Coase analizó el problema y comprendió que la razón de ser de una empresa estaba en que era menos costoso organizarse en una sólo entidad que utilizando un sistema de mercado en el que tienes que negociar con proveedores externos las distintas partes del proceso que quieres desarrollar, aprovechando así eficiencias que los individuos por separado no podrían alcanzar.

Es en este sentido que el uso de una “red” provista por las TIC y subsidiada por el gobierno y por todos los usuarios de ésta, contribuye a reducir el costo de transacción en el que tendrían que incurrir los usuarios de manera individual. Además, cabe señalar que en términos económicos los costos de transacción también pueden ser cargados a los consumidores al momento de adquirir algún producto o servicio, por lo que más adelante se señalará el impacto que tiene el uso de las TIC en la reducción de estos costos en las microfinanzas rurales.

b. Economías de escala

Propiedad según la cual el costo total medio a largo plazo disminuye conforme se incrementa la cantidad de producción (Mankiw 2002). En un momento determinado, una empresa puede percibir que su tecnología le permite aumentar la producción con aumento de costos de menor magnitud, dada la capacidad instalada actual. Dicho fenómeno se podría registrar en otras empresas dentro de la industria, con mayor o menor capacidad instalada (Veloz 2001).

El cambio tecnológico desplaza la función de producción, permitiendo aumentar la producción con menos utilización de los factores productivos. Este cambio tecnológico puede ser de naturaleza incorporada, aumentando la productividad de los factores de producción, y puede alterar la tasa marginal de sustitución técnica entre los factores de producción o dejarla invariable (Hicks 1968) Estos cambios en la función de producción también alteran la función de costos (Veloz 2001).

Cabe señalar que en un estudio realizado sobre la existencia de economías de escala en el mercado financiero de la República Dominicana se encontró que los bancos establecidos tendrían que hacerse más eficaces en el uso de la tecnología que disponen; así como también mejorar procesos administrativos y reducir los escalones de la pirámide en su organización (Veloz 2001). Por esta razón analizaremos qué elementos contribuyen a la existencia de economías de escala cuando las TIC son introducidas en el sector microfinanciero, particularmente con el programa L@ Red de la Gente.

c. Asimetrías de información

Las teorías referentes a las asimetrías de información en los mercados crediticios han sido variadas y han influenciado tanto a la política económica como a la mecánica relativa a los préstamos en todo el mundo. Las teorías muestran que las fricciones vinculadas a la información y a las fallas de mercado producen ineficiencias en el nivel micro y macro a través de una baja inversión, una sobreinversión o trampas de la pobreza. Lo cierto es que en la práctica las asimetrías de información son difíciles de identificar (Karlán y Zinman 2009)

Las asimetrías de información pueden vincularse a dos elementos: selección adversa –ex-ante- y riesgo moral –expost. La selección adversa se da cuando antes del contrato una de las partes dispone de información que la otra parte desconoce y esta información es utilizada para sacar provecho (Akerlof 1970). A manera de ejemplo en el mercado financiero se podría observar que quienes más quieren un préstamo son aquellos que probablemente no tienen un buen aval y presentan el mayor riesgo de incumplimiento en los pagos.

El riesgo moral se presenta cuando un individuo se aísla de la consecuencia de sus actos y modifica su comportamiento a partir de que entra en un contrato, transfiriendo así la responsabilidad de sus actos a la otra parte y tomando riesgos que de no existir ese contrato no tomaría (Arrow 1970).

Las asimetrías de información consituyen un límite para el buen funcionamiento del mercado microfinanciero, sin embargo, son los mecanismos que utilizan las IMF los que pueden reducir el impacto de este fenómeno. Además, el uso de las TIC permite que el flujo de la información sea más rápido, certero y menos costoso, por lo que se infiere que podrían tener un impacto benéfico en el desarrollo del mercado microfinanciero. Esto lo veremos más adelante en nuestro análisis del programa L@ Red de la Gente.

2. Casos de TIC aplicadas a las microfinanzas

Existen diversas ideas y proyectos piloto donde se aplica el uso de TIC como herramienta de apoyo para el desarrollo de las microfinanzas rurales. La mayor parte de estas iniciativas requiere de un gran esfuerzo de las instituciones microfinancieras para disminuir la brecha digital en las zonas rurales.

Hay diversas alternativas técnicas que permiten ofrecer servicios financieros. Por ejemplo, la transferencia de valor con tarjetas inteligentes que almacenan valor en chips integrados. De modo que las instituciones financieras rurales y sus sucursales, una vez conectadas a la Internet, puedan ofrecer varios servicios financieros y comerciales por medio de estas tarjetas. Los comerciantes pueden conectarse a la red a través de una conexión inalámbrica e incluso ejecutar compras. De esta forma ambas partes se benefician

ya que ni el comerciante ni el micro banco asumen el riesgo de manejar dinero en efectivo y además, pueden realizar transacciones en línea (Robinson 2004).

ACCION International, es una organización sin fines de lucro que lucha contra la pobreza a través de micro préstamos. Esta organización usa tecnología de la información para reducir sustancialmente el tiempo y el costo que toma hacer un micro préstamo. Usando CreditPalm, un software procesador de micro préstamos desarrollado para el Palm Pilot, gerentes de préstamos pueden almacenar datos de clientes, tomar solicitudes y realizar cálculos en un instante. En la oficina, la información puede ser actualizada en una base de datos, sin tardar en ingresar los datos nuevamente. Usando esta nueva tecnología el tiempo usado en transacciones se reduce en un 75 por ciento (Instituto para la Conectividad en las Américas²).

Trabajando con el Banco Solidario, ACCION International ha lanzado un programa con el cual oficiales de créditos en Ecuador están siendo equipados con asistentes personales digitales (PDA) y PortaCredit –un programa de software adaptado que ha mejorado la eficiencia y el acceso al extenso rango de clientes de Banco Solidario. PortaCredit combina el análisis financiero, el procesamiento de créditos, y agrega el análisis en un software fácil de usar, que puede operar en dispositivos inalámbricos como los PalmPilots. Con una conexión inalámbrica en la oficina de Quito, un oficial de crédito que visita a un cliente rural puede actualizar la aplicación del crédito y ofrecer una aprobación 10 minutos más tarde. Banco Solidario está trabajando para superar los costos del equipamiento y la conectividad. A pesar de estas barreras, el programa está puesto para ser exitoso porque ofrece la posibilidad de bajar los costos del banco mientras que expande

² http://www.icamericas.net/icadoce/proy_shw.php?id=910&lang=spa

su mercado a los clientes que se encuentran en condiciones no privilegiadas (Instituto para la Conectividad en las Américas³).

En Perú, muchos habitantes que podrían beneficiarse de los productos de las microfinanzas están geográficamente aislados y tienen bajos niveles de alfabetización. Para combatir esto, Voxiva —una empresa internacional— ha establecido un sistema telefónico que permite a instituciones de microfinanzas (IMF): 1) expandir sus redes a personas que piden préstamos en áreas aisladas, 2) aumentar la transparencia en todas las partes del proceso de préstamo, y 3) reducir los costos de operaciones y transacciones para quienes piden los préstamos. Éste dinero ahorrado puede ser entregado a la persona que pide el préstamo para bajar las tasas de interés. El sistema de comunicación interactivo mediado telefónicamente es conectado a un servidor que reúne la información sobre las necesidades de quienes piden los préstamos, esto para que las IMF puedan proveer un rango más variado y adaptado de productos financieros. Quienes piden los préstamos son también beneficiados por la tecnología de Voxiva que les permite acceder a toda la información de su cuenta en pasos simples (Instituto para la Conectividad en las Américas⁴).

³ http://www.icamericas.net/icadoce/proy_shw.php?id=949&lang=spa

⁴ http://www.icamericas.net/icadoce/proy_shw.php?id=980&lang=spa

II. Situación en México

En esta sección se presenta la situación en México con respecto a la pobreza rural y a las microfinanzas rurales –incluida la estructura del sector micofinanciero rural, el marco legal y los programas gubernamentales implementados para combatir la pobreza rural-, ya que es de gran relevancia el conocer el contexto en el cual surge el programa L@ Red de la Gente para así, comprender posteriormente las bondades que éste trae en la disminución de las barreras que enfrentan millones de personas de escasos recursos que habitan en zonas rurales, para acceder a servicios financieros formales.

a. Pobreza rural

En 2001, México contaba con una población de aproximadamente 101 millones de habitantes con una tasa de crecimiento natural del 1.7% anual. En las áreas rurales de México habitan cerca de 25 millones de personas. Dicha población se asienta en unas 196 mil localidades con menos de 2,500 habitantes, de las cuales el 98% cuentan con menos de 100 habitantes. Los estados con mayor proporción de población rural son: Oaxaca (55.3%), Chiapas (54.5%), e Hidalgo (50.4%). Estos estados se caracterizan por la alta importancia que tienen las actividades primarias en su estructura económica. Los estados con menor proporción de población rural son: Baja California (8.3%), Nuevo León (6.6%) y D.F. (0.2%). Dentro de estos estados los servicios, comunicaciones y transportes tienen la mayor importancia en su estructura económica (SAGARPA).

La tendencia más aceptada en materia de desarrollo rural sigue privilegiando la idea de modernizar el medio rural como estrategia de progreso en todos sentidos: productivos, educativos, tecnológicos, etc. A este respecto, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 plantea en materia agroalimentaria el Programa Sectorial de la SAGARPA 2001-2006. La misión de este programa es lograr el desarrollo de una nueva sociedad rural, basada en el crecimiento sustentable, a través de la continua capacitación y superación de las personas, de tal manera que les permita mantener actividades productivas, rentables y competitivas de los sectores agropecuario y pesquero, así como de otra naturaleza (SAGARPA). Desde este punto de vista podemos atribuir, a grosso modo los cambios que ha experimentado el medio rural en los últimos años a fenómenos sociales como los siguientes (Herrera, 2004):

1. *Cambios productivos*: diversificación de actividades económicas que trascienden la agricultura; éstas pueden ser turísticas, de agroindustria, de servicios, de producción artesanal con orientación mercantil, etcétera;

2. *Cambios sociodemográficos*: el paso de procesos migratorios internos a internacionales, que trae consigo cambios en las dimensiones culturales del mercado de trabajo rural, registrándose también transformaciones en la identidad de las comunidades rurales;

3. *Reformas agrarias*: con las diversas reformas al Artículo 127 de la Constitución federal se facilita la transacción y aprovechamiento del suelo con fines empresariales en el medio rural;

4. *Descentralización política*: las reformas al Artículo 115 constitucional realizadas desde principios de la década de 1980, referentes al incremento en las atribuciones del municipio y en sus recursos económicos, así como la propia tendencia a

fortalecer el federalismo, han contribuido a que el medio rural esté más cerca de la vida política nacional y que la infraestructura pública se haya incrementado, y

5. *Uso de tecnología:* los procesos mundiales sobre la transferencia y uso de tecnología han sido aprovechados por las empresas de telecomunicación que hacen que la información fluya a lugares rurales en los que antes el potencial de la tecnología era muy limitado.

Si bien entre los pobres hay una considerable heterogeneidad, hay más probabilidades de que quienes viven en la pobreza extrema —aquellos que viven por debajo de la línea de pobreza alimentaria— vivan en hogares rurales donde la principal ocupación del jefe de familia es la agricultura —en pequeños ranchos o como jornaleros rurales— y de que su nivel de educación sea de primaria o menor (Ver Tabla 2.1). La pobreza monetaria extrema es especialmente severa en las áreas rurales, donde aproximadamente 35% de los individuos vive en hogares ubicados por debajo de la línea de pobreza alimenticia, en contraste con el 11% de las áreas urbanas. Cerca del 65% de quienes viven en la pobreza extrema habitan en áreas rurales. Éste es un importante rasgo en hogares cuyos jefes de familia están empleados principalmente en el sector agrícola, sea como campesinos autoempleados o como jornaleros rurales, y cuyo nivel educativo alcanza a lo sumo la educación primaria (Banco Mundial 2006).

Tabla 2.1: Composición de los pobres extremos por características de los jefes de familia de los pobres extremos 1992 y 2002.

	1992			2002		
	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural
Proporción de pobres extremos en la población	22.4	13.3	35.6	20.3	11.4	34.8
Composición rural-urbana	100.0	35.0	65.0	100.0	35.0	65.0
<i>Perfil por educación</i>						
Sin educación-Primaria incompleta	74.3	58.2	82.9	76.3	51.3	72.9
Primaria completa	20.8	32.8	14.4	23.2	27.0	21.1
Secundaria completa	4.2	7.1	2.7	9.5	17.6	5.2
Media superior completa	0.7	1.8	0.1	1.6	3.3	0.7
Universidad completa	0.0	0.0	0.0	0.4	0.8	0.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Perfil por sector de actividad</i>						
Agricultura	49.6	11.7	69.1	52.7	12.7	71.7
Extracción	1.5	3.1	0.6	0.1	0.1	0.1
Manufactura	11.8	24.0	5.4	8.6	17.4	4.4
Servicios públicos	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	0.1
Construcción	13.3	21.3	9.1	12.4	17.6	10.0
Comercio	7.9	11.3	7.2	8.8	17.7	4.6
Transporte	2.4	4.5	1.3	3.6	7.9	1.5
Servicios financieros	0.1	0.3	0.0	0.2	0.2	0.2
Servicios	13.6	23.9	8.2	13.5	26.1	7.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir de las ENIGH 1992, 2002. De acuerdo con la definición urbana/rural de la SEDESOL y la medición oficial de la pobreza.

b. Situación de las microfinanzas rurales

En México, hay poca investigación respecto a las microfinanzas rurales que nos permita conocer los flujos financieros y la estructura microfinanciera del país. Resulta difícil obtener información numérica ya que es poco accesible, escasa y dispersa. Es hasta fechas recientes que el tema de las microfinanzas es de interés para los investigadores. Lo anterior se debe, en gran parte, al éxito que las microfinanzas han tenido como instrumento de combate contra la pobreza rural, tal es el caso de Grameen Bank en India. Este apartado se compone de dos partes: la estructura microfinanciera rural y el marco legal vigente en nuestro país.

i. Estructura

Existe un sistema financiero formal que está en proceso de consolidación, después de la crisis económica de 1994, donde tuvo que ser rescatada por el gobierno. La banca mexicana lleva ya varios años de no otorgar crédito a la población, sin embargo, ni siquiera ahora capitalizada se puede esperar que atienda a gran parte de la población en condiciones de pobreza, a pesar de que demanda servicios financieros, tienen cierta cultura financiera y capacidad de ahorro. Según Conde (2001), en nuestro país los servicios financieros rurales representan un nicho con un gran potencial debido a que en 70% de los municipios que existen hoy en el país no hay instituciones financieras. Aunque puede tratarse de montos muy pequeños, en el agregado pueden convertirse en cifras considerables, ya que la gran mayoría de los mexicanos se encuentran excluidos del sistema financiero mexicano.

En un estudio realizado por el Programa para el Ahorro Nacional (PANAHL) en 2001, la presencia geográfica de las 354 entidades que ofertan servicios de captación y/o fomento del ahorro y otorgamiento de crédito a la población rural, tiende a ser mayoritaria en estados donde tradicionalmente las actividades agropecuarias juegan un papel relevante en el valor de su producción interna, y/o con un importante índice de migración de su población masculina a Estados Unidos. En este estudio se encuentran datos como los siguientes: Oaxaca (16.9%), Jalisco (11.3%), Nayarit (6.5%), Durango (5.4%), Sonora (5.1%), San Luis Potosí (4.8%) y Chiapas (4.5%).

Las microfinanzas, según Conde (2005), comprenden el conjunto de servicios microfinancieros, tales como el ahorro, los préstamos o los pagos de remesas del exterior. Estos servicios microfinancieros son otorgados por medio de intermediarios financieros (Ver cuadro 2.2).

Cuadro 2.2: Intermediarios financieros en México

SECTOR FORMAL	SECTOR SEMI FORMAL	SECTOR INFORMAL
Banco central	Sociedades de ahorro y préstamo	Asociaciones de ahorro
Bancos:	Cajas de ahorro y préstamo	Banqueros indígenas
▪ Comerciales	Cooperativas de propósito múltiple	Grupos no registrados de autoayuda
▪ De desarrollo	Uniones de crédito	(tanda)
Instituciones de ahorro por contrato:	Bancos populares	Prestamistas individuales
▪ SIEFORES	Fondo de ahorros para empleados	Comerciantes y dueños de tiendas
▪ Aseguradoras	Proyectos de desarrollo	No comerciales (amigos, parientes, vecinos)
Instituciones no bancarias:	Organizaciones no gubernamentales	
▪ Electra	Grupos de autoayuda (registrados)	
▪ Ford Credit de México		
Sociedades de inversión		
Mercados de:		
▪ Bonos de deuda		
Acciones		

Fuente: González 2002.

En México los bancos de segundo piso son el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) y el programa federal (Pronafim). No operan directamente con usuarios de servicios microfinancieros sino otorgando líneas de crédito a las instituciones de primer piso (Instituciones Microfinancieras y Organizaciones de la Sociedad Civil Microfinancieras). Bansefi da apoyo al Sector de Ahorro y Crédito Popular (SACP) pero continúa operando el programa de sucursales rurales y captando ahorro mediante dos instrumentos: Tandahorro y Cuentahorro (Conde 2005).

Respecto a la Banca Social, en México existen, por un lado, entidades autorizadas para captar ahorro y que se apegan a la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) y sus autoridades financieras: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi). Por otro lado, hay entidades apoyadas por la Secretaría de Economía que se limitarán a otorgar microcréditos, pero no están autorizadas para captar ahorro y se encargan del sector marginal de la población. Por su parte, la banca social —como son las Instituciones microfinancieras (IMF) u organizaciones de la sociedad civil microfinancieras (OSCM) —se orienta a sectores de ingreso medio y bajo.

Los recursos captados por la Banca Social equivalen únicamente al 0.5% de lo captado por la banca comercial. Sin embargo, atienden a 2.6 millones de personas y se estima una demanda potencial de 20 millones de personas (Conde 2005). Según esta autora, se prevé que la banca social llegará a expandir su cobertura y que habrá una tendencia creciente a formar parte del Sector Financiero Formal después de ser socio de una microfinanciera.

Unos actores cada vez más frecuentes en este escenario son los programas gubernamentales que abren líneas de crédito para las IMF u OSCM (como el PRONAFIM) o que operan directamente brindando servicios microfinancieros a la población en el ámbito municipal –Microcréditos San Bartolo Naucalpan o Microcréditos Santa Fe de Metepec, por ejemplo— o estatal –Ahorro y crédito Santa Fe de Guanajuato, de Jalisco, etc. (Conde 2005).

ii. Marco legal

Las IMF o entidades no bancarias existen dentro de un marco jurídico que define claramente la línea entre IMF y entidades no bancarias. Desde la época post-revolucionaria, el gobierno vio al microcrédito como un mecanismo de impulso a la economía. Es así, que mediante la figura de la cooperativa se otorgaron subsidios a los sectores más pobres de la población. Estos recursos eran destinados a productores de sectores estratégicos y al consumo de los habitantes más pobres del país. Con este propósito se modifica la Ley de Sociedades Cooperativas en 1938. Esto implicaba que la SHCP condonara a las cooperativas el pago de impuestos. Además, contemplaba dos tipos de sociedades cooperativas, las de consumo y las de producción. Las cooperativas de consumo se caracterizaban por ser urbanas, además, se permitía que los sindicatos registrados formaran una propia. Sin embargo, el gobierno subyugó a las cooperativas de producción, lo que dejó el aspecto financiero en segundo plano. Esto impidió que las cooperativas se convirtieran en un vehículo para el ahorro y el crédito popular (Cotler 2003).

Con el programa Conasupo-Coplamar se dio un nuevo auge a las cooperativas entre 1980 y 1982. Este programa creó incentivos para que algunas personas se apropiaran de las rentas generadas por las cooperativas. Para 1994 la nueva Ley de Sociedades Cooperativas impedía a los sindicatos constituir una cooperativa de consumo y se retiraron las exenciones tributarias por parte de la SHCP. Con la nueva ley surgieron dos tipos de instituciones:

- 1) *Uniones de Crédito*: la principal actividad es obtener financiamiento del sistema bancario con el fin de garantizarlo hacia sus socios
- 2) *Cajas de ahorro*: sólo movilizaban el ahorro de sus socios o como segunda opción, utilizaban los excedentes para financiar obras en las comunidades dónde se localizaban.

El nivel de ingreso de los socios les impedía ingresar al sistema financiero formal. El beneficio era un rendimiento razonable. Dado que el capital humano de los miembros de estas instituciones era bajo, la capacidad para vigilar la labor administrativa y financiera de los encargados de las mismas era muy baja. Es para evitar el incurrir en fraudes y bancarrota que la intervención del gobierno como regulador se vuelve necesaria.

A pesar de lo anterior, el gobierno no intervino en los casos de las uniones de crédito por dos razones (Cotler 2000):

- 1) Las uniones de crédito eran instituciones de crédito que estaban fondeadas por sus socios o por medio de préstamos bancarios, por ello la autoridad consideró como óptimo no regularlas, pues el costo social de hacerlo era superior a los posibles beneficios;

- 2) Durante 1990 y 1994 las Uniones de crédito constituyeron una pieza fundamental para lograr el objetivo gubernamental de transformar la banca de desarrollo en una entidad de segundo piso.

Sólo 51 de las 79 uniones de crédito están registradas El 60% se localiza en áreas rurales, caracterizadas por una escasa presencia de instituciones financieras formales.

Las uniones de crédito son entidades de membresía abierta ya que el crédito otorgado puede ser utilizado para cualquier fin (Cotler 2003). Las uniones, por el reducido tamaño de su cartera de clientes, no pueden beneficiarse de las economías de escala e incluso enfrentan dificultades para diversificar el riesgo. Estos factores hacen que las uniones sean frágiles y que, por lo tanto, enfrenten problemas financieros.

En oposición a la falta de regulación de las uniones de crédito, las cajas de ahorro sí son sujetas a la regulación con el fin de consolidar a las entidades de ahorro no bancarias que ofrecen servicios de ahorro y crédito. Para este efecto, en 1992 se creó la Ley de Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP). Aquí se establece que las SAP deben contar con un mínimo de 500 socios, mantener un nivel óptimo de aprovisionamiento, se vigilaban las operaciones para impedir el crédito relacionado y se impedía que una SAP pudiera participar en el capital de otra o rescatarla. El efecto de la Ley fue que las cajas de ahorro pidieron a sus clientes un porcentaje de los préstamos otorgados para un fondo fiduciario de la institución. Esto presentó tres problemas (Cotler 2003):

- 1) La autoridad sobrestimaba el valor de los activos en riesgo y al exigir un nivel de reserva a las instituciones, la estabilidad de éstas se veía afectada.
- 2) Las cajas de ahorro eran consideradas como entidades con fines de lucro que debían cumplir con imposiciones tributarias, esto disminuía la capacidad de generar excedentes.

- 3) Se impedía que las sociedades participaran en el capital de otras e incluso acudir en su rescate.

Estas sociedades al verse desfavorecidas por la nueva normatividad se convirtieron en cooperativas.

En 1994 se crean las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLLES). Esta nueva estructura jurídica permitía la creación de entidades privadas que proveyeran servicios financieros para la adquisición de un tipo de bien en específico. Esto con el fin de incorporar nuevos actores con requerimientos menores en cuanto al capital mínimo de operación. Hasta el momento existen 34 SOFOLES de las cuales sólo 4 de ellas ofrecen préstamos a sectores de bajos ingresos para bienes de consumo o para financiar actividades productivas. A continuación se presentarán algunos lineamientos de las leyes que regulan este sector.

Ley de Ahorro y Crédito Popular

Esta ley describe a un nuevo Sector de Ahorro y Crédito Popular (SACP) conformado por:

- Autoridades: Banxico, SHCP y CNBV.
- Entidades de Ahorro y Crédito Popular: Cooperativas de Ahorro y Crédito Popular y Sociedades Financieras Populares.
- Organismos de integración: Federaciones y confederaciones
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi)
- Transmisores de remesas
- Instituciones de pagos

Durante 2003 fueron certificados ocho comités que ya se están encargando de evaluar la operación de las cajas de ahorro que integran las distintas federaciones (La Jornada 2004). La directora del PATMIR, dijo por último que a partir de junio de 2005 entrará en vigor la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular que requerirá que las entidades que capten y movilicen ahorro se constituyan en figuras formales como Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo o Sociedad Financiera Popular, lo que permitirá que este segmento de la población rural sea atendido por instituciones seguras y de calidad (SAGARPA).

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito decretada por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (DOF, 27 de diciembre de 1991) en su artículo 4 Bis establece que para no ser sujeto de la regulación de la Ley, el número de socios de una organización debe ser menor a 250 integrantes y el monto total de recursos bajo su responsabilidad menor a 350,000 unidades de inversión (UDI). Además deberán abstenerse de dar a conocer, a través de cualquier medio de publicidad o medio informativo, sus operaciones. Con esto se prevé que no todas las entidades de ahorro y crédito popular (EACP) formen parte del sector de ahorro y crédito popular (SACP) (Conde 2005).

Ley General de Sociedades Cooperativas

Esta Ley fue publicada en el DOF el 13 de agosto de 1994 y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las sociedades cooperativas. Las sociedades Cooperativas es una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios (LGSC).

Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural

La minuta de la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural aprobada por la Cámara de Senadores reconoce a los fondos de aseguramiento como entidades de seguros especializadas. Aún no ha sido aprobada por la Cámara de Diputados (Conde 2005).

Reglas prudenciales

Las reglas prudenciales sólo son aplicadas por aquellas entidades que están sujetas a regulación por parte de la CNBV, como las SAPs y las Uniones de Crédito, o bien Instituciones Financieras Públicas como Banrural. Estas reglas son los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA): reservas para capitalización, aprovisionamiento de cartera vencida, liquidez y controles internos. Por su parte, las

entidades afiliadas a alguna Federación aplican de manera parcial algunas de estas reglas prudenciales, como resultado de los servicios de supervisión y capacitación que reciben de los organismos de integración, destacando en este nivel las CAP's (PANHAL, 2001).

A pesar de que las microfinanzas son quienes cubren las necesidades financieras de la población más pobre del país, es hasta hace poco que el gobierno puso interés en el tema con la creación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP). Esta ha sido promovida dada la situación del sector. Por un lado, algunos fraudes de las cajas de ahorro populares que afectaron al sector más vulnerable de la población y que no pudo ser protegido por la falta de instrumentos legales. Por otro lado, el creciente monto que se percibe a través de la estructura microfinanciera en ciertos municipios rurales por concepto de remesas, el cual en algunos casos supera al presupuesto percibido vía el ramo 33. Sin embargo, a pesar de la creación de la LACP el sector microfinanciero rural enfrenta varios rezagos traducidos en constantes aplazamientos de las fechas límites para que las entidades que perciben ahorro popular sean regularizadas. Es en situaciones como esta que el estudio del sector microfinanciero resulta necesario para orientar e impulsar la voluntad política.

iii. Programas gubernamentales de microfinanciamiento para combatir la pobreza rural

El gobierno federal, además de haber creado la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), realiza otras acciones en el sector de las microfinanzas rurales. En el ámbito de las políticas gubernamentales relativas a las finanzas rurales encontramos el capítulo financiero de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley de Creación de la Financiera Rural y el Acuerdo Nacional para el Campo. Con respecto a los programas gubernamentales, existen

varios tipos de ayuda y de secretarías que intervienen, como son el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), las Cajas solidarias, el Proyecto regional de asistencia técnica al microfinanciamiento rural (PATMIR) y L@ Red de la gente.

El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), de la SAGARPA, consiste en la entrega de recursos monetarios por cada hectárea o fracción de ésta, que se efectúa cuando el productor siembra la superficie registrada (elegible) en el Programa, o bien la mantiene en explotación pecuaria, forestal o la destina a algún proyecto ecológico, y cumple con lo establecido en la normatividad operativa.

Las Cajas solidarias, financiadas por la Secretaría de economía, son entidades de ahorro y crédito fundamentalmente rural, orientadas a impulsar la actividad productiva, generar empleos y elevar el nivel de vida de sus asociados. Asimismo, tienen el objetivo de captar ahorro y otorgar préstamos. Se constituyen como Sociedades Cooperativas, y se rigen por sus propios estatutos y reglas de operación. Las aportaciones se utilizarán para la constitución y fortalecimiento institucional de las Cajas Solidarias como entidades de ahorro y crédito popular. Las aportaciones se utilizan para el fortalecimiento institucional de las Cajas solidarias, capacitación de los socios y personal de éstas, no son recuperables. Para la inscripción a este tipo de apoyos, FONAES recibe, registra y verifica la solicitud de apoyo de las entidades. A este respecto, según un artículo publicado en La Jornada (2004), hoy existen 315 cajas solidarias con 5 mil 43 oficinas en las zonas más apartadas del país, aunque algunas son "virtuales", pues en ciertos casos se trata de la tienda de la localidad quien funge como centro de reunión para los socios.

El Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR), bajo la autoridad de la SAGARPA, facilita el acceso a servicios financieros formales con base en el ahorro y con apoyo en asistencia técnica especializada y capacitación. Actualmente se lleva a cabo en zonas rurales marginadas de los estados de Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Estado de México, San Luis Potosí, Hidalgo y Michoacán. Se ha enfocado a regiones marginales selectas con escasa presencia de servicios financieros formales, pero con suficiente densidad poblacional para permitir el desarrollo adecuado de redes de servicios financieros sostenibles. También se está desarrollando un sistema de servicios financieros completo, con base en el ahorro, y reduciendo la distancia que actualmente existe entre la oferta y la demanda de éstos en las zonas rurales marginadas. La meta para el año 2006 es llegar a 80 mil nuevos usuarios rurales de servicios financieros a través de múltiples instituciones formales que sean capaces de prestar los servicios por medio de sucursales, ventanillas de atención y servicios móviles.

Por otro lado, Bansefi creó el programa L@ Red de la gente a través del cual se podrá enviar dinero a México desde cualquier oficina de envío en Estados Unidos registrada –US Bank, Vigo, MoneyGram, Giromex, OrderExpress, Viamericas, Moneyda y el Camino-. Es una asociación estratégica entre integrantes del sector de ahorro y crédito popular (SACP) y el Bansefi que busca distribuir algunos productos y servicios financieros así como realizar los pagos de programas gubernamentales a sus socios y clientes. En agosto de 2004 contaba con un estándar de calidad, una marca común y 650 puntos de contacto en comunidades con poca o nula presencia bancaria en nuestro país. En el mediano plazo espera tener más de 3,000 puntos. Actualmente la integran:

- a) cuatro sociedades de ahorro popular;
- b) cuatro sociedades anónimas;
- c) servicios financieros comunitarios;
- d) diez sociedades civiles;
- e) la red de sucursales del BANSEFI.

A manera de conclusión, debemos señalar que son diversas las acciones que el Gobierno Federal ha emprendido dentro de las microfinanzas rurales. Sin embargo, es posible identificar una gran ineficiencia en la utilización de los recursos ya que las distintas secretarías y organismos gubernamentales trabajan por separado. Además, hasta el momento no existe unidad en cuanto a una política pública que fortalezca integralmente las necesidades microfinancieras de la población rural.

Si bien es cierto que la LACP pretende regular el sector microfinanciero, también es cierto que la gran mayoría de las entidades microfinancieras rurales van a quedar fuera del auspicio de la ley. Esto se debe a que son pocas las entidades que cumplen con los requisitos de monto de ahorro, número de socios y estándares básicos de prácticas administrativas. Un gran vacío de la Ley es que no establece qué hacer con aquellas entidades que van a quedar fuera de la regulación. Además, uno de los grandes incentivos planteados en la ley es el acceso a una plataforma digital integral que pretende manejar todos los envíos de remesas del exterior. Es aquí donde el tema del impacto de las tecnologías de información y comunicación cobra importancia frente a un escenario de escasez de recursos disponibles, dónde los posibles beneficios y limitaciones reales que enfrentan las microfinancieras al incorporarse en la estructura del sector microfinanciero rural todavía presentan vacíos importantes.

III. Programa: L@ Red de la Gente

Uno de los retos de la presente administración fue el fortalecer el sistema financiero y promover el desarrollo del Sector de Ahorro y Crédito Popular (SACP) para terminar con los fraudes y los quiebres de las cajas populares, con el limitado acceso de la población de más bajos recursos, y con la incertidumbre jurídica. El horizonte es que la banca social preste servicios tan competitivos como la banca comercial para profundizar y ampliar la cobertura del sistema financiero (Sojo 2006).

El Programa L@ Red de la Gente simboliza un esfuerzo de aquella administración ya que es innovador en varios aspectos, principalmente porque busca tanto la consolidación del SACP como la modernización del mismo mediante el uso de tecnologías de la información y de la comunicación. Este capítulo consta de dos secciones. En la primera se presenta una descripción general del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) y de del Programa L@ Red de la Gente. La segunda sección presenta la información de las encuestas realizadas por Bansefi en 2004 y 2005.

a. Descripción del programa

En la actualidad, sólo el 37% de la población económicamente activa de México cuenta con servicios financieros de la banca comercial, el 15% tiene acceso limitado a la banca social, el 13% es atendida por la banca de desarrollo y el 35% no cuenta con servicios financieros. El propósito fundamental es que L@ Red de la Gente incorpore a toda la población al sistema bancario nacional (L@ Red de la Gente 2006).

Este capítulo está dedicado a presentar el Programa L@ Red de la Gente, el cual es llevado por Bansefi. Esta institución nació de la necesidad de tener una instancia que cumpliera con la función de coordinador para promover el desarrollo del Sector de Ahorro y Crédito Popular. El Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) se reestructuró y se transformó en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros S.N.C. (Bansefi), conforme a la Ley Orgánica aprobada por el Congreso de la Unión el 30 de abril de 2001. El objetivo de Bansefi es generar una mayor profundización del sistema financiero mexicano para que la mayoría de la población tenga acceso a los servicios financieros.

Las estrategias principales de Bansefi, las cuales están relacionados con el programa L@ Red de la Gente, son:

1. Promover la cultura del ahorro a través de la apertura de sucursales en todo el país, la posibilidad de abrir cuentas con montos bajos y la oferta de tasas de interés atractivas.
2. Trabajar como banco de segundo piso del Sector de Ahorro y Crédito Popular, proporcionar a sus integrantes servicios financieros diseñados a la medida de las necesidades del sector para que puedan ofrecer mejores servicios microfinancieros a sus clientes.
3. Coordinar los apoyos temporales del Gobierno Federal en materia de infraestructura y asistencia técnica para que el Sector de Ahorro y Crédito Popular opere en forma eficiente, y cumpla en tiempo y forma con lo establecido en la Ley de Ahorro y Crédito Popular y su regulación secundaria.

Los apoyos temporales que Bansefi recibe del Gobierno Federal se utilizan en:

- Capacitación y asistencia técnica para apoyar las tareas de transformación de las Organizaciones de Ahorro y Crédito Popular y de los Organismos de Integración del Sector.
- Constituir la plataforma tecnológica que permita el desarrollo del Sector con tecnología de punta que integre a los participantes en una red que ofrezca conectividad en tiempo real a través de Internet.
- Desarrollar campañas de difusión que destaquen el potencial que ofrece la formalización del sector.
- Brindar apoyo en materia de capacitación a las autoridades responsables de la regulación y supervisión del sector.

Además, resulta indispensable la elaboración de estudios de mercado para conducir de la mejor manera posible las estrategias de mercadeo y difusión, entre la población que actualmente carece de servicios financieros formales, y quien es el cliente potencial y beneficiario de L@ Red de la Gente. Para llevar a cabo estos trabajos, además de recursos fiscales del Gobierno Federal, se utiliza el financiamiento de dos fuentes:

1. El Banco Mundial. Concedió un crédito por 42.5 millones de dólares.
2. El Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Multilateral de Inversiones. Otorgaron una donación de tres millones 500 mil dólares para apoyar el proyecto de transformación tecnológica y profundizar la capacitación en supervisión auxiliar.

El programa asigna recursos en dos vertientes:

1. Fortalecimiento de las sociedades y sus organizaciones de integración a través de proyectos de asistencia técnica.
2. Creación de organizaciones centrales que presten servicios a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

Lo anterior, con el fin de fortalecer la situación financiera de las EACP y garantizar su viabilidad como intermediarios financieros formales. El sector se vuelve más eficiente gracias a la capacitación y a la inversión en infraestructura tecnológica para generar mayores ingresos y reducir los costos operativos (Sojo 2006).

Uno de los grandes aciertos de Bansefi ha sido impulsar las economías de escala. Esto mediante la creación de instituciones centrales que presten servicios a las EACP. Tal es el caso de la Plataforma Tecnológica, la Caja de Cajas, L@ Red de la Gente y la Afore de la Gente. De hecho L@ Red de la Gente, se apoyará en la Plataforma Tecnológica para ofrecer servicios de ventanilla, contabilidad, back office y la generación de reportes regulatorios (Sojo 2006).

Después de la breve descripción de la institución que lleva a cabo el programa, procederemos a presentar más a fondo qué es el programa y qué busca lograr una vez completada su implementación. L@ Red de la Gente es una alianza comercial entre las Organizaciones de Ahorro y Crédito Popular y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), basado en un sistema que aprovecha la tecnología de punta para enlazar, en tiempo real y por medio de un sistema en red vía Internet, a las sucursales integrantes de La Red. Esto con el fin de llevar una amplia gama de servicios financieros en forma rápida y eficiente a la población que utiliza estos servicios, incluso en regiones de difícil acceso.

L@ Red de la Gente está conformada por las Organizaciones de Ahorro y Crédito Popular (OACP) reguladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) conforme a lo establecido por la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP). Actualmente, en tanto que el cumplimiento de la LACP no sea obligatorio para todas las organizaciones del sector de ACP, L@ Red de la Gente se encuentra operando con sociedades que ya están reguladas por la CNBV como es el caso de las uniones de crédito y las sociedades de ahorro y préstamos (SAP), así como con algunas organizaciones que presentan un avance sustancial en su proceso de transformación a entidades reguladas en el marco de la LACP.

De esta manera, L@ Red de la Gente para el 2005 alcanzaba las 1,190 sucursales (550 de Bansefi y el resto de 67 sociedades de ACP). En el 2012, L@Red de la Gente está integrada por 287 sociedades de ahorro y crédito popular y cooperativo y BANSEFI, que en conjunto suman 2,391 sucursales en 984 municipios de los 31 estados y el Distrito Federal –el 54%están en zonas rurales y el resto, en zonas urbanas.



Fuente: Bansefi, 2005.

A través de estas sucursales, se brinda atención a más de 6 millones de personas en todo México, muchos de ellos ubicados en zonas donde no hay presencia de la banca comercial. Los servicios ofrecidos por las instituciones incorporadas a La Red son:

- El pago de remesas enviadas desde los Estados Unidos
- El sistema de ahorro para adquirir crédito de vivienda de interés social a través de los programas de INFONAVIT y FONAEVI
- Los servicios del pago de apoyos gubernamentales de los programas Oportunidades y Procampo.

Se pretende que a medida que se consolide y amplíe La Red, más productos y servicios serán ofrecidos. Actualmente, L@ Red de la Gente ofrece diversas opciones a los emigrantes mexicanos en Estados Unidos:

- La posibilidad de acceder a programas de gobierno que apoyan la adquisición de vivienda;
- Comprar un seguro de salud;
- Participar en planes de ahorro competitivos.

La finalidad de las opciones anteriores es que el esfuerzo de los migrantes mexicanos se traduzca en una mejor calidad de vida para ellos mismos y para sus familias, al convertir las remesas que envían en la base de un patrimonio familiar. Hasta ahora, la mayor parte del dinero recibido en México se utiliza en bienes de consumo.

Para lograr un impacto positivo y duradero en la calidad de vida de las familias, se ha puesto en marcha un sistema tecnológico que permite, mediante Internet, que la persona que envía la remesa decida en qué y cómo se usan los recursos. Esto significa que se pueden repartir los montos enviados en una remesa en distintas cuentas, de acuerdo con las necesidades de los migrantes y de sus familiares.

Por ejemplo, un trabajador mexicano en Estados Unidos podrá determinar qué parte de su envío se abona en una cuenta para los gastos de su familia en México y al mismo tiempo dedicar otra parte al ahorro a plazo, a su crédito de vivienda o al pago de un seguro.

En general, las ventajas que ofrece L@ Red de la Gente a los usuarios en términos de servicios financieros son:

- Cuentas de ahorro con cantidades mínimas para abrir y depositar;
- Programas de ahorro para adquirir créditos de vivienda de interés social;
- Pago de remesas de dinero enviadas por familiares que viven en el extranjero;
- Pago de programas oficiales como Oportunidades y Procampo.

Estos pagos se abonan en una cuenta de ahorro, que permite retirar el total o sólo una parte del dinero y dejar algo para necesidades futuras. Además, en las instituciones de L@ Red de la Gente no se presiona a los clientes para que compren algún producto o adquieran artículos electrodomésticos, como lo hacen algunas otras instituciones privadas.

b. Presentación de la evaluación y del potencial del programa

Bansefi preparó y aplicó en 2004 y 2005 una encuesta basal para conocer el estado del crédito en México. La encuesta trata los temas de ahorro, crédito popular y microfinanzas rurales. Para el 2004, se encuestaron 5,407 hogares de localidades urbanas (53.62%) y rurales (46.38%). Para el 2005, la encuesta contempla 4,766 hogares, de los cuales:

- Muestra de tratamiento (originalmente usuarios del SACP): 2,554 hogares (2,975 en 2004), 54%
 - Clientes de cajas: 2,152 (2,612 en 2004)

- Clientes BANSEFI: 312 (363 en 2004)
- 95 sucursales de 80 sociedades y 12 sucursales de BANSEFI
- En 2005 se incorporaron 3 microfinancieras
- 50% de la muestra en la región sur, 32% en el centro y 17% en el norte
- Muestra de control (originalmente no usuarios de servicios financieros): 2,212 hogares (2,793 en 2004), 46%.

Cabe señalar que entre 2004 y 2005, 12.2% de los hogares que no eran usuarios de servicios financieros, pasaron a serlo. Mientras que el 12.8% de los hogares usuarios del SACP dejaron de ser usuarios de servicios financieros. De esta forma, en 2005, tanto la muestra de tratamiento como de control incluyen usuarios y no usuarios.

Esta sección se dedica al análisis del potencial del programa L@ Red de la Gente, basado en los resultados de ambas encuestas. Los tres elementos a analizar son la reducción de los costos de transacción, la generación de economías de escala y la reducción de asimetrías de información.

i. Características generales de los hogares encuestados

Primero procederé a presentar las características generales de los jefes de familia en 2004:

- En las localidades rurales el 81.96% tienen como jefe de hogar a un hombre y el 18.04% de estos a una mujer.
- La edad promedio del jefe de hogar es de 47 años.
- Se encuentra que donde el jefe de hogar es femenino la edad promedio es de 51.44 años, casi 5 años más que en el caso contrario.

- La educación promedio del jefe del hogar es de 5.9 años, apenas se concluye la educación primaria. En el 83% de los hogares el jefe del hogar trabaja, mientras que en un 6.51% se dedica a las labores del hogar y en un 3.92% es jubilado o pensionado.

Para 2005, dentro de las características generales de los usuarios de servicios financieros en comparación con aquellos que no lo son, se obtuvo la siguiente información:

- a. Mayor porcentaje de hablantes de lenguas indígenas (21.7% vs. 14.6%)
- b. Menor nivel de educación del jefe de familia (4.8 años vs. 7 años)
- c. Menor dotación de servicios (gas, telefonía, televisión de paga, etc.)
- d. Predominio de empleos menos cualificados (jornaleros agrícolas, obreros, servicio doméstico)
- e. Menor nivel de ingreso (40.5% de los hogares de control con gasto mensual de menos de \$3,000 vs. 18.8% en la misma situación entre los hogares de tratamiento)
- f. Menor nivel de cobertura médica (34.9% vs. 53%)

En cuanto al tamaño y la escolaridad, no hay diferencia significativa entre los hogares usuarios del SACP y el hogar promedio nacional. Entre las familias de control, la escolaridad es notoriamente más baja que la media nacional y el porcentaje de hogares indígenas es el triple de la media nacional. A su vez, dentro del SACP, las cajas atienden un porcentaje tres veces mayor de hablantes de lenguas indígenas (15.8% de su clientela) que el que atiende Bansefi (5% de su clientela).

Tabla 3.1: Descripción del jefe de familia, 2005.

	Nacional*	Hogares de tratamiento	Hogares de control
Tamaño del hogar (miembros)	4.2	4.4	4.4
Jefe de familia			
Edad	46.9	47.5	47.9
Años de escolaridad	7.3	6.5	4.8
Habla lengua indígena	7.1	8.8	21.7
% de mujeres	21.6	21.9	22.8

*Datos nacionales de Censo 2000 y ENIGH 2004

Fuente: Bansefi, 2005.

En relación al acceso a seguros, 1 de cada 2 hogares usuarios del SACP y 2 de cada 3 de los hogares de control carece de seguro médico y/o de vida en el 2005. Al interior del SACP, los clientes de Bansefi están más desprotegidos que los de las cajas. Entre los hogares de control que cuentan con alguna cobertura, el seguro popular ocupa una posición importante.

El análisis del ingreso y gasto de los hogares usuarios del SACP y su comparación con los deciles de ingreso nacionales (Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, INEGI) muestra que en conjunto los usuarios del SACP presentan una situación de ingreso desventajosa: 30.3% caen dentro de los dos primeros deciles nacionales y 60% dentro de los cuatro primeros deciles nacionales. En el caso de los hogares no bancarizados la situación es aún peor, pues los porcentajes respectivos son 52.2% y 78.7% para el 2005.

Tabla 3.2: Deciles de hogares encuestados y distribución por zona geográfica, 2005.

Decil de hogares	Ingreso nacional (pesos 2005)		% de hogares dentro de cada decil nacional				
	Promedio	Máximo*	Clientes del SACP				No bancarizados
			Nacional	Norte	Centro	Sur	
I	21,917	29,493	15.5	12.0	10.9	28.1	29.2
II	36,670	42,973	15.8	14.9	12.1	24.9	23.0
III	46,217	55,696	15.4	16.9	15.1	15.3	15.9
IV	56,946	68,265	13.2	11.8	16.1	7.6	10.6
V	69,142	82,505	7.8	9.6	8.5	5.0	8.2
VI	82,976	102,371	9.4	12.8	10.7	4.3	6.0
VII	101,499	128,314	7.9	9.1	8.5	5.6	3.5
VIII	129,519	168,222	6.2	4.6	6.7	6.1	1.6
IX	178,424	253,258	6.2	5.8	8.0	2.7	1.3
X	389,165	16,030,690	2.5	2.5	3.5	0.6	0.7

Fuente: Bansefi, 2005.

El análisis de los usuarios por categoría institucional (BANSEFI/cajas de ahorro) muestra que los hogares atendidos por BANSEFI tienen menores niveles de ingreso que los de las cajas de ahorro y, en general, viven en condiciones más precarias o presentan rasgos de mayor vulnerabilidad (menor nivel de acceso a los servicios de salud, empleos menos cualificados, menor escolaridad, menor acceso a fuentes de crédito formal, etc.). De hecho, en muchos aspectos se parecen más a los hogares no bancarizados que a los usuarios de las cajas de ahorro. Esto se explica porque BANSEFI ha seguido una política activa para incorporar hogares beneficiarios de los programas sociales del Gobierno Federal, especialmente de Oportunidades.

Tabla 3.3: Deciles de hogares encuestados y distribución por institución financiera.

Decil de hogares	Ingreso nacional (pesos 2005)		% de hogares dentro de cada decil nacional			
	Promedio	Máximo*	Bancarizados			No bancarizados
			SACP	Cajas	Bansefi	
I	21,917	29,493	15.5	11.1	20.8	29.2
II	36,670	42,973	15.8	11.6	21.1	23.0
III	46,217	55,696	15.4	12.7	18.8	15.9
IV	56,946	68,265	13.2	13.7	12.6	10.6
V	69,142	82,505	7.8	10.7	4.2	8.2
VI	82,976	102,371	9.4	11.7	6.7	6.0
VII	101,499	128,314	7.9	10.2	5.0	3.5
VIII	129,519	168,222	6.2	7.3	4.7	1.6
IX	178,424	253,258	6.2	7.4	4.8	1.3
X	389,165	16,030,690	2.5	3.6	1.3	0.7

Fuente: Bansefi, 2005.

El porcentaje de hogares de cada decil que se convirtió en usuario de servicios financieros es relativamente uniforme entre deciles de hogares, es decir, no se ve un sesgo pronunciado en términos de ingreso. El seguimiento de su comportamiento en los levantamientos subsecuentes puede ser utilizado como un grupo de control más adecuado para medir el impacto de la bancarización.

Otro elemento fundamental que arrojan las encuestas es que tanto el uso que se le da a los microfinanciamientos como el motivo principal del ahorro está relacionado al factor salud. Y es que para la segunda encuesta se encontró que 1 de cada 2 hogares usuarios del SACP y 2 de cada 3 de los hogares de control carece de seguro médico y/o de vida. Si la única fuente para financiar esta clase de eventualidades es el SACP, ¿podríamos ver la relevancia de crear un marco legal que permita que estas EACP puedan proveer dicho servicio? Además del impacto que el factor salud tiene en el desarrollo de las capacidades humanas (según el IDH).

ii. Reducción de los costos de transacción

El programa L@ Red de la Gente pretende disminuir los costos de transacción en los que incurren los usuarios de servicios microfinancieros. Los costos de transacción identificados en este estudio son los siguientes (Ver tabla abajo):

Tabla 3.1: Costos de transacción encuesta 2005.

Encuesta 2005	BANSEFI	HOGARES DE CONTROL
<u>Ahorro:</u>		
Tiempo promedio (en min)	48.4	37.8
Costo de transporte (en pesos)	24.5	17.7
<u>Remesas:</u>		
<i>Costo promedio de envío (en pesos)</i>	8.0	94.2
Tiempo promedio al lugar de cobro (en min)	26.7	41.2
Costo de transporte a la sucursal (en pesos)	24.1	20.3
Días promedio para recibir el envío	0.6	1.6

Fuente: Elaboración propia con datos de Bansefi.

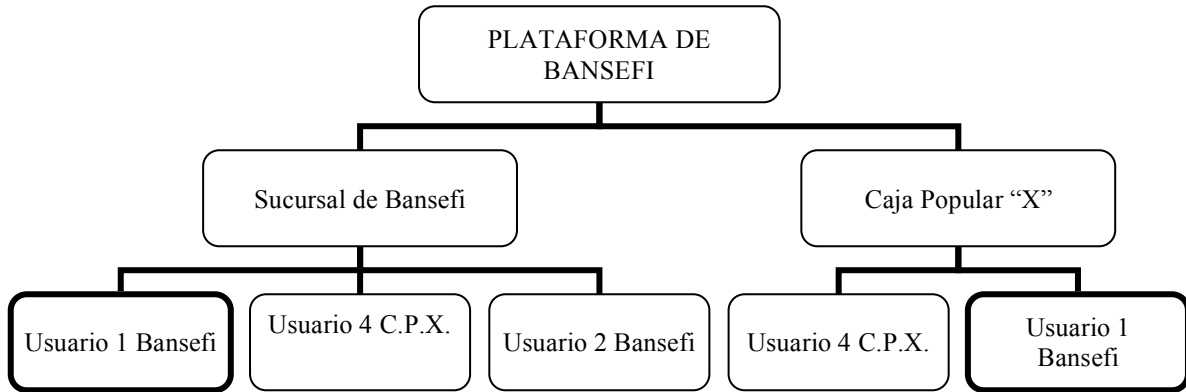
Se puede observar que para el 2005, no se presenta una reducción en cuanto a los costos de transacción referentes al ahorro. Sin embargo, con respecto a las remesas se puede identificar una reducción significativa de los costos de transacción referentes al costo promedio de envío –una reducción del 91.5%. Asimismo, se presenta una disminución del 35.2% en el tiempo utilizado para llegar al lugar del cobro. En relación a los días promedio para recibir el envío se presenta una reducción de un día. Es posible que no exista una

reducción en los costos de transacción con respecto al ahorro debido a que para el 2005 sólo se contaba con 1,190 sucursales en todo el país.

iii. Economías de escala

La Plataforma tecnológica permite el desarrollo del Sector con tecnología de punta que integra a los participantes en una red que ofrece conectividad en tiempo real a través de Internet. Esto les permite a las sucursales contar con un sistema de información que les ayude a tener una gestión más eficiente de los recursos financieros y a ofrecer más servicios, sin que cada sucursal tenga que incurrir en el costo de adquirir y mantener un programa así. Cualquier sucursal, una vez autorizada su entrada en L@ Red de la Gente, que cuente con una conexión a Internet puede formar parte de esta red. El uso de la red permite a los usuarios gozar de un mayor número de servicios. Por ejemplo, contar con más sucursales en todo el país, contar con tarjetas plásticas (almacenadoras de valor) para disponer de su efectivo en cualquier punto de la red, acceder a otros servicios financieros tales como seguros de vida o de vehículos, entre otros. (Ver esquema 3.1).

Esquema 3.2: Estructura de L@ Red de la Gente.



Fuente: Elaboración propia con información de Bansefi.

iv. Reducción de asimetrías de información

L@ Red de la Gente se conforma de las entidades de ACP. Estas entidades se auto-gestionan bajo las normas de la CNBV. Ellas a través de los años cuentan ya con la información que necesitan sobre su cartera de clientes. Conocen su capacidad de ahorro, de pago e incluso qué tipo de servicios les pueden ofrecer. En el sector microfinanciero resulta de gran importancia reducir las asimetrías de información, tanto sobre el cliente al cual se le va a otorgar un crédito como sobre la entidad que va a resguardar el ahorro de los usuarios. Por esta razón, el hecho de que sean las propias entidades quienes tengan el contacto directo con los usuarios permite volver más eficiente al sector reduciendo las asimetrías de información.

Al ingresar a la Red, cada entidad mantiene su metodología para otorgar créditos. Esto les permite continuar con una práctica que ha sido institucionalizada a través del tiempo y que les ha dado resultados. Por esta razón, la Red únicamente les proporciona un servicio de interconexión y de administración de información básica designada ya por la CNBV. Mantener el servicio desde lo local favorece el cúmulo de información que cada parte tiene de la otra y genera lazos de confianza. Dada la naturaleza del sector, la confianza es un factor determinante para que ambas partes decidan convenir en un contrato.

Conclusiones

Como mencionamos anteriormente, los gobiernos, los organismos internacionales, los académicos y las organizaciones no gubernamentales han desarrollado diversas estrategias para aliviar la pobreza rural. Hasta el momento, con base en los múltiples estudios realizados en la materia, pareciera que las microfinanzas han podido mejorar el nivel de vida de las familias pobres que habitan en zonas rurales –tal fue el caso del Grameen Bank en Bangladesh. La principal aportación fue el reconocer que los pobres pueden ser “bancarizados” y que todo depende de la creatividad que se tenga en el diseño de los mecanismos de préstamo.

Dada la existencia del programa L@ Red de la Gente podemos inferir que el gobierno tiene claro que incorporar a millones de familias al mercado financiero formal – microfinanzas rurales- puede contribuir a aliviar gran parte de la pobreza que existe en el país. Sin embargo, aún no queda claro hasta qué punto se involucrará el gobierno en este sector. Por un lado, hasta el momento el programa ha ido incrementando el número de socios y aunque el pertenecer a L@ Red de la Gente tiene un costo para las IMF, aún está por debajo de lo que costaría si se realizara de manera privada.

Por otro lado, en otros países cuando las microfinanzas se han utilizado como instrumentos para combatir la pobreza, siempre se ha tenido en cuenta que la finalidad última es ésta y no necesariamente el ser rentables, por lo que en diversas ocasiones se requiere de subsidios que permitan solventar el incumplimiento de los deudores.

En este sentido, Bansefi gestionó ante el H. Congreso de la Unión la cantidad de 200 millones de pesos –para el ejercicio fiscal 2012- destinados a fortalecer el patrimonio de los fondos de protección al ahorro del sector, de manera que conforme se realicen las aportaciones por las entidades autorizadas por la CNBV, el Gobierno Federal aportará estos recursos a los fondos de protección. Esta situación nos permite reconocer que si bien no se han planteado mecanismos de subsidios directos a fondo perdido, sí se han tomado las medidas necesarias para seguir fortaleciendo al sector microfinanciero del país.

Además, el papel del gobierno debe ser más proactivo en el fortalecimiento del sector microfinanciero rural en México, a través de una adecuada regulación y de la supervisión de la entrada de nuevos actores a este sistema financiero. Es de suma importancia para el sano desarrollo de un mercado microfinanciero que desde su formación se establezcan reglas que impidan la formación de monopolios u oligopolios –como es el caso de la banca comercial-, ya que una de las principales misiones del sector microfinanciero es contribuir al alivio de la pobreza –incluida la rural.

Asimismo, el marco regulatorio hasta el momento no ha sido capaz de reducir los costos para que las instituciones microfinancieras puedan incursionar de manera creativa en el desarrollo de nuevos mecanismos que permitan reducir los costos de transacción para los usuarios de estos servicios. Este elemento podría ayudar a reducir la dependencia que las instituciones tienen con respecto a las iniciativas del gobierno.

Refiriéndonos específicamente al programa L@ Red de la Gente, pudimos identificar que el uso de TIC en el sector microfinanciero tiene un impacto positivo cuando se pretende proveer a las zonas rurales de servicios financieros. Tal fue el caso de la reducción en los costos de transacción generada por la implementación de tecnología que permite vincular a todas las sucursales que están suscritas a la Red. Asimismo, es necesario reconocer la relevancia que tienen elementos como la capacidad organizacional, de liderazgo, de mandos medios y el capital humano para aprender a innovar sobre la base de los nuevos instrumentos y contenidos digitales disponibles.

Con respecto al desarrollo de la capacidad organizacional, hasta el momento el Bansefi cuenta con un equipo dedicado especialmente al entrenamiento del personal en el uso de la Plataforma Tecnológica Bansefi. Este servicio también incluye el apoyo vía remota en caso de requerir alguna asesoría de manera inmediata, lo que nos permite identificar que no sólo se ha previsto la cuestión tecnológica, sino también el desarrollo de habilidades técnicas.

Sin embargo, no debemos olvidar que aún nos queda un largo camino por recorrer en el ámbito rural con respecto al acceso a educación, alimentación, servicios de salud, empleo, protección jurídica, entre otros. Estos elementos deberán de ser tomados en cuenta siempre que se pretenda implementar alguna política pública, en especial si se importa del extranjero. Bansefi logró enfocarse en reestructurar el sector microfinanciero rural existente en vez de crear estructuras paralelas, lo cual fortalece este sector dada la experiencia que tienen en la materia. No obstante, aún queda pendiente saber cómo van a lograr que estas instituciones sigan fortaleciendo a este sector y no quieran migrar a sectores de la población más rentables.

Como hemos podido observar el fortalecimiento que Bansefi ha dado al sector microfinanciero a través de las TIC y de la regulación ha sido benéfico para las poblaciones de escasos recursos. Si bien el programa de L@ Red de la Gente ha logrado ir madurando a lo largo de dos sexenios, aún nos falta por ver cuál será su destino cuando se dé la alternancia en el ámbito político. Sin duda hasta el momento el programa cuenta con los indicadores suficientes para asegurar su permanencia en una toma de decisiones con enfoque de política pública al reducir algunas fallas de mercado microfinanciero.

Bibliografía

- Akerlof, George A. (Aug., 1970) The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3, pp. 488-500.
- Arrow, Kenneth (1970) *Essays in the Theory of Risk-Bearing*.
- Coase, Ronald (1937) The Nature of the Firm. *Economica* (Blackwell Publishing) 4 (16): 386–405.
- Conde, Carola (2000) *¿Pueden ahorrar los pobres? ONG y proyectos gubernamentales en México*. México: Colegio Mexiquense.
- Conde, Carola (2001). *El papel de las microfinanzas en el desarrollo municipal*. México: 2º Congreso IGLOM.
- Conde, Carola (2005) *Instituciones e instrumentos las microfinanzas en México Definamos términos*. México: Colegio Mexiquense.
- Cull, Robert; Demirgüç-Kunt, Asli y Morduch, Jonathan (Winter, 2009) Microfinance Meets the Market. *The Journal of Economic Perspective*, Vol. 23, No. 1, pp.167-192.
- GRAMEEN Microfinance-Credit lending models (2001) Grammeen. *Banking for the Poor*. 2000 [Online] Disponible en: <http://www.grameen-info.org/mcredit/cmodel.html> [10 junio de 2005].
- Green, Sarah; Harvey, Penny y Knox, Hannah (December, 2005) Scales of Place and Networks: An Ethnography of the Imperative to Connect through Information and Communications Technologies. *Current Anthropology*, Vol. 46, No. 5, pp. 805-826.
- Gulli, Hege (1999). *Microfinanzas y Pobreza, ¿son válidas las ideas preconcebidas?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hasan, Mahmood (2001) *La pobreza rural en los países en desarrollo, su relación con la política pública*. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Herrera, Francisco (2004). *Los paradigmas actuales del desarrollo rural en México*. Observatorio de la Economía Latinoamericana.
- Hicks, J.R. (1968) *Valor y Capital*. Fondo de Cultura Económica.

- Karlan, Dean y Zimman, Jonathan (Nov., 2009) Observing Unobservables: Identifying Information Asymmetries with a Consumer Credit Field Experiment. *Econometrica*, Vol. 77, No. 6, pp. 1993-2008.
- Mankiw, N. Gregory (2002) *Principios de Economía*. 2a Ed. McGraw Hill.
- Morduch, Jonathan (1999) The Microfinance Promise en *Journal of Economic Literature* 37 (4) (Dec. 1999) 1569-1614.
- PANAHL (2001) México.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2001) Informe sobre desarrollo humano 2001, poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Restrepo, L.G. (1999) *La Tecnología de la Información y las Comunicaciones en la Empresa*. Medellín, Colombia.
- Robinson, Scott (2004) *Remesas, Microfinanzas y la Informática Comunitaria-Cuestiones de Gestión y Desarrollo*. México: Universidad Metropolitana.
- SAGARPA [Online] Disponible en:
<http://www.sagarpa.gob.mx/cgcs/boletines/2005/febrero/B047.htm> [10 junio 2005].
- The Aspen Institute (2001) *Alleviating Global Poverty: Technology for Economic and Social Uplift*. Aspen: The Aspen Institute.
- Veloz, Alberto. Economías de escala en la intermediación financiera: la banca dominicana en un análisis de corte transversal. *Ciencia y Sociedad*, Vol. XXVI, Núm. 4, octubre-diciembre, 2001, pp.441-456.