



**IX CONGRESO  
RULESCOOP  
2015**

## **COOPERATIVISMO DE CRÉDITO LATINOAMERICANO: ¿SOLUCIÓN PARA LA EXCLUSIÓN FINANCIERA?**

**IX Congreso Internacional Rulescoop**

*Respuesta de la Universidad a las necesidades de la economía social ante los  
desafíos del mercado*

**Inmaculada Buendía Martínez**

Universidad de Castilla-La Mancha (España)

Profesora

**Benoît Tremblay**

HEC Montréal (Canadá)

Profesor

## **RESUMEN**

El colapso del sistema financiero con sus subsecuentes efectos negativos sobre la economía real ha vuelto a poner en primera línea la problemática de la exclusión financiera. En efecto, la relación negativa entre el acceso a los servicios financieros, por un lado, y la exclusión social y el crecimiento económico, por otro, han dado lugar a un reposicionamiento de esta problemática en la agenda política en los países en desarrollo que concentran casi el 90% de la población excluida financieramente. La configuración estructural de las cooperativas en tanto que institución financiera compuesta por consumidores permite resolver la exclusión actuando sobre la oferta y la demanda al mismo tiempo. Brasil y México son pioneros en la implantación de políticas públicas donde las cooperativas de servicios financieros son entidades clave para facilitar servicios bancarios a más de setenta millones de personas.

## **PALABRAS CLAVE**

Cooperativas de crédito, exclusión financiera, América Latina, inclusión financiera, políticas públicas

## **ÍNDICE**

1. Introducción.
2. Exclusión financiera: nuevas soluciones para un viejo problema.
3. Cooperativas de servicios financieros: en el origen de la inclusión financiera.
4. Política financiera y cooperativismo financiero: los casos brasileño y mexicano.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

La crisis financiera ha vuelto a poner en la agenda política de gobiernos y de organismos internacionales la necesidad de actuar para reducir los niveles de exclusión financiera. Irónicamente, su aumento en las dos últimas décadas es el resultado del incremento de la inclusión consecuencia del uso de servicios financieros de todo tipo alentado por los importantes cambios económicos y sociales acaecidos. Este proceso ha ido en paralelo a la globalización y a los procesos de desreglamentación del sector financiero que junto con los avances en las tecnologías de la información han conducido a un fuerte aumento de la competencia. Las instituciones han reaccionado seleccionando aquellos nichos, mercados, clientes y regiones más rentables lo que hace improbable que todos los estratos de la población estén incluidos en el sector financiero a menos que haya un cambio en las políticas públicas o en las prácticas de las entidades (Buendía Martínez et al. 2006, Kempson et. al. 2000).

Si bien los niveles de exclusión financiera son más elevados en los países menos desarrollados, la problemática es también preocupante en los desarrollados por sus negativos impactos en la economía. En efecto, desde una perspectiva macroeconómica, el aumento de la inclusión financiera tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico. Diferentes investigaciones han mostrado que la relación entre éste y desarrollo financiero es mutuamente causal aunque no es posible generalizar consecuencia de la especificidad de las políticas y de los niveles de eficiencia de las entidades en cada país y/o región (Ang 2008, Choong y Chan 2011, Demetriades y Hussein 1996, Khalifa Al-Yousif 2002, Suntsova 2011). Desde la óptica microeconómica, la globalización impone a las instituciones financieras cambios radicales consecuencia de las particularidades de su actividad: fuertemente reguladas, altamente competitivas y muy internacionalizadas. Paradójicamente, aunque el sector financiero se caracteriza por un gran dinamismo y habilidad para innovar, los niveles de rentabilidad en un entorno cada vez más competitivo dan lugar a que determinados segmentos de población tengan dificultades para acceder a determinados servicios financieros con consecuencias no sólo económicas sino también sociales.

En los últimos años, la relevancia de esta problemática ha dado lugar al desarrollo de diferentes proyectos internacionales con el objetivo de conformar marcos normativos y de políticas públicas para reducir los niveles de exclusión financiera. Una de estas iniciativas es la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI), creada en 2008 por la Fundación Bill y Melinda Gates, es una red de intercambio de información cuyo fin es apoyar el desarrollo de políticas de inclusión financiera. Otro ejemplo es el Pacto Global para la Inclusión Financiera (GPIF) constituido al amparo de la Cumbre del G20 en Corea del Sur en 2010. Esta plataforma internacional tiene como objetivo la promoción y la adopción por parte de los diferentes gobiernos nacionales de un conjunto de principios para promover la inclusión financiera (International Finance Corporation 2011).

Pero históricamente los ciudadanos-consumidores-empresarios insatisfechos por los servicios bancarios resolvían sus problemas de exclusión creando sus propias instituciones. En efecto, la accesibilidad a los servicios fue la principal razón de la creación de las cooperativas de servicios financieros (CSF). De esta forma, su dinámica de funcionamiento, basada en valores y principios específicos, y la integración estructural de los intereses de la colectividad gracias a su configuración organizativa ha permitido después de más de un siglo satisfacer las necesidades de grupos sociales, localidades y regiones mal servidas por las instituciones bancarias (Buendía Martínez et al. 2006).

En Latinoamérica, a pesar de que la presencia de las CSF es baja en términos de activos (1,5% del sistema financiero de la región) (Durán, 2011), su función es básica facilitando servicios financieros a más de setenta millones de personas. Con una tasa del 55% de la población en situación de exclusión financiera, tanto los gobiernos nacionales como las autoridades financieras están siendo cada vez más proactivos para tomar medidas que permitan reducir su incidencia incluyendo las CSF como uno de sus instrumentos (Stein, Randhawa y Bilandzic, 2011). Entre las diferentes experiencias destacan los casos brasileño y mexicano en los que las CSF son pilares clave en las políticas públicas de inclusión financiera mediante un proceso de integración y de normalización del sector cooperativo dentro del sistema financiero.

En este contexto, se inserta este trabajo estructurado en cinco partes cuyo objetivo es mostrar la función de las CSF como instrumento de inclusión financiera. Después de esta introducción, la segunda sección revisa la problemática de la exclusión financiera haciendo especial referencia a las diferentes opciones posibles para su reducción. Por su parte, el tercer epígrafe analiza el papel de las CSF en tanto que instrumento de inclusión financiera para, de esta forma, tratar en la cuarta sección los casos brasileño y mexicano como claras apuestas políticas por la fórmula cooperativa en aras de facilitar el acceso a los servicios bancarios de la población. Por último, la última sección contiene las conclusiones.

## **2. EXCLUSIÓN FINANCIERA: NUEVAS SOLUCIONES PARA UN VIEJO PROBLEMA**

A pesar de que la exclusión financiera no es un fenómeno nuevo, su conceptualización sigue resultando bastante confusa. Desde una perspectiva general, la exclusión financiera se refiere a la incapacidad de individuos, familias, grupos socioeconómicos o comunidades para acceder a servicios financieros necesarios en condiciones adecuadas (Decker 2004). La complejidad de los cambios económicos y sociales de las últimas décadas ha ampliado los diferentes tipos de exclusión pasando de las tradicionales limitaciones geográficas a la exclusión por falta de estatus administrativo o por razones morales (Cortés 2012).

La amplitud de causas complica las soluciones fundamentalmente por sus impactos negativos. En efecto, la interrelación de la inclusión financiera con la estabilidad financiera, la integridad de los mercados y la capacidad financiera de los consumidores requiere de medidas no sólo de oferta, en términos de infraestructuras y de creación de productos adecuados; sino también actuar en aquellos factores asociados a la demanda, incluyendo la protección de los usuarios y el marco regulatorio adecuado correspondiente (CONAIF 2012). Ello implica que la expansión de la accesibilidad financiera requiere que las medidas de política pública estén enfocadas en las diferentes dimensiones de la exclusión en términos de productos, causas y canales (Stein, Randhawa y Bilandzic 2011) utilizando para ello diferentes mecanismos: códigos voluntarios, intervención gubernamental directa y enfoques de mercado (European Commission 2008). Por lo que respecta a los primeros, su adopción está en consonancia con la mayor preocupación de las entidades financieras por ser consideradas empresas con un componente social. En definitiva, este interés refleja una voluntad de la empresa de satisfacer las demandas de la sociedad introduciendo actividades que mejoren su imagen. Esta necesidad ha dado lugar un espectacular desarrollo de códigos de prácticas voluntarios que, en muchos casos, implican la adopción de una perspectiva sostenible y social incluyendo acciones de inclusión financiera. Sin embargo, a pesar de la flexibilidad que estos instrumentos ofrecen a las empresas para autorregularse (Saurwein 2011, Schwartz 2001), la falta de iniciativa puede conducir a la intervención de las autoridades para imponer regulaciones que encuadren las actividades contra la exclusión financiera.

La intervención gubernamental mediante la promulgación de normas ha sido utilizada por algunos países para forzar a las entidades a hacer frente al problema de la exclusión bancaria (Barr, Viña, Personick y Schroder 2000) destacando tres iniciativas. En primer lugar, la ley belga que instituye como derecho el servicio bancario básico. En segundo lugar, la *Community Reinvestment Act (CRA)* de los Estados Unidos de América, en vigor desde 1977, con el objetivo de luchar contra la discriminación. Esta norma pretende estimular a las entidades de depósito a satisfacer las necesidades de crédito de las comunidades en las que opera haciendo especial hincapié en grupos de bajos/medios ingresos. En definitiva, esta norma pretende evitar cualquier discriminación crediticia basada en la raza, origen, religión, sexo, situación social y edad. Desde 1992 en las que los informes sobre la operativa de las entidades son públicos, aquellas entidades con una baja valoración han de justificar su comportamiento. En tercer lugar, la Ley C-8 canadiense establece la obligación para las instituciones financieras federales de producir un informe anual sobre su responsabilidad hacia la sociedad está basada en las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre el Futuro de los Servicios Financieros que analizó las demandas de la sociedad canadiense concentrándose en las donaciones, el impacto sobre el sistema económico tanto en el ámbito nacional como provincial, y las iniciativas para satisfacer las necesidades de los particulares y de las pymes evitando la exclusión bancaria (Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, 1998).

Por último, el estudio de los enfoques de mercado contra la exclusión financiera nos conduce al análisis de las entidades financieras. De una parte, se situaría la denominada banca social; es decir, instituciones capitalistas convencionales que desarrollan productos y servicios sociales para luchar contra la exclusión financiera. Entendida como una forma de práctica bancaria socialmente responsable en la que los proveedores de servicios financieros están preocupados por las repercusiones de su actividad. En este sentido, la facilitación de acceso a servicios bancarios tanto a particulares como a pymes es considerada como la contribución específica del sector a la sociedad (Prior y Argandona 2009, Zeegers 2000). De otra parte, estarían las entidades financieras alternativas caracterizadas por su naturaleza no lucrativa cuyos fondos provienen de diferentes fuentes (subvenciones, donaciones, préstamos especiales, etc.) siendo su objetivo la financiación de las necesidades de las comunidades para, de esta forma, generar empleo y proyectos sociales de desarrollo comunitario (Parker 2003). En una posición intermedia se ubicarían las CSF consecuencia de su origen, naturaleza y dinámica.

### **3. COOPERATIVAS DE SERVICIOS FINANCIEROS: EN EL ORIGEN DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA**

Las cooperativas representan una forma organizacional singular en la que sus reglas específicas, particularmente la igualdad de los miembros en el proceso de toma de decisiones y el reparto de los beneficios en función de la contribución de cada socio a la actividad, comenzaron a ponerse en práctica a partir de la segunda mitad del siglo XIX en diferentes sectores productivos cristalizándose a principios del siguiente siglo. Aunque es necesario esperar a los años 1930 para obtener una primera teorización cooperativa en tanto que respuesta original, combinación de agrupación de personas y empresa, a una marginalización relativa engendrada por la generalización de la economía capitalista de mercado (Malo y Tremblay 2004).

Entre las experiencias cooperativas de democratización y de inserción de actividades en el mercado, las de ahorro y crédito fueron iniciadas en Alemania tanto en el entorno urbano, por grupos de emprendedores artesanos, como en el rural con el objetivo de apoyar la reorganización de los pequeños agricultores hacia la producción de mercado

(Malo and Tremblay 2004). En el ámbito latinoamericano, la expansión de las CSF se produjo con la llegada de los emigrantes y las órdenes religiosas europeas aunque existían formas colectivas y sistemas de previsión social solidaria precolombinas que con el paso del tiempo fueron mezclándose (Coque Martínez 2002). Junto con las cooperativas agrarias, las CSF han sido y son uno de los sectores más significativos en América Latina con capacidad para “pautar el devenir del movimiento cooperativo considerado en su conjunto” (Mogrovejo, Mora y Vanhuynegem 2012, 72).

Históricamente las CSF han sido una forma de banca social utilizada por individuos y microempresas, más o menos marginalizadas, para movilizar recursos reorganizando sus actividades en los mercados a través de una nueva forma de organización. En los países desarrollados, donde las CSF están fuertemente consolidadas con importantes cuotas de mercado, han ejercido su influencia no sólo en la situación financiera de sus miembros sino también en el sistema financiero incrementando la competencia y limitando la rentabilidad del resto de instituciones financieras (PA Consulting Group 2003).

La consolidación del movimiento cooperativo en la industria financiera, sobre todo de los países desarrollados, ha derivado en una evolución hacia grupos cooperativos de naturaleza universal fuertemente integrados vinculados a las transformaciones del sector. Esta transformación provoca algunas tensiones tanto en el logro del equilibrio de su naturaleza como en su función de impulsor de la inclusión financiera. En el primer caso, incluso si las reglas/principios cooperativos son mantenidos, la dinámica de funcionamiento que combina el lado asociativo y empresarial en una economía de mercado capitalista se desliza cada vez más hacia el este último. En el segundo caso, su obligación para mantener la rentabilidad en el mercado puede limitar su capacidad de desempeñar un papel clave en la reinserción en el mercado de personas y de pymes excluidas por las transformaciones económicas y sociales sin ayuda ni gubernamental ni del sector no lucrativo. A pesar de ello, las CSF han conseguido mantener sus características distintivas: fuerte orientación hacia su mercado nacional, un amplio margen de intervención estratégica en manos de los decisores locales y una gran accesibilidad social y geográfica para sus miembros lo que implica el mantenimiento de servicios en regiones remotas aunque sean deficitarios financieramente (Malo y Tremblay 2004).

Además de la contribución en el mantenimiento de la accesibilidad a los servicios financieros, las CSF desempeñan una función clave en la promoción del desarrollo local, tanto en ámbitos urbanos como en áreas rurales, no sólo por ser proveedores de recursos financieros sino también por su filosofía y su pericia organizacional (McCarthy, Briscoe y Ward 1999, 8). En esta línea, la Secretaría General de Naciones Unidas en su informe de la 47 sesión de la Asamblea General (United Nations 1992) reconoce que las CSF tienen un fuerte potencial para movilizar recursos locales y proveer créditos a los miembros, particularmente en condiciones de escasez de capital promoviendo, de este modo, la actividad emprendedora y, por tanto, estimulando los multiplicadores locales.

Desde la perspectiva financiera, Douthwaite (1996) afirma que los bancos convencionales reducen el poder de compra de las comunidades como consecuencia de la fuga de los recursos depositados hacia otras zonas. Más aun, una vez que el dinero se desplaza sólo volverá en el caso de poder pagar su coste a tipos de interés del mercado internacional. Por el contrario, las CSF retienen los recursos locales dentro del territorio promoviendo consorcios de ahorros locales para los miembros, prestatarios locales, tanto para propósitos personales como empresariales. Sin embargo, McCarthy, Briscoe y Ward (1999) estiman que el volumen de créditos a empresas locales es reducido consecuencia de los diferentes requerimientos legales

para que los préstamos sean realizados a los miembros personas físicas aunque se permite las operaciones a los socios con finalidad empresarial. De esta forma, existe un amplio mercado que permitiría a las CFS estar más involucradas en la promoción del empresariado local pero que requiere una voluntad política de avance y cambio de la legislación de las CSF.

Gormeley (1993) afirma que, desde una perspectiva de desarrollo local, las CSF son actores de vital importancia no sólo porque permiten retener una mayor parte de los recursos monetarios autóctonos y dedicarlos a la financiación de actividades empresariales para el beneficio de la comunidad en su conjunto; sino porque ayudan a reducir la migración y la emigración local, de este modo sostienen las poblaciones y la salud demográfica de las comunidades locales. Por otra parte, desde una perspectiva organizacional, una de las más valiosas contribuciones de las CSF al desarrollo territorial es a través del principio de cooperación: su implicación favorece la prolongación de la visión de justicia social de las CSF tanto a los miembros individuales como a la comunidad en la que trabajan y residen.

#### **4. POLÍTICA FINANCIERA Y COOPERATIVISMO FINANCIERO: LOS CASOS BRASILEÑO Y MEXICANO**

En la mayoría de los países latinoamericanos, las instituciones bancarias no responden a las necesidades de la población. Considerando que la extensión de los servicios financieros requiere de acciones gubernamentales específicas (Solo, 2008), Brasil y México están a la cabeza de los países con políticas públicas contra la exclusión financiera. Uno de los ejes dentro de sus estrategias es el desarrollo de un movimiento cooperativo financiero fuerte mediante un marco legal acompañando de una estrecha regulación prudencial.

En el primer caso, la primera CSF brasileña se fundó en 1902 en el sur del país. Hasta mitad de los años sesenta el movimiento creció considerablemente consecuencia de un fuerte apoyo institucional y gubernamental. Las tres décadas siguientes, coincidiendo con la dictadura militar, fueron nefastas siendo casi prohibido tanto su creación como su operativa (Meinen y Port 2012). No es hasta la década de los noventa en el que las reformas económicas permiten levantar el veto existente. En efecto, la apertura de la economía en la industria financiera dio lugar a una mutación del sistema financiero en el que los bancos y las cajas públicas fueron los más afectados entrando en procesos de privatización, extinción y/o transformación. La evolución del sistema cooperativo financiero va ligada a este proceso. En los últimos quince años, el movimiento ha pasado de 980 a 1370 entidades lo que supone un crecimiento del 40%. Esta tendencia no sólo se produce en el número de CSF sino también en sus magnitudes básicas con relación al sistema bancario: su participación se ha multiplicado por siete en el caso de los activos, por cinco en los depósitos y por ocho para los depósitos.

Este desarrollo de las CSF ha sido consecuencia de una política abierta pero, al mismo tiempo, exigente del Banco Central de Brasil (BCB), quien tiene las competencias normativas y supervisoras, para encuadrar al cooperativismo financiero dentro del sistema bancario. Tal y como Meinen y Port (2012, 117) afirman el marco legal brasileño es uno de los más sofisticados y permisivos del mundo permitiendo un desarrollo pleno en el plano operacional financiero pero al mismo tiempo permitiendo disfrutar de determinadas prerrogativas en el ámbito tributario.

Dentro del Plan de Acción para el Fortalecimiento Institucional lanzado por el BCB en 2012 para la reducción de la exclusión financiera, las CSF representan uno de los tres instrumentos fundamentales (Banco Central do Brasil 2012). En efecto, las autoridades

financieras consideran que una parte del desarrollo del país depende de la capacidad de las CSF para aumentar el acceso no sólo a los servicios bancarios sino también al crédito (Henriques Pinheiro 2008). Es por ello que en los últimos veinte años la adecuación normativa ha ido evolucionando proporcionalmente a la eficiencia, resultados, actuación equilibrada y profesional de cada uno de los componentes del sistema cooperativo financiero (Soares y Melo Sobrinho 2008, 92).

Los avances del marco regulatorio del cooperativismo de crédito brasileño se ha producido de forma secuencial para cada uno de los niveles en los que se estructura. En el primero están las entidades de base cuya constitución ha pasado de estar restringida a dos tipos de vínculo común a la creación de libre admisión. En efecto, en un primer momento tan sólo era posible formar CSF de crédito rural, compuestas exclusivamente por personas que desarrollen de forma efectiva y predominante actividades agrícolas, pesqueras o extractivas; y de crédito mutuo que implica el ejercicio de determinada profesión, actividad o la existencia de vinculación a una determinada entidad, respectivamente (Henriques Pinheiro, 2008). La limitación que estos vínculos provocaban en la creación de las CSF fue una reivindicación del sector que consideraba limitada su capacidad para actuar en tanto que impulsor del desarrollo económico territorial. Para paliar en parte las consecuencias de este hecho, a finales del año 2002 se la creación de CSF por parte de pequeños y micro empresarios, así como microemprendedores responsables de negocios de naturaleza industrial, comercial y de servicios (Banco Central do Brasil 2002). Esta modificación permitía restablecer el equilibrio entre empresarios urbanos y rurales dado que la anterior regulación exigía la constitución por ramo de actividad, limitando su existencia a las grandes ciudades donde resulta factible poder reunir un número suficiente de empresarios de la misma especialidad para obtener una escala mínima de operaciones (Banco Central do Brasil 2003). La última etapa en este proceso liberalizador es la permisión de CSF de admisión libre, sin más vínculos que el territorio, aunque sujeta a determinados niveles de densidad poblacional que ha sufrido diferentes modificaciones hasta estar fijada a áreas con una población no superior a dos millones de habitantes (Banco Central do Brasil 2010).

Las centrales cooperativas, como segundo tipo de unidad, representan el pilar de su estructuración. Con un número mínimo de tres cooperativas singulares para su constitución, sus funciones han ido avanzando según se consolidaban las CSF pasando de la mera representación hasta la supervisión financiera de sus afiliadas siendo la adhesión de las entidades de base a una central obligatoria. Por último, en el tercer nivel de integración se encuentran las confederaciones constituidas por centrales y cuyo objetivo es orientar, coordinar y ejecutar actividades de apoyo (Brasil 2009). También en un tercer nivel pero con actividad financiera están los bancos cooperativos. La autorización para su creación no se produce hasta 1995 como respuesta a las necesidades de desarrollo y de crecimiento de diferentes grupos. Propiedad de las cooperativas singulares a través de sus centrales, permiten el acceso directo al mercado financiero, los servicios de compensación y las reservas bancarias (Soares y Melo Sobrinho 2008). La equiparación con el resto de bancos múltiples se produjo en el año 2000 introduciendo ciertas modificaciones normativas destacando la posibilidad de que inversores externos participaran en el capital social con un límite del 49% de las acciones con derecho a voto (Banco Central do Brasil 2000). Después de quince años de funcionamiento, los dos bancos existentes, Bancoob y Bansicredi, han tenido un crecimiento fulgurante en términos de créditos, depósitos y patrimonio siendo su función como agente financiero clave en el desarrollo de sus sistemas respectivos.

Si bien el cooperativismo financiero brasileño ha conseguido un desarrollo consolidado basado en el fortalecimiento de cada uno de los niveles del sector, su afianzamiento



dentro de la industria bancaria está sujeto a varios retos: a) la iniciación de fusiones entre entidades de base producidas en los últimos años es un signo del comienzo de una nueva etapa de consolidación del sector; b) la obligatoriedad de la gobernabilidad dual, incluida en la última reforma legislativa en 2010, importantes retos sobre todo en todo lo referente a la profesionalización de la dirección ejecutiva y a la separación de las funciones de ésta y del consejo de administración con cambios cualitativos importantes en la gestión de las entidades; c) el crecimiento futuro del sector pasa por solventar los problemas de competencia inter-sistémica para dirigirse a aumentar su tasa de penetración, sobre en el sector de los pequeños negocios, intentando reducir la dispersión de proveedores bancarios de una parte importante de su base social. La resolución de este aspecto es clave para hacer frente al aumento de la competencia del sector financiero consecuencia de la reducción paulatina de los tipos de interés.

En el caso de México, como segundo caso de estudio, una gran parte de su población no tiene acceso a servicios financieros básicos. Se estima que algo más de la mitad de las municipalidades, en su mayoría en el ámbito rural y semiurbano con menos de cincuenta mil habitantes, no cuentan con ninguna sucursal bancaria. La democratización del sistema financiero, como uno de los objetivos fundamentales del último plan de desarrollo, requiere de una política nacional de inclusión financiera que pudiera asegurar en el medio y largo plazo la estabilidad financiera, la integridad de los mercados y la capacidad financiera de los consumidores. De esta forma, la estrategia gubernamental tiene como objetivo minimizar los fallos de mercado que limitan la inclusión financiera favoreciendo la aparición de nuevos participantes en el sistema financiero mexicano y la generación de nuevas figuras de negocio acordes con las necesidades regionales y sectoriales no atendidas (CONAIF 2012). Con el objetivo de aglutinar a todos los agentes implicados y realizar una planificación integral, en octubre de 2011 se crea el Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF) como máxima instancia de consulta, asesoría, planificación y coordinación en las políticas públicas de lucha contra la exclusión financiera (Estados Unidos de México 2011).

Dentro de esta estrategia, destaca el papel del sector de ahorro y crédito popular (EACP) cuyo objetivo es la facilitación del acceso al crédito a sus miembros apoyando la financiación de micro, pequeñas y medianas empresas; propiciando el bienestar de sus miembros y de las comunidades en que operan, sobre bases educativas, formativas y del esfuerzo individual y colectivo. Compuesto por sociedades financieras populares y cooperativas de ahorro y préstamo, la normalización de éstas últimas representa un reto sin precedentes dentro del contexto latinoamericano. En el comienzo del nuevo milenio, su situación diferenciada con relación al resto de los países de la región estaba basada en dos aspectos: la multitud de estatutos jurídicos asimilados al sector cooperativo financiero y su dimensión siendo uno de los movimientos con mayor número de socios y activos aunque con una reducida cuota de mercado (Buendía Martínez y Tremblay 2002).

Fruto de una evolución errática a lo largo de sus cincuenta años de existencia, el cooperativismo financiero se consolidó sobre una fuerte base auto reguladora consecuencia de la inexistencia de un marco legal específico. En efecto, no es hasta 1994 con la promulgación de la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC) que se reconoce por primera vez en la historia mexicana a las CSF como tales. Los mínimos requerimientos operativos y la ausencia de control público provocaron que a comienzos del nuevo siglo el sector sufriera una grave crisis con la estafa a miles de ahorradores por la creación de falsas CSF. Este hecho derivó en la movilización de los poderes públicos y el movimiento, representado a través del Consejo Mexicano del Ahorro y el Crédito Popular (COMACREP) de nueva creación, para establecer un marco legal adecuado que permitiera no sólo evitar los casos de fraude sino también promover su desarrollo (Imperial Zuñiga y Ramírez Guerra 2001). El 4 de junio de

2001, se promulga la Ley del Ahorro y el Crédito Popular (LCAP) que implicaba una regulación global de las EACP como intermediarios financieros.

El nuevo marco legal implica un cambio radical en la dinámica del sector siendo sus tendencias básicas tres: a) la definición de un proceso formal de constitución de entidades; b) el reconocimiento de las SCAP como intermediario bancario lo que implica que hayan de ser supervisadas y que participen en los fondos de protección de depósitos financiero; y c) el aumento de competencias de las entidades representativas siendo las federaciones las encargadas de la supervisión auxiliar mientras que las confederaciones son las responsables de gestionar los fondos de protección (Buendía Martínez y Tremblay 2002). Pero el proceso de transformación no estuvo exento de dificultades. Tras múltiples reformas de la norma para solventar los diferentes problemas de las entidades, en junio de 2009 se promulga la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamos (LRASCAP) como nuevo marco regulador específico para las CSF con el objetivo de solventar tres grandes limitaciones detectadas: la ineficiencia del sistema de supervisión consecuencia de la libre afiliación de las entidades; el conflicto de intereses de las federaciones al poder supervisar y proporcionar servicios de asistencia técnica a las entidades; y la complejidad de funcionamiento de las federaciones como consecuencia de la afiliación de entidades populares, cooperativas y no cooperativas.

Si bien la esencia del cambio se mantiene en la nueva regulación, es necesario detenerse en algunos aspectos que han supuesto un giro importante. En primer lugar, las CSF se clasifican en dos grandes grupos: entidades con activos inferiores a 2,5 millones de unidades de inversión (UDIs) con capacidad para realizar operaciones básicas pero sin obligatoriedad de supervisión ni de aportación al seguro de depósitos; y aquellas cuyos activos superen esa cifra siendo clasificadas en cuatro grupos cada uno con un nivel de operaciones permitidas que lleva asociado diferentes niveles de regulación prudencial. En segundo lugar, las federaciones y conferencias no tienen ninguna competencia en términos de supervisión y de administración de fondo de protección estando, por tanto, reguladas por la LGSC. En tercer lugar, la autoridad regulatoria y supervisora es la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) con facultad para autorizar, regular, supervisar y sancionar. Y en último lugar, se crea un fondo de protección con cuatro funciones: la supervisión auxiliar, la gestión del seguro de depósitos, la realización de controles preventivos y la administración de un registro nacional cuya inscripción es obligatoria para todas las CSF (Estados Unidos de México, 2009).

## **CONCLUSIONES**

A pesar de que la exclusión financiera no es un problema nuevo, sus efectos negativos en la sociedad y en la economía han sido ampliamente estudiados en los últimos años. Esta mayor notoriedad se produjo como consecuencia de diferentes factores contextuales tales como: el proceso de desregulación, cuyo resultado ha sido un incremento de la competencia; el impacto de la crisis financiera y económica en la industria bancaria; la relación entre el acceso a los servicios financieros básicos y la exclusión social; y los efectos en el crecimiento y en el deterioro de las comunidades. Ello ha derivado en el resurgimiento de la inclusión financiera siendo un tema prioritario en las agendas políticas de gobiernos y organismos internacionales.

Las actuaciones para reducir la exclusión financiera son complejas consecuencia de la multiplicidad de sus causas y del poliformismo de su naturaleza. Desde la perspectiva de la provisión de los servicios financieros, las diferentes opciones podrían representarse en un *continuum* situándose en un polo las entidades financieras

convencionales con iniciativas que entrarían dentro de las actividades socialmente responsables; mientras que en el polo contrario, se posicionarían diferentes entidades alternativas apoyadas financieramente por el Estado, fondos privados o incluso por los grandes grupos financieros. Las CSF se emplazarían en una posición intermedia consecuencia de su origen y su naturaleza. En efecto, definidas como organizaciones comprometidas a responder de forma alternativa a las necesidades de servicios bancarios de sus comunidades, las CSF han conseguido consolidarse manteniendo sus características distintivas: una fuerte orientación hacia los mercados locales, regionales y nacionales, un amplio margen de intervención estratégica en manos de los decisores locales y una amplia accesibilidad geográfica y social para sus miembros. Además, su específica forma organizacional basada en prácticas de reciprocidad y de redistribución ofrece un modelo de gobernabilidad alternativo al puramente capitalistas convencional.

En el contexto latinoamericano, el perfil de la industria financiera viene definido por la reducción drástica del papel de los bancos públicos con una fuerte concentración de la banca privada, tanto nacional como extranjera, las CSF juegan un papel de primer orden en la facilitación de servicios financieros a más de setenta millones de personas. Brasil y México son claros ejemplos de la efectividad de las políticas financieras contra la exclusión financiera apostando por el movimiento cooperativo. A pesar de su éxito, en los próximos años ambos movimientos tienen que transformarse, de instrumento de inclusión financiera a intermediario financiero en igual de condiciones que el resto de los agentes, para conformar como una opción alternativa a la banca comercial con plena capacidad operativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANG, J.B. (2008). A Survey of Recent Developments in the Literature of Finance and Growth. *Journal of Economic Survey* 22, nº. 3: 536-576.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2000). Resolução 2.788 do Banco Central do Brasil, 30 novembro 2000, dispõe sobre a constituição e o funcionamento de bancos comerciais e bancos múltiplos sobre controle acionário de cooperativas centrais de crédito. Brasília: Banco Central do Brasil.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2002). Resolução 3.058 do Banco Central do Brasil, 20 dezembro 2002, introduz alterações no Regulamento anexo à Resolução 2.771, de 2000, que disciplina a constituição e o funcionamento de cooperativas de crédito. Brasília: Banco Central do Brasil.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2003). *Democratização do Crédito no Brasil. Principais Desafios. Atuação do Banco Central*. Brasília: Banco Central do Brasil.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2010). Resolução 3.859 do Banco Central do Brasil, 27 maio 2010, Altera e consolida as normas relativas à constituição e ao funcionamento de cooperativas de crédito. Brasília: Banco Central do Brasil.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2012). Parceria Nacional para la inclusão financeira. Plano de ação para fortalecimento do ambiente institucional. Brasília: Banco Central do Brasil. Disponível en: [http://www.bcb.gov.br/nor/reincfin/Plano\\_de\\_Acao\\_PNIF.pdf](http://www.bcb.gov.br/nor/reincfin/Plano_de_Acao_PNIF.pdf)
- BARR, M.S, VIÑA L.Y, PERSONICK V.A. Y SCHRODER, M.A. (2000). Le Community Reinvestment Act (CRA): son impact sur le crédit aux communautés à faibles revenus aux États-Unis. Dans: *Banques et cohésion sociale. Pour un financement de l'économie à l'échelle humaine: la faillite des banques, les réponses des citoyens*, ed. International Association of Investors in the Social Economy, 218-239. Paris: Éditions Charles Léopold Mayer.
- BRASIL. (2009). Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009, dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e revoga dispositivos das Leis nos 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Brasília: DOU.

- BUENDÍA MARTÍNEZ, I, LAPOINTE, M-J, ROY, J Y TREMBLAY, B. (2006). La responsabilité sociale des banques commerciales et des coopératives de services financiers: de nouvelles réalités canadiennes. *Gestion. Revue internationale de gestion* 31, nº. 2:110-118.
- BUENDÍA MARTÍNEZ, I. Y TREMBLAY, B. (2002). Transformación del cooperativismo financiero mexicano: un proceso en marcha. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 43: 173-204.
- CHOONG, C.-K Y CHAN, S.-G. (2011). Financial Development and Economic Growth: A review. *African Journal of Business Management* 5, nº 6: 2017-2027.
- CONSEJO NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA (CONAIF). (2012). *Reporte de inclusión financiera 4*. Ciudad de México: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- CORTÉS, F.J. (2013). Nuevas formas de exclusión financiera en España. Ponencia presentada en el IX Coloquio University Meets Microfinance “Inclusión financiera y microfinanzas en América Latina”, mayo 30-31, en Salamanca, España.
- COQUE MARTINEZ, J. (2002). Las cooperativas en América Latina: visión histórica general y comentario de algunos países tipo. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 43: 145-172.
- DECKER, O.S. (2004). Corporate social responsibility and structural change in financial services. *Managerial Auditing Journal* 19, nº. 6: 712-728
- DEMETRIADES, P.O Y HUSSEIN, K.A. (1996). Does Financial Development Cause Economic Growth? Time-Series Evidence from 16 Countries. *Journal of Development Economic* 51, nº. 2 : 387-411.
- DOUTHWAITE, R. (1996). *Short Circuit*. Dublin: The Lilliput Press.
- DURÁN, A. (2011). *Datos y ranking de cooperativas de ahorro y crédito en América Latina y Caribe*. Costa Rica: Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV).
- ESTADOS UNIDOS DE MÉXICO. (2009). Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo 2009. *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 13 de agosto.
- ESTADOS UNIDOS DE MÉXICO. (2011). Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Inclusión Financiera. *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 3 de octubre.
- EUROPEAN COMMISSION. (2008). *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*. Brussels: European Commission.
- GORMLEY, M. (1993). Employment – Job Creation. In: *Report 1993*, ed. Irish League of Credit Unions, 42-58. Dublin: Irish League of Credit Unions.
- GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DU SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS CANADIEN. (1998). Les attentes du public et le comportement des institutions financières. Document d'information nº. 4. Ottawa: Ministère des Finances.
- HENRIQUES PINHEIRO, M.A. (2008). *Cooperativas de crédito. História da Evolução normativa no Brasil*. Brasilia: Banco Central do Brasil.
- IMPERIAL ZUÑIGA, R. Y RAMÍREZ GUERRA, F. (2001). *Banca social. Historia, actualidad y retos de las finanzas populares*. Mexico DF: Caja Popular Mexicana.
- INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. (2011). *Financial Inclusion Data. Assessing the Landscape and Country-Level Target Approaches*. Washington: International Finance Corporation.
- KEMPSON, E, WHYLEY C, CASKEY J Y COLLARD S. (2000). *In or out? Financial exclusion: a literature and research review*. London: Financial Services Authority
- KHALIFA AL-YOUSIF, Y. (2002). Financial Development and Economic Growth Another look at the Evidence from Developing Countries. *Review of Financial Economics* 11, nº. 2: 131-150.
- MALO, M-C. Y TREMBLAY, B. (2004). Coopératives financières et solidarités, *Finance et Bien Commun*, 20: pp.66-73.
- MEINEN, E. Y PORT, M. (2012). *O cooperativismo de crédito ontem, hoje et amanhã*. Brasilia: Confefbras.

- MCCARTHY, O., BRISCOE, R. Y WARD, M. (1999). *Credit Unions and Job Creation*. Cork: Centre for Co-operative Studies, NUI University College Cork.
- MOGROVEJO, E, MORA, A. Y VANHUYNEM, P. (eds.). (2012). *El cooperativismo en América Latina. Una diversidad de contribuciones al desarrollo sostenible*. La Paz: OIT para los Países Andinos.
- PARKER, K Y LYONS, M. (2003). *Community Development Finance Institutions: Evidence from Overseas and Australia*. Sydney: University of Technology.
- PA CONSULTING GROUP. 2003. *Mutually assured destruction?* United Kingdom: PA Consulting Group.
- PRIOR, F Y ARGANDOÑA, A. (2009). Credit Accessibility and Corporate Social Responsibility in Financial Institutions: the Case of Microfinance. *Business Ethics: A European Review* 18, nº. 4: 349-363.
- SAURWEIN, F. (2011). Regulatory Choice for Alternative Modes of Regulation: How Context Matters. *Law & Policy* 33, nº. 3: 334-366.
- SCHWARTZ, M.S. (2001). The Nature of the Relationship Between Corporate Codes of Ethics and Behavior. *Journal of Business Ethics* 32, nº. 3: 247-262.
- SOARES, M.M. Y MELO SOBRINHO, A.D. (2008). *Microfinanças. O papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito*. Brasília: Banco Central do Brasil.
- SOLO, T.M. (2008). Financial exclusion in Latin America - Or the social costs of not banking the urban poor. *Environment and Urbanization* 20, nº. 1: 47-66.
- STEIN, P, RANDHAWA, B Y BILANDZIC, N. (2011). *Toward Universal Access. Addressing the Global Challenge of Financial Inclusion*. Washington: International Finance Corporation.
- SUNTSOVA, O.O. (2011). Influence of Financial Development upon Economic Growth: Theoretical Determination. *Actual Problems of Economics* 126, nº. 12: 152-159.
- UNITED NATIONS. (1992). Report of Secretary-General. *Document A/47/216-E/1992/43*, 28<sup>th</sup> May.
- ZEEGERS, J. (2000). Quelle responsabilité sociale pour les banques? Dans: *Banques et cohésion sociale. Pour un financement de l'économie à l'échelle humaine: la faillite des banques, les réponses des citoyens*, ed. International Association of Investors in the Social Economy, 157-161. Paris: Éditions Charles Léopold Mayer.