

Lecciones sobre la institucionalización del sector financiero popular en México

Graciela Lara Gómez
Minerva Candelaria Maldonado Alcudia
Rosa María Romero González

Resumen

En el presente artículo se aborda el proceso de institucionalización que inicia con la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular e instrumentación de estrategias a cargo del gobierno federal. La interrogante a esclarecer es ¿Cuáles han sido las lecciones que ha dejado la institucionalización del sector de ahorro y crédito popular en México? Los resultados indican que a 12 años de publicada la legislación, no se ha tenido un avance importante en la institucionalización del sector, pues todavía se encuentra en la etapa inicial de innovación, que implica la introducción de nuevos elementos a una o más organizaciones, por lo que las entidades que lo integran se encuentran en un proceso de adaptación a la regulación vigente.

Palabras clave: sector de ahorro y crédito popular; institucionalización; programas; microfinanciamiento; banca social.

Introducción

El sector financiero popular en México –también conocido como banca social– durante décadas ha sido considerado como un sector residual en el amplio espectro del sistema financiero mexicano. De acuerdo con el Banco de México (2012), actualmente la banca múltiple es el intermediario financiero más importante con 48.6% de activos totales, seguido por las administradoras de fondos de pensiones (SIEFORES) con 15%, y por las operadoras de fondos de inversión con 11.8%; en contraste existen 231 entidades de Ahorro y Crédito Popular que participan en los activos del sistema financiero con 1%, donde confluyen Sociedades de Ahorro y Préstamo, Sociedades Financieras Populares, Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y Uniones de Crédito.

En contraste, el Banco Nacional de Servicios Financieros (BANSEFI) señala que sólo en el sector cooperativo existen 1,036 entidades, de entre ellas muy pocas son reguladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

La relevancia del Sector de Ahorro y Crédito Popular radica en que las entidades que lo integran prestan servicios financieros a sectores de la población que no serían sujetos de crédito en

Fecha de recepción: 8 de abril de 2013. Correos electrónicos: glara@uaq.mx; mm_alcudia@yahoo.com.mx; rossyrg04@yahoo.com.mx

la banca múltiple. Los servicios de este sector llegan a regiones geográficamente dispersas y con pocas posibilidades de desarrollo, siendo este un aspecto fundamental en las estrategias del gobierno para lograr la inclusión financiera de dicho segmento poblacional.

Debido a la heterogeneidad del sector, la escasa atención que se ha puesto en el ámbito legislativo, y la proliferación descontrolada de organizaciones que realizaban operaciones exclusivas de la banca; en 2001 se dan a conocer legislaciones tendentes a ordenar al sector a través de la supervisión y vigilancia por parte del Estado. En ese momento, el discurso oficial dictaba que con dichas acciones se buscaba lograr una institucionalizarlo plena de dicho sector.

Por lo anterior, en el presente artículo se aborda el proceso de institucionalización que se puso en marcha a partir de la vigencia de la legislación y las estrategias para su operatividad. Por lo que se planteó la siguiente pregunta de investigación ¿Cuáles han sido las lecciones que ha dejado la institucionalización del Sector de Ahorro y Crédito Popular en México?

Para dar respuesta al cuestionamiento señalado se retomó la teoría neoinstitucionalista con un enfoque en las diferentes etapas que conducen a la completa institucionalización, efectuando un estudio documental de los diferentes momentos por las que han transitado las organizaciones del sector y los organismos gubernamentales, en la ejecución de los diferentes proyectos que formaron parte del programa de fortalecimiento para el sector, destacando los programas que continúan vigentes a casi 12 años de promulgada la legislación.

Nuevo institucionalismo, un enfoque teórico

El nuevo institucionalismo es una teoría que tiene una gran capacidad para explicar y acercar a las organizaciones con la realidad, se ubica y apoya en diversos paradigmas pues tiende a ser tanto fenomenológico como estructuralista (Jepperson, 2001). Esta teoría muestra su escepticismo respecto a los modelos de organización basados en el acto racional, considerando a la institucionalización como un acto dependiente del Estado que hace a las organizaciones menos racionales instrumentalmente al limitar sus opciones a seguir (DiMaggio y Powell, 2001).

Para North (Romero, 2001, p. 8) las instituciones “son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los (seres) humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico”.

Para Powell (2001, p. 251) la institucionalización es “un proceso limitador que obliga a las unidades de una población a parecerse a otras que se enfrentan a las mismas limitaciones”. Entonces, la institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo.

Para Jepperson (2001) es arbitrario identificar la institucionalización con la organización formal, no obstante, es una propiedad de orden, por tanto, lo no institucionalizado tendrá que ser la ausencia de orden o también la ausencia de procesos de repetición constante. Un patrón social

se reproduce por medio de la acción de las personas que, en forma reiterativa, (re) movilizan y (re) intervienen en el proceso histórico para asegurar su persistencia.

Tolbert y Zucker (1996, p. 180) retoman a Luckmann refiriéndose a la institucionalización como “un proceso central en la creación y perpetuación de grupos sociales”. Se propone que las organizaciones se institucionalizan a través de cuatro fases: la innovación, la habitualización, la objetivación y la sedimentación:

- a) La innovación se refiere a la introducción de nuevos elementos a la organización, como puede ser la legislación, los cambios tecnológicos, las fuerzas de mercado u otros elementos que permiten la generación de cambios;
- b) La habitualización se refiere al comportamiento que desarrollan y adoptan empíricamente los actores o el conjunto de actores conforme resuelven problemas recurrentes. En un contexto organizacional, el proceso de habitualización involucra la creación de nuevos arreglos estructurales como respuesta a problemas organizacionales particulares. La formalización de estos se da a partir de las políticas o procedimientos, este proceso puede ser catalogado como la preinstitucionalización que supone la creación de nuevos arreglos estructurales;
- c) La objetivación que acompaña la difusión de la estructura, concierne a los valores de la misma, involucrando el desarrollo de algún grado de consenso social entre los que toman decisiones en la organización para adoptarla, y
- d) La sedimentación que involucra una completa institucionalización. Se apoya en la continuidad histórica de la estructura y, principalmente, en la supervivencia a través de generaciones de los miembros de esa organización. Se caracteriza por la adopción de nuevas estructuras que asegurarán su permanencia por largos periodos a través de la teorización y apropiación por parte de los actores.

Se considera que la institucionalización puede quedar incompleta cuando la presión externa sea parcial, inconsistente o de poca duración. En estos casos las organizaciones la adoptarán siempre y cuando convenga a sus intereses. Como resultado, las prácticas quedarán institucionalizadas débilmente, por lo tanto, se podrán introducir políticas pero no reproducirse; o bien, se podrán mantener firmes durante un corto periodo para decaer rápidamente cuando su fuente de apoyo pierda fuerza (Powell, 2001).

Scott y Meyer (2001, p. 170), así como Scott (2001, p. 219), hacen distinción entre ambientes técnicos e institucionales; también identificados por Scott como sectores. El primero de estos ambientes es aquel “en que se produce e intercambia un producto o servicio en un mercado donde a las organizaciones se les recompensa por un control efectivo de sus sistemas de producción”. Los segundos “se caracterizan por reglas y requisitos a los que se deben ajustar las organizaciones individuales si desean recibir apoyo y legitimidad”. Sostienen que ambos ambientes pueden coexistir y las organizaciones se adaptarán a ambientes “más fuertes” o “más débiles”. Pero la tendencia es a que prosperen aquellos



donde existe un desarrollo creciente, como las organizaciones bancarias que actúan en un “fuerte” ambiente institucional y técnico.

En los albores de la regulación para el Sector de Ahorro y Crédito Popular

Con la publicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) en 1991 y la reforma a la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), se contemplaban dos figuras jurídicas en el Sector de Ahorro y Crédito Popular: la Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo (SCAP) y la Sociedad Financiera Popular (SOFIPO). La primera, se encontraba incluida en dos legislaciones, mientras que la segunda era una figura novedosa contenida en la LACP, que para su actuación legal debía constituirse en sociedad anónima. La LACP fue concebida como una solución urgente a la problemática que se vivía con la proliferación de diversas organizaciones dedicadas a las finanzas populares –con y sin autorización–, la existencia de fraudes en diversas regiones del país y el riesgo inminente de problemáticas sociales, requería de soluciones de alta envergadura.

Para Lara (2010) fue con la publicación de la nueva LGSC en 1994, que surgieron los fraudes que más vulneraron a la población ahorradora de escasos recursos, pues se lucró con el prestigio de las llamadas cajas populares, organizaciones que durante 40 años no habían contado con legislación federal alguna y que operaban con base en la confianza, la solidaridad y ayuda mutua.

Fue en el gobierno de Vicente Fox que se propuso la creación de la banca social, por lo que se diseñó la estrategia que, en teoría, conduciría al sector hacia el camino de la “institucionalización”. En principio se realizó la transformación del Patronato del Ahorro Nacional en el BANSEFI, con la finalidad de que dicho organismo coordinara los esfuerzos de institucionalizar al sector; luego se formularon estrategias para lograr la agrupación de las diferentes organizaciones en las dos figuras jurídicas: la cooperativa y la sociedad financiera popular. Éstas integrarían las Federaciones, en cuya estructura orgánica funcionaría un Comité de Supervisión Auxiliar; además se contemplaba la creación de una Confederación autorizada que afiliaría a las Federaciones y cuya función central sería la de conformar y administrar un fondo de protección para el beneficio de los ahorradores. Se contempló que con la estructura del sector se facilitaría el control de las organizaciones, pues las mismas serían autorizadas por la CNBV para su funcionamiento.

Como se ha dicho, para determinar la estructura que regiría al sector, se estableció en el artículo 2° de la LACP la existencia de las dos organizaciones de base y dos organizaciones de segundo y tercer nivel, el texto legal vigente al 4 de junio de 2001 señalaba:

Estará integrado por las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y las sociedades financieras populares que sean dictaminadas favorablemente por una federación y autorizadas para operar como entidades de ahorro y crédito popular, en los términos de esta ley: por las federaciones que estén autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para ejercer las funciones de supervisión auxiliar en las entidades referidas, así como por

las confederaciones autorizadas por la propia Comisión para que administren sus respectivos fondos de protección (Ley de Ahorro y Crédito Popular, 2001).

Uno de los retos que de manera inmediata se presentaron fue conocer cómo estaba integrado el sector, ¿quiénes eran?, ¿dónde estaban ubicados?, ¿cuál era la magnitud de sus operaciones?, ¿cuál era la figura jurídica con la que estaban constituidas?, en síntesis, identificar las características básicas del sector a ordenar.

En principio las autoridades identificaron un sector mínimamente organizado, ya que con la reforma de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito en 1991, que dio origen a las Sociedades de Ahorro y Préstamo, el sector se había disgregado debido a que en dicha ley no se contemplaban organismos de segundo y tercer nivel (federaciones y confederaciones). Por tanto, se acercaron a las Uniones y Federaciones de cooperativas que en ese momento existían por regiones, posteriormente a las cajas populares que se encontraban en el proceso de adopción de la figura cooperativa y, finalmente, llegaron a las organizaciones de base, uniones de crédito, las sociedades de solidaridad social y otras más, sin figura jurídica.

La estrategia incluyó utilizar la estructura gremial con la que ya se contaba como las federaciones (o uniones) y confederaciones, así como establecer un marco regulatorio diferenciado, reconociendo que las cajas eran de diferente tamaño, activos, socios y con gran dispersión geográfica.

De acuerdo con Lara (2010) a partir de la desaparición de la Confederación Mexicana de Cajas Populares (CMCP), ya no fue posible contar con estadísticas confiables, aunado a que las cajas populares no eran las únicas organizaciones que realizaban actividades financieras no reguladas. En 2003, ante tal eventualidad a través del Banco Mundial, se efectuó un censo para distinguir a las figuras jurídicas que en ese momento realizaban actividades de ahorro y crédito popular.

La información obtenida fue reveladora pues se determinó que principalmente las organizaciones del sector se ubicaban en el centro del país y estaba integrado por 657 entidades y 2,598,000 asociados, entre las organizaciones se contaban a las siguientes: 157 cooperativas, 247 cajas populares, 32 uniones de crédito, 11 sociedades de ahorro y préstamo y 210 cajas solidarias; siendo las organizaciones más representativas las cajas populares y las cooperativas con 61.5% del sector. Con los datos obtenidos y habiendo identificado a un buen número de organizaciones, se inició con el proceso de reordenamiento, no obstante, existían otras entidades que no eran de fácil ubicación como instituciones de asistencia privada, así como sociedades y asociaciones civiles.

En el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) se contemplaba que con la creación de la llamada Banca Social, se aseguraría la incorporación de los marginados a los programas de microfinanciamiento y crédito, mejorando los servicios básicos del sector rural y las zonas urbanas marginadas. Para iniciar las acciones que conducirían a tales mejoras y, al mismo tiempo, fortalecerían al Sector de Ahorro y Crédito Popular, el gobierno obtuvo apoyos y gestionó financiamientos, que provinieron del Banco Mundial, del FONSIR del Banco Interamericano de Desarrollo y de un donativo del gobierno de Alemania. Los recursos se canalizaron hacia el BAN-



SEFI a fin de ejecutar seis proyectos que formaron parte de un programa de fortalecimiento (Lara, 2010):

- a) Asistencia técnica. Consistió en el desarrollo y puesta en marcha de planes de trabajo encaminados a planes de estabilización, saneamiento o liquidación de entidades de acuerdo con sus condiciones de operación;
- b) Capacitación. Su objetivo era la profesionalización del sector a través de cursos teórico-prácticos sobre el nuevo marco normativo y normas técnicas para la certificación de competencias laborales;
- c) Plataforma tecnológica. Relativa al diseño y desarrollo de la infraestructura tecnológica necesaria para proporcionar servicios financieros de manera eficiente;
- d) La “Red de la Gente”. Fue concebida como una alianza comercial para facilitar la venta y promoción de servicios financieros, así como la distribución de apoyos gubernamentales en diversas regiones del país;
- e) Campaña de difusión. Proyecto encaminado a informar sobre el marco jurídico a fin de infundir confianza y evitar confusiones e incertidumbre, y
- f) Otros apoyos:

- Estudios de evaluación y monitoreo. Evaluar el impacto social y desempeño de las Federaciones a lo largo de cinco años;
- Fortalecimiento de la capacidad de supervisión. Desarrollar y fortalecer las competencias en materia de supervisión auxiliar, y
- Apoyo a organismos de supervisión. Fortalecimiento de las Federaciones para un mejor funcionamiento en términos de la LACP.

Para ejecutar los proyectos del programa de fortalecimiento, el BANSEFI buscó a diversos organismos internacionales que ya contaban con experiencia en el tema de las finanzas populares o que operaban en el mercado de las cooperativas financieras, algunas de estas organizaciones fueron: DID, la Federación Alemana de Cajas (*Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e. v.*), la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) y el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (*World Council of Credit Unions–WOCCU*).

Proceso de institucionalización: ajustes estructurales y reformas en la legislación

Las primeras acciones a cargo del BANSEFI se enfocaron a la identificación de las federaciones más representativas a fin de crear los comités de supervisión auxiliar, los que serían certificados por organismos internacionales que fueron contratados para tal efecto, en dicha tarea la participación de Desarrollo Internacional Desjardins (DID) fue particularmente importante.

Al mismo tiempo, se trabajaba en la clasificación de las organizaciones a fin de conocer a las que sobrevivirían al proceso y cuáles tendrían que desaparecer o fusionarse. Se contrataron otros organismos internacionales para apoyar las tareas de “profesionalización” que incluía la formación de los directivos y gerentes en disciplinas como la administración y las finanzas. Asimismo, se pusieron en marcha los proyectos del programa de fortalecimiento, destacando por su importancia la “Red de la Gente”.

Desafortunadamente, un grupo importante de dirigentes de organizaciones del sector manifestaron su inconformidad ante un marco regulatorio en el que de acuerdo con su percepción, no se incluían sus aspiraciones basadas en la filosofía cooperativa. El grupo denominado Alianza Cooperativista Nacional (ALCONA), fue el más activo en mostrar su rechazo a la legislación, lo que finalmente condujo a una serie de prórrogas a la entrada en vigor de la LACP y de importantes reformas, que abrieron la posibilidad de crear una ley exclusiva para las cooperativas de ahorro y préstamo, que continuaban siendo un sector reconocido y financieramente fortalecido.

Al mismo tiempo que se ejecutaban las tareas para la institucionalización del sector y se agudizaban las manifestaciones de inconformidad, en julio de 2004, en el marco de la Conferencia Mundial el gobierno de México recibía del Banco Mundial un reconocimiento por el exitoso “Programa de Fortalecimiento al Sector de Ahorro y Crédito Popular” gestionado por el BANSEFI. Para el otorgamiento del premio se consideró que el programa correspondía a un modelo inédito e innovador capaz de acercar los servicios financieros a poblaciones tradicionalmente excluidas, por lo que se estimó como una experiencia internacional exitosa para el combate a la pobreza, ejemplo de política social integral (Gavito, 2004).

Los procesos de cambio al interior de las entidades del sector que habían decidido acatar las disposiciones legales tuvieron sus consecuencias; existía desánimo por el costoso y lento proceso para obtener la certificación de las Federaciones, y por la gran cantidad de trámites que las entidades tenían que realizar para obtener la autorización de la CNBV. Se originaron importantes escisiones al interior de las Federaciones que llevaron a la pérdida de liderazgo, así como a la decisión de algunos directivos de cooperativas a continuar de manera independiente con los requerimientos de la ley.

Mientras tanto, las organizaciones que continuaban en los procesos de autorización ya habían constituido la Confederación de Cooperativas Financieras de la República Mexicana (COFIREM, SC de RL de CV), que habría de gestionar el Fondo de Protección, en los términos de la LACP, misma que fue autorizada por la CNBV el 15 de marzo de 2007 (ACI, 2007).

En el transitar de un importante esfuerzo que inició en 2001, finalmente en agosto de 2009 se reforma la LACP y se promulga la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP). Reconociendo en ambas legislaciones la existencia de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, cuyo objetivo sería facilitar a los socios o clientes el acceso al crédito, apoyando el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas, propiciando la solidaridad, la superación económica y social, y el bienestar de sus miembros y de las comunidades en que operan, sobre bases educativas, formativas y del esfuerzo individual y colectivo (BANSEFI, 2012).

Con la reforma a la LACP, se eliminó la figura de cooperativa quedando la Sociedad Financiera Popular y fueron agregadas tres figuras adicionales: la Sociedad Financiera Comunitaria, el organismo de Integración Financiera Rural, y los Organismos Autorregulatorios de Sociedades Financieras Populares; así como la inclusión en la LRASCAP de la Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo.

Otra modificación relevante fue la eliminación en la LACP de la figura de Confederación, transfiriéndose la función de protección de los recursos de los ahorradores al Fondo de Protección. Por su parte, en la LGSC se contempla la existencia de una Confederación que agrupará a las Federaciones, pero que ya no será autorizada y supervisada por la CNBV, cuya función será integrar y representar a sus afiliadas, así como fungir como órgano de consulta con el Estado para el diseño de políticas públicas, y la ejecución de programas e instrumentos de fomento para el desarrollo de las cooperativas.

Para la conformación de Federaciones se establece la afiliación voluntaria de las SCAP y de un mínimo de cinco asociadas hasta un máximo de 50. Asimismo, se prescribe la obligación de afiliarse al Comité de Supervisión Auxiliar a más tardar el 31 de diciembre de 2014 (BANSEFI, 2012).

Con la modificación a la LACP y la entrada en vigor de la LRASCAP, se generaron cambios al interior de las estructuras de las Federaciones como la eliminación del Comité de Supervisión Auxiliar, pues ahora pasaba de ser un ente con dependencia operativa de la CNBV y financiera de la Federación, a depender de manera plena de la CNBV.

Las entidades de ahorro y crédito popular pueden ser ubicadas por todo el territorio nacional, prevalece su presencia en el centro del país, principalmente en los estados de Guanajuato, Jalisco y Querétaro. En lo que toca a las cooperativas, de acuerdo con el Fideicomiso Fondo de Supervisión Auxiliar de Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores (FOCOOP) (BANSEFI, 2012a), hoy en día, el sector se integra por cerca de 1,036 entidades, de entre ellas 1,017 sociedades cooperativas de ahorro y crédito popular y 19 sociedades financieras comunitarias (sin fines de lucro). De dichas entidades, únicamente 589 se encuentran dentro del marco legal vigente y únicamente se tienen 69 entidades autorizadas por la CNBV. El resto de las entidades se encuentran funcionando con la figura de cooperativas y aún no han definido su registro al FOCOOP.

Lecciones del proceso de institucionalización

La institucionalización como una propiedad de orden a cargo del Estado, no se concretó debido a que la solución de fondo se sustentó en una legislación que desde su creación, ignoró las necesidades y aspiraciones de los sujetos de la regulación. Si bien es cierto que para la puesta en marcha de las acciones que conducirían a la institucionalización del sector, se realizó un diagnóstico que fue útil para conocer diversos aspectos de las organizaciones que lo conformaban; también es cierto que no se consideró que las organizaciones que mayoritariamente integraban dicho sector —cooperativas y cajas populares—, provenían de una tradición fundamentada en la práctica de la iglesia católica y en la filosofía cooperativista, por lo que dichas organizaciones tenían una identidad cultural que

las diferenciaba del resto y les proporcionaba un sentido de cohesión, que aun con las divergencias entre los subgrupos mantuvieron en su mayoría un sentido de unidad.

Las autoridades partieron de una premisa falsa que concebía el proceso de institucionalización como la introducción de un dispositivo legal –la LACP– y un programa de fortalecimiento, que constituiría la solución a la anarquía que prevalecía en los años subsecuentes a la publicación de la LGSC en 1994. La pretendida institucionalización del sector que se esperaba no se concretó, pues se consideró que con la ley se acatarían en automático las disposiciones que contemplaban: un modelo de supervisión auxiliar –importado de otras realidades–; la profesionalización de los participantes, y un fondo de protección para dar seguridad a los ahorradores.

A pesar de que se contó con el apoyo y gestiones del Ejecutivo Federal para financiar el proceso y un organismo para administrarlo, la legislación no fue suficiente, pues se ignoró que la institucionalización como un proceso de creación y perpetuación de grupos sociales evoluciona lentamente. Se consideró que ante la inminencia de la entrada en vigor de la legislación, las organizaciones no tendrían más que cumplirla, soslayando la contingencia de que en el sector le respondiera de manera heterogénea y reaccionaria, como finalmente lo hizo.

En cuanto a los recursos financieros que fueron destinados a los diferentes proyectos del Programa de Fortalecimiento, pudo establecerse que de acuerdo con datos del BANSEFI al 31 de diciembre (Lara, 2010), se obtuvieron los fondos siguientes: la donación de 3.5 millones de dólares del Fondo Multilateral de Inversiones-Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN-BID); un crédito de 140 millones de dólares; apoyo de 1 millón de euros por parte del gobierno de Alemania. Los recursos debieron aplicarse al proyecto en fase de diseño, al arranque del proceso de institucionalización y a la asistencia técnica de las federaciones; los fondos se dirigieron al programa y se canalizaron principalmente a los organismos internacionales: *Sparkassen*, *DID*, *Woccu*, *DGRV* y *Planet Finance*.

De acuerdo con datos del BANSEFI (2011), se afirma que entre 2002 y 2010 el gobierno federal invirtió más de 1,680 millones de pesos y entre 2011 a 2015 se invertirán para asistencia técnica y Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR) cerca de 2 mil millones adicionales. Cabe señalar que el programa PATMIR inició en 2002 como un programa público federal, dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Es un proyecto de asistencia técnica especializada para lograr la inclusión financiera de la población rural marginada de México, a través de intermediarios financieros que operan en el marco de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (PATMIR, 2013).

En lo relativo a la contratación de organismos internacionales, puede cuestionarse la decisión de pretender adoptar modelos extranjeros de supervisión auxiliar y otros mecanismos de control financiero a una realidad como la mexicana. Es oportuno preguntarse si los recursos fueron aplicados debidamente a los diferentes programas que constituían el eje de la institucionalización; la respuesta indudablemente es negativa y las evidencias pueden ser observadas, por ejemplo, en el lento otorgamiento de las certificaciones de los Comités de Supervisión Auxiliar que al final del camino representaron un dispendio de recursos federales, y un proceso costoso y desgastante para las federaciones,

pues con la publicación de la LRASCAP dichos comités tendieron a desaparecer. El resultado hasta antes de la publicación de la nueva ley cooperativa se traduce en la autorización de una confederación, 13 federaciones, 42 Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SCAP) y 34 Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS).

En cuanto a los programas que constituyeron el eje de la institucionalización del sector y que han sido operados a través del BANSEFI, destaca la “Red de la Gente”, que se concibió como el enlace con las SCAP y las SOFIPOS autorizadas por la CNBV. El enfoque de los programas estaba puesto en el abatimiento de costos y mejoras en la competitividad de las entidades, a partir de la promoción y distribución de los productos y servicios financieros como el pago de remesas nacionales e internacionales, recepción de pagos de servicios por cuenta de terceros y distribución de pólizas de microseguros de vida.

Actualmente, la “Red de la Gente” representa la estrategia central para lograr el acercamiento e integración del sector, además de conseguir el acceso al financiamiento de un mayor número de personas, principalmente de las que no tienen posibilidad de acceder a la banca tradicional. El resto de los proyectos paulatinamente han perdido vigencia, se han modificado o minimizado las acciones en torno a ellos, a excepción de la supervisión auxiliar que actualmente depende de manera exclusiva de la CNBV y la operación del programa PATMIR.

Definitivamente, las autoridades gubernamentales ignoraron que la institucionalización es un proceso en el que deben desarrollarse diversas fases, si se retoma la propuesta de Tolbert y Zucker (1996), que se refiere a un proceso en cuatro fases: la innovación, la habitualización, la objetivación y la sedimentación. La institucionalización es todavía una tarea pendiente que se encuentra en su etapa inicial, donde la innovación implica la introducción de nuevos elementos a la organización como es el caso de la legislación, elemento que permite detonar los cambios al interior de las organizaciones, pero que no debe ser concebida como una solución de efecto inmediato.

Los responsables de la ejecución de los procesos de reordenamiento del sector deben considerar que la institucionalización completa requiere de diferentes acciones y que es un proceso lento e incluyente, en el que deben escucharse las opiniones de los diversos actores, a fin de evitar que las prácticas se institucionalicen débilmente y que en el corto plazo desaparezcan.

Conclusiones

Desde la publicación de la LACP en 2001, cuando el discurso sobre el reordenamiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular se refería a la creación de la banca social y la institucionalización del sector; han transcurrido casi 12 años, en los que se llevaron a cabo diversas acciones para cumplir con el reordenamiento del sector. Es evidente que la creación y penetración entre la población de una banca social fortalecida no tuvo el impacto que se esperaba, pues aún existen sectores desprotegidos de la sociedad que no tienen acceso a los servicios financieros, entre otras razones, por la dispersión geográfica de las regiones y la problemática que los habitantes tienen para contar con fuentes de trabajo y, en consecuencia, a ingresos.

Entre los programas que se continúan llevando a cabo a través del BANSEFI para lograr la integración del sector, se encuentra la “Red de la Gente”, que fue concebido como una estrategia para el abatimiento de costos y mejoras en la competitividad; promoviendo la distribución de productos y servicios financieros, que inició su funcionamiento con seis sociedades y el propio BANSEFI. Para formalizar la alianza comercial estratégica fue constituido un fideicomiso cuya adhesión por parte de las entidades del sector es voluntaria. Los servicios que se prestan a través de la Red es el pago de remesas nacionales e internacionales, recepción de pagos de servicios por cuenta de terceros y distribución de pólizas de microseguros de vida. La “Red de la Gente” es seguramente la estrategia más importante para lograr el acercamiento e integración del sector, así como lograr el acceso al financiamiento a los marginados de servicios financieros.

En contraste, el resto de los proyectos que inicialmente conformaron la estrategia del programa de fortalecimiento han perdido vigencia, entre ellos: la asistencia técnica que en su momento fue útil para identificar la calidad y capacidad financiera de las entidades de acuerdo con sus condiciones de operación; la capacitación ya no es prioritaria, sin embargo, las legislaciones vigentes contemplan que los gerentes y directivos deben poseer conocimientos en materia financiera; el diseño y desarrollo de una plataforma tecnológica es un proyecto vigente más encaminado a cubrir los requerimientos de ejecución de la “Red de la Gente”; se ha fortalecido la asistencia técnica con el programa PATMIR, y finalmente la supervisión auxiliar en apego a la legislación quedó a cargo de la CNBV.

Actualmente el discurso oficial se ha modificado, la expresión “institucionalización” ha perdido vigencia, hoy la prioridad está puesta en lograr que la totalidad de las organizaciones que llevan a cabo actividades de ahorro y crédito popular se adhieran a los mecanismos legales sujetándose a los controles de supervisión y vigilancia de la CNBV y a lograr la inclusión financiera de los sectores marginados.

Bibliografía

Alianza Cooperativa Internacional ACI. (2007). *Confederación de Cooperativas Financieras de la República Mexicana COFIREM autorizada como Confederación de Ahorro y Crédito*, disponible en: <http://www.aciamericas.coop/COFIREM-autorizada-como>. Fecha de consulta: 23 de marzo de 2013.

Banco de México. (2012) *Reporte sobre el sistema financiero*, septiembre de 2012, disponible en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/reportesf/%7B634CB421-5674-D80F-D315-19CE8ADD300E%7D.pdf>. Fecha de consulta: 15 de marzo de 2013.

Banco Nacional de Servicios Financieros BANSEFI. (2011). *BANSEFI y su papel en el fortalecimiento del sector de ahorro y crédito popular y cooperativo* (26/10/2011), disponible en: <http://www.lareddelagente.com.mx/v4/estudios/eventos/8aConvencionNacional/05.%20Bernardo%20Gonzalez%20-%2027oct2011%20convenci%C3%B3n%20de%20L@red%20de%20la%20gente%20BERNARDO.pdf>. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2013.

—, (2012 a). *Una mirada al cooperativismo y su participación en redes para el desarrollo*, México, Editores Espejo de Obsidiana.

—, (2012). *¿Qué es el SACP?* Disponible en: <http://www.bansefi.gob.mx/sectahorrocredpop/Paginas/QueeselSACP.aspx>. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2013.

DiMaggio P. y Powell W. (2001). “Introducción” en W. Powell y P. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

Gavito, Javier. (2004). BANSEFI. *Política digital, innovación gubernamental* (01/11/2004), disponible en: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticiaprint&Article=1756>. Fecha de consulta: 15 de marzo de 2013.

Jepperson, R. L. (2001). “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”, en W. Powell y P. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

Lara Gómez, Graciela. (2010). *Cambio organizacional en una federación del sector financiero popular*, México, Plaza y Valdés Editores.

Ley de Ahorro y Crédito Popular. (2001). *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 2001, edición de Comacrep.

Ley de Ahorro y Crédito Popular. (2009). Nueva Ley, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 2001, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/17.pdf>. Fecha de consulta: 15 de marzo de 2013.

LRASCAP. (2009). Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de agosto 2009, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrascap.htm>. Fecha de consulta: 15 de marzo de 2013.

PATMIR. (2013). Boletín trimestral “¿Quiénes somos?”, disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/agronegocios/boletinpatmir/quieness.htm>. Fecha de consulta: 15 de enero de 2013.

Powell, W.W. (2001). “Expansión del análisis institucional”, en W. Powell y P. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

Romero, J.J. (2001). “Estudio introductorio”, en W. Powell y P. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

Scott, W.R. (2001). “Retomando los argumentos institucionales”, en W. Powell y P. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

— y Meyer J.W. (2001). “La organización de los sectores sociales: proposiciones y primeras evidencias”, en W. Powell y P. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

Tolbert, P. S. Y Zucker L.G. (1996). “The institutionalization of Institutional Theory”, en Clegg, S.R., Hardi C. y Nord W.R., *Handbook of Organization Studies*, London, Sage Publications.