



# Regulación del sector de las finanzas populares como instrumento para la Inclusión Financiera

**CONAMIC**

*Junio 2013*

# Contenido

**Regulación.**

**Integración de la Regulación Financiera.**

**¿Por qué regular y supervisar el sistema financiero?**

**Finanzas populares como parte del sistema financiero.**

**Sujetos que integran las finanzas populares.**

**Agencias reguladoras.**

**Marco normativo.**

**Comparativo de regulación diferenciada. Banca comercial vs Entidades Populares.**

**Problemática que presenta el sector popular.**

**Medidas para disminuir la problemática.**

**Beneficios de una regulación diferenciada.**

**Desafíos.**

**Reforma Financiera.**

# Regulación

## ¿Qué es la regulación?

- Son las **reglas que emite el estado para normar las actividades económicas y sociales de los particulares.**

## ¿Para qué regular?

- El Estado mediante estas reglas pretende **garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados, generar certeza jurídica, garantizar derechos de propiedad, evitar daños inminentes o bien atenuar o eliminar daños existentes a la salud o bienestar de la población, a la salud animal y vegetal, al medio ambiente, a los recursos naturales o a la economía.**

## ¿Qué es la regulación financiera?

- Son las **reglas que emite el estado para normar las actividades en el sector financiero a fin de lograr un objetivo dual: Por una parte, establece medidas de carácter prudencial para evitar quebrantos y prevenir la transmisión de efectos negativos hacia los ciudadanos, mientras que, por otro lado, atiende al fomento de la actividad crediticia y la competencia en la prestación de los servicios financieros.**

## Integración de la Regulación Financiera



### ¿Por qué regular y supervisar el sistema financiero?

Las autoridades mediante la labor de supervisión y regulación de las entidades financieras que forman parte del sistema financiero, persiguen básicamente la consecución de dos objetivos:

**I.- La estabilidad del sistema financiero** que pasa, fundamentalmente, por asegurar el buen funcionamiento regular de sus distintos mercados, así como por la vigilancia de la solvencia de las entidades participantes en el sistema, y

**II.- La protección de los usuarios de los servicios financieros**, especialmente a aquellos que se encuentran en una posición de desventaja por falta de los conocimientos necesarios o de los recursos adecuados para poder actuar con las garantías suficientes.

# Finanzas Populares como parte del sistema financiero

*“Las finanzas populares son una de las herramientas más prometedoras y costo-efectivas en la lucha contra la pobreza global”. Jonathan Morduch*

Se llaman **finanzas populares** a todos los **instrumentos y mecanismos** que tienen por **objeto proveer servicios financieros** como créditos, servicios de ahorro y otros servicios, **para impulsar el desarrollo económico y social de las familias que no tienen acceso a las instituciones del sector bancario tradicional.**



## Sujetos que integran las Finanzas Populares

La CNBV señala como parte del sector popular a:

- \* Entidades de ahorro y crédito popular
- \* Financieras populares

Estas sociedades son autorizadas y supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

La principal **clasificación** que se realiza de ellas es **por su nivel de operación**, en cada uno de los casos y dependiendo de éste, están acotadas sus actividades. Asimismo, **requieren de autorización de la CNBV para cambiar de nivel de operaciones y ampliar sus actividades** para continuar con su dinámica operativa.

**Al incorporarse al Sistema Financiero Mexicano (SFM) y ser reguladas, su orientación pasa de la sustentabilidad financiera de las operaciones actuales, a buscar los recursos necesarios para la expansión planeada**, ya que al reconocer la insuficiencia de los fondos proporcionados vía aportaciones de ahorro y de préstamos de socios, crean mayores vínculos con el SFM.



## Sujetos que integran las Finanzas Populares

Cabe señalar que existen otras entidades financieras que también promueven servicios financieros a familias de bajos recursos, por ejemplo: instituciones bancarias, casas de empeño, microfinancieras, sociedades financieras de objeto múltiple y otras sociedades mercantiles.

Como se puede apreciar, existe una amplia gama de instituciones que ofrecen servicios financieros a familias pobres, ya sea para fines comerciales, la distribución del consumo en el tiempo, el financiamiento de obligaciones sociales, emergencias, etcétera, sino también al ahorro, a las transferencias de dinero y a los seguros. No obstante, nos enfocaremos al sector popular regulado por la CNBV.



## Agencias Regulatorias

### CNBV

- Es la encargada de **vigilar y regular al sector financiero** mediante la emisión de **regulación prudencial** para limitar la toma excesiva de riesgos por parte de los intermediarios y así evitar que realicen operaciones que puedan provocar su falta de liquidez o solvencia.

### CONDUSEF

- Es la encargada de **supervisar, vigilar e inspeccionar al sector financiero, en términos de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros**. Asimismo, **responde ante denuncias y reclamaciones** que los clientes de dichas entidades presenten en su contra; además, puede analizar y evaluar contratos de adhesión, publicidad y estados de cuenta.

Por lo anterior, la **CNBV** busca **salvaguardar la estabilidad e integridad del sistema financiero** mexicano y fomentar su eficiencia y desarrollo incluyente en beneficio de la sociedad y la **CONDUSEF** busca **proteger a los usuarios de los servicios financieros**.



## Marco Normativo

### SCAP, SOFIPO

- Cada entidad financiera está regulada por su propia Ley.
- La normatividad emitida por la CNBV prevé tanto **regulación diferenciada** como **medidas prudenciales** (se explica más adelante).
- La normatividad emitida por la CONDUSEF busca proteger los usuarios de los servicios y productos que estas entidades financieras proporcionan.

## Características Banca Comercial vs Entidades Populares

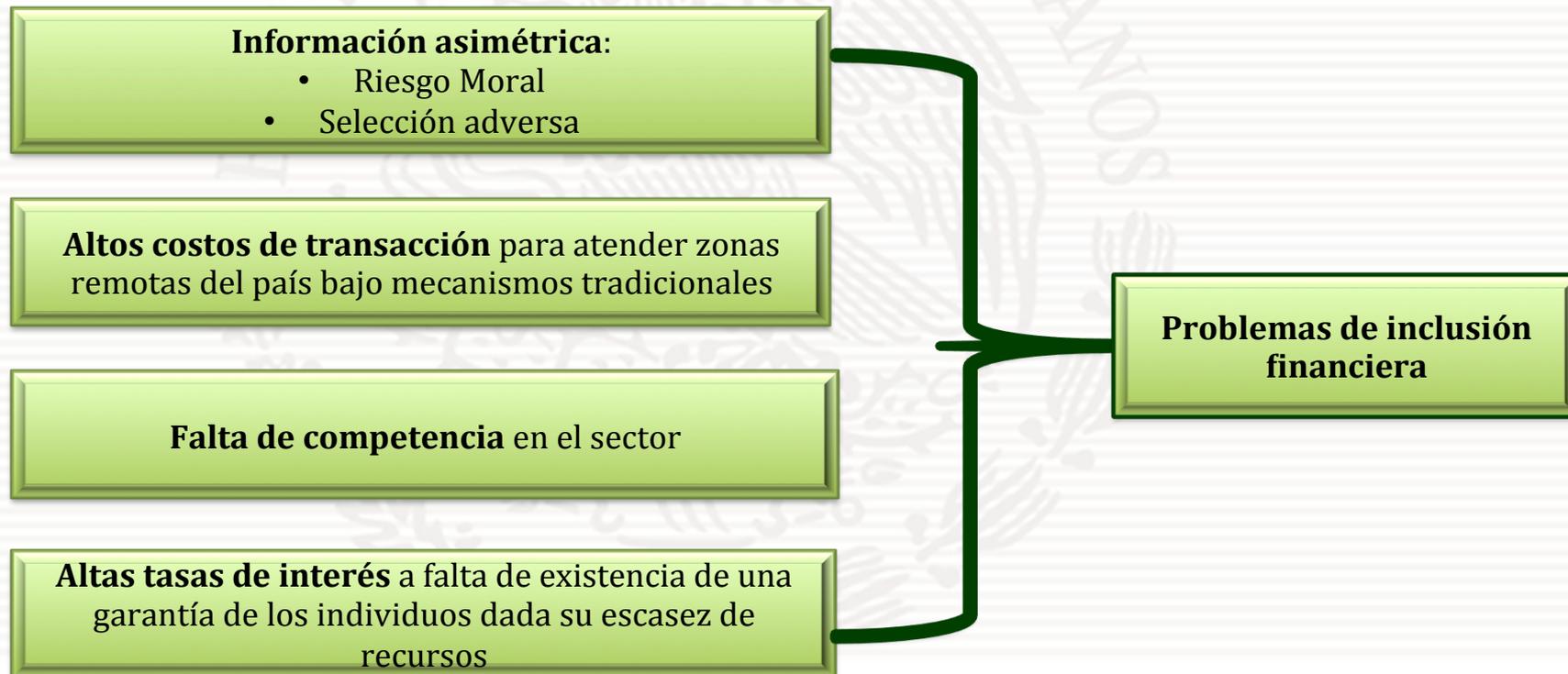
Categoría	Banca comercial	Entidades de finanzas populares
Gobernanza.	Institución maximizadora de beneficios y accionistas individuales.	Banco de escala pequeña u organizaciones no gubernamentales (en este caso, los accionistas son principalmente instituciones sin fines de lucro).
Características de los clientes.	Individuos diversos asalariados y del sector formal empresarial. Geográficamente son dispersos.	Emprendedores de bajos ingresos con documentación formal limitada y unidades de negocio rudimentarias. Están localizados en una área geográfica específica.
Características del servicio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor tamaño.</li> <li>• Menor término.</li> <li>• Menor tasa de interés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menor tamaño.</li> <li>• Menor término.</li> <li>• Mayor tasa de interés.</li> </ul>
Metodología de financiamiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentación formal y colateral.</li> <li>• Pago mensual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Metodología común de micropréstamo”.</li> <li>• Pagos semanales o quincenales.</li> </ul>

## Comparativo de regulación Banca Comercial vs Entidades Populares

Banca comercial	Entidades de finanzas populares
Su constitución requiere autorización de la CNBV y de Banxico.	La de SOFIPO requiere la autorización de la CNBV y dictamen favorable de una Federación. Para las SCAP, se requiere la autorización de la CNBV y dictamen favorable del Comité de Supervisión Auxiliar.
La banca comercial no está dividida por el nivel de sus activos totales.	Las SOFIPOS y SCAP se dividen de acuerdo a un “nivel de operaciones” determinado por el monto de activos totales. En base a eso, las regulaciones varían.
El capital mínimo que establece la regulación prudencial es de 90 millones de UDIS (mUDIS).	En el caso de las SCAP y las SOFIPOS, el mínimo varía dependiendo del monto de activos totales, situándose en un rango de 100,000 – 22, 500, 000 UDIS.
Se emplea cierta metodología de cálculo para la determinación de las cuotas destinadas al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.	En el caso de las SOFIPOS y SCAP, se tiene una cobertura de hasta 25,000 UDIS por socio por concepto de protección del seguro de depósitos.

## Áreas de oportunidad que presenta el sector popular

La regulación actual presenta algunas áreas de oportunidad relacionados con la inclusión financiera, el cual es definido por la CNBV como el **acceso y uso de servicios financieros**, bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de **protección al consumidor y promueva la educación financiera** para mejorar las capacidades financieras de todos los segmentos de la población, que versan sobre lo siguiente:



## Áreas de oportunidad que presenta el sector popular

Aunado lo anterior, tenemos otras áreas de oportunidad que pueden atender las siguientes observaciones:

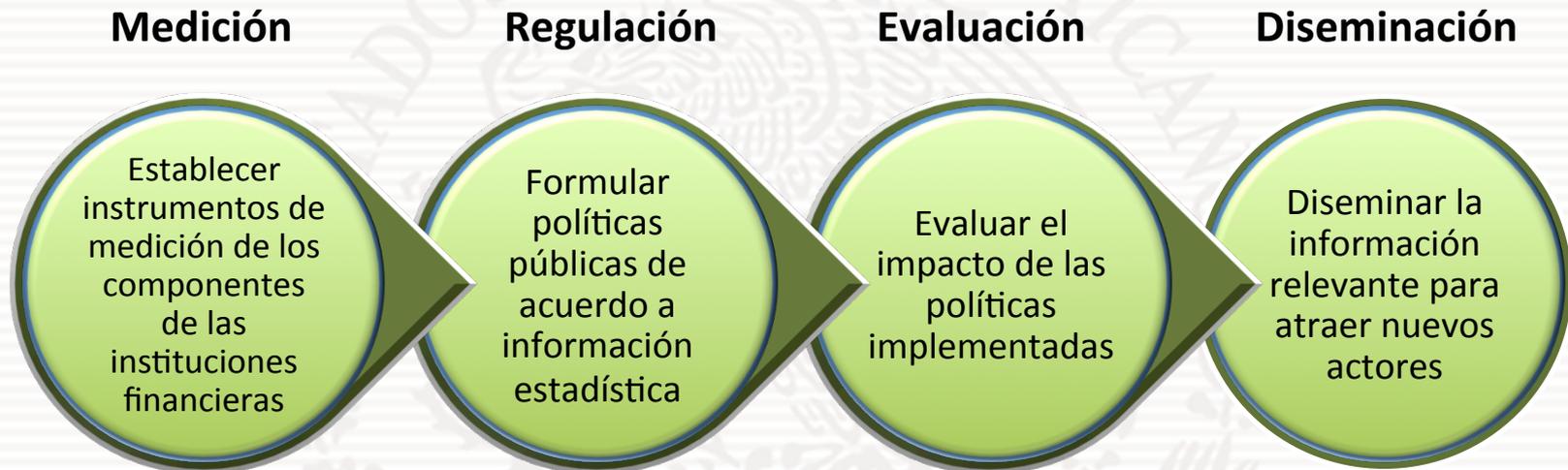
La regulación actual aplica un criterio de igualdad a instituciones de diferentes tamaños, respecto a las reservas de capitalización y liquidez. Lo anterior, podría provocar una disminución del crédito, así como su encarecimiento.

Resulta necesaria la intervención gubernamental en un mercado que muestra el **80% de los activos del sector concentrados y el 70% del fondeo interbancario en 7 participantes**, con una regulación que fomente el desarrollo del sector y aliente el otorgamiento de crédito a las medianas y pequeñas empresas.

Los apoyos a estas instituciones cobran relevancia toda vez que su objeto es **llevar servicios financieros a los sectores de la población que no tienen acceso a ellos**, procurando la igualdad y el desarrollo económico.

## Medidas para disminuir los problemas de inclusión financiera

Para evitar los problemas descritos, la CNBV ha establecido una estrategia para diseñar políticas públicas con el objetivo de reducir las fallas de mercado que limitan la inclusión financiera, basada en cuatro áreas de acción:



Dichas medidas le han permitido a la autoridad sentar las bases para determinar y, a su vez, evaluar con mejores elementos, el rumbo de los cambios en la regulación tendientes a promover un mayor acceso y uso de servicios financieros dentro de un sistema financiero sano, solvente e incluyente.



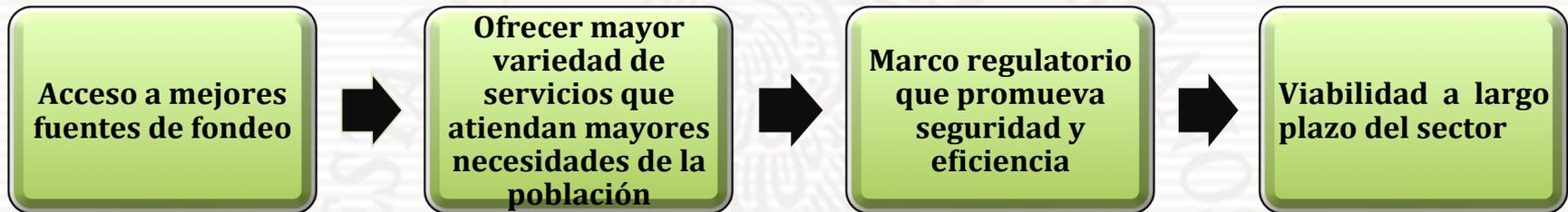
# Medidas para disminuir los problemas de inclusión financiera

Asimismo, la autoridad ha implementado medidas prudenciales para:

- Asegurar que los **participantes de mercado** actúen de manera **prudente**, para lo cual se establece **incentivos**.
- **Evitar la toma excesiva de riesgos.**
- Tener la capacidad de **potenciar la innovación financiera**
- Llevar a cabo una **función de supervisión y monitoreo efectivo** respecto a las actividades en el sector y el riesgo asociado con el mismo.

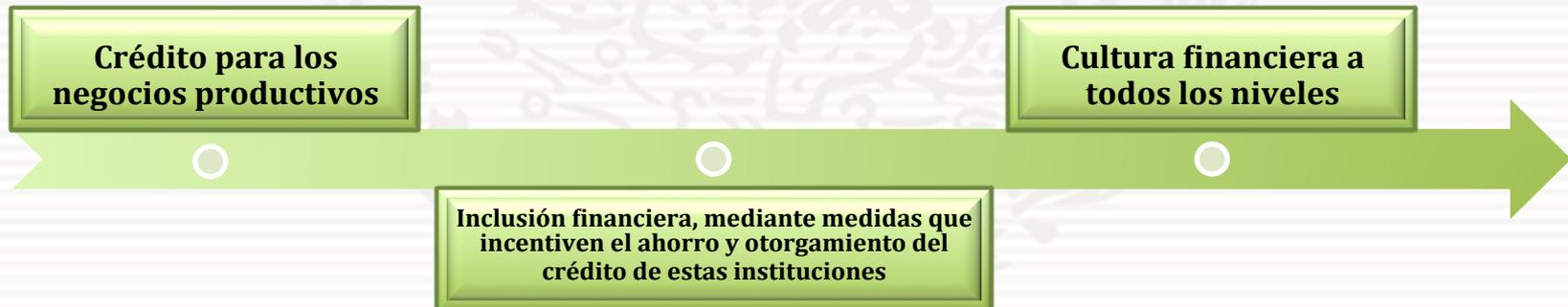
## Desafíos

No obstante lo anterior, dichas medidas podrían fortalecerse si se implementa una regulación diferenciada que tome en consideración el mercado al que se enfocan las finanzas populares, las zonas geográficas en las que se encuentran, su modelo de negocio, los costos de operación en los que incurren y el riesgo al que están expuestas, ya que traería diversos beneficios como:



Es importante destacar que las finanzas populares responden en general a imperfecciones del mercado y que suelen tender a segmentos de la población que no tienen acceso al sistema bancario. Por lo anterior, resulta necesario regular haciendo énfasis en la prevención pero sin neutralizar el capital.

Asimismo, se busca una regulación que promueva lo siguiente:





## Reforma Financiera

Bajo esa tesitura, la iniciativa de Reforma Financiera viene atender la problemática descrita ya que mediante las modificaciones a la Ley de Ahorro y Crédito Popular y la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

**Impulsar el desarrollo del sector de ahorro y crédito popular** mediante la incorporación de mecanismos que les permitan ampliar su cobertura.

**Impulsar que más mexicanos accedan a créditos** que les permitan realizar sus proyectos productivos en distintos ámbitos de la economía, y se mejorarán las condiciones de otorgamiento de los mismos.

**Causar un impacto favorable** en la estrategia que se lleva a **cabo en materia de inclusión financiera**, especialmente para la población que se ubica en las zonas más alejadas del país.

**Genera mayor confianza** ya que **establece mecanismos de transparencia**, lo que podría coadyuvar a que más personas se acerquen al sistema financiero y permitirá tomar decisiones informadas.

Pretende **disminuir riesgos para los usuarios**.

**Robustecer el régimen de intercambio de información** de las autoridades financieras nacionales entre sí y con autoridades financieras del exterior.



# Reforma Financiera

Para lograr lo anterior, las reformas a las citadas leyes versan sobre lo siguiente:

•Para **impulsar el desarrollo del sector de ahorro y crédito popular** propone que tanto las SOFIPOS como las SCAP puedan contratar con terceros la prestación de servicios necesarios para su operación, así como celebrar comisiones.

Ello, permitirá **que más mexicanos accedan a créditos** para realizar sus proyectos productivos en distintos ámbitos de la economía, y se mejorarán las condiciones de otorgamiento de los mismos; asimismo, **se fomentará el ahorro en tiempo y dinero**, y se **beneficiará a los terceros que sean contratados por las SOFIPOS y SCAPS** para prestar tales servicios, ya que les representará **nuevas fuentes de ingresos**.

Adicionalmente, dicha medida **causará un impacto favorable en la estrategia que se lleva a cabo en materia de inclusión financiera**, especialmente para la población que se ubica en las zonas más alejadas del país y de difícil acceso.

## Ley de Ahorro y Crédito Popular

*Artículo 36 Bis 3.- Las Sociedades Financieras Populares podrán contratar con terceros incluyendo a otras Sociedades Financieras Populares o entidades financieras, la prestación de los servicios necesarios para su operación, así como comisiones para realizar las operaciones a que se refiere el artículo 36 de esta Ley, de conformidad con las disposiciones de carácter general que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previo acuerdo de su Junta de Gobierno.*

## Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo

*Artículo 19 Bis.- Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con Niveles de Operación del I al IV podrán contratar con terceros incluyendo a otras Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con Niveles de Operación del I al IV o entidades financieras, la prestación de los servicios necesarios para su operación, así como comisiones para realizar las operaciones a que se refiere el artículo 19 de esta Ley, de conformidad con las disposiciones de carácter general que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previo acuerdo de su Junta de Gobierno.*



# Reforma Financiera

- Para **generar mayor confianza** se establecen mecanismos de transparencia, como son la entrega de información financiera a la CNBV, así como por la implementación de sanciones a efecto de que las SOCAPS y las SOFIPOS se apeguen cabalmente a la normatividad vigente.

Ley de Ahorro y Crédito Popular	Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo
<p><i>Artículo 136.- En ejercicio de sus facultades sancionadoras, la Comisión ajustándose a los lineamientos que apruebe su Junta de Gobierno, deberá hacer del conocimiento del público en general, a través de su portal de Internet las sanciones que al efecto imponga por infracciones a esta Ley....</i></p>	<p><i>Artículo 105.- En ejercicio de sus facultades sancionadoras, la Comisión ajustándose a los lineamientos que apruebe su Junta de Gobierno, deberá hacer del conocimiento del público en general, a través de su portal de Internet las sanciones que al efecto imponga por infracciones a esta Ley...</i></p>
<p><i>Artículo 124.- ...</i> I. ... II. ... a) y b) ... <b>Los reportes</b> a que se refiere la fracción II de este Artículo, de conformidad con las disposiciones de carácter general previstas en el mismo, se elaborarán y presentarán tomando en consideración, cuando menos, las modalidades que al efecto estén referidas en dichas disposiciones; las características que deban reunir los actos, operaciones y servicios a que se refiere este artículo para ser reportados, teniendo en cuenta sus montos, frecuencia y naturaleza, los instrumentos monetarios y financieros con que se realicen, y las prácticas comerciales y financieras que se observen en las plazas donde se efectúen; así como la periodicidad y los sistemas a través de los cuales habrá de transmitirse la información. Los reportes deberán referirse cuando menos a operaciones que se definan como relevantes, internas preocupantes e inusuales...</p>	<p><i>Artículo 71.- ...</i> I. ... II. ... a) y b) ... <b>Los reportes</b> a que se refiere la fracción II de este Artículo, de conformidad con las disposiciones de carácter general previstas en el mismo, se elaborarán y presentarán tomando en consideración, cuando menos, las modalidades que al efecto estén referidas en dichas disposiciones; las características que deban reunir los actos, operaciones y servicios a que se refiere este Artículo para ser reportados, teniendo en cuenta sus montos, frecuencia y naturaleza, los instrumentos monetarios y financieros con que se realicen, y las prácticas comerciales y financieras que se observen en las plazas donde se efectúen; así como la periodicidad y los sistemas a través de los cuales habrá de transmitirse la información. Los reportes deberán referirse cuando menos a operaciones que se definan como relevantes, internas preocupantes e inusuales.</p>



## Reforma Financiera

- Para **disminuir riesgos a los usuarios** propone establecer límites individuales y agregados a las operaciones que se realicen a través de los comisionistas.

### Ley de Ahorro y Crédito Popular

#### *Artículo 36 Bis 3.-...*

...  
**I...V**  
*VI. Los límites aplicables a las operaciones que podrán llevarse a cabo a través de terceros por cuenta de la propia Sociedad Financiera Popular, observando en todo caso, respecto de las operaciones previstas en el inciso a) de la fracción I del artículo 36 de esta Ley, lo siguiente:*

*a) Individuales, por tipo de operación y cliente, los cuales **no excederán** por comisionista de un monto diario equivalente en moneda nacional a **1,500 Unidades de Inversión**, por cada tipo de inversión y cuenta, **tratándose de retiros en efectivo**, así como del equivalente en moneda nacional a **4,000 Unidades de Inversión** respecto de **depósitos en efectivo**, y*

*b) Agregados, que no excederán por comisionista de un monto mensual equivalente al **50% del importe total de las operaciones realizadas en el período por la Sociedad de que se trate**. El límite a que se refiere este inciso, **será de 75%, durante los primeros dieciocho meses de operación con el comisionista**. Para efectos de lo anterior se entenderá como un solo comisionista a un Grupo empresarial.*

### Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo

#### *Artículo 19 Bis.- ...*

...  
**I...V**  
*VI. Los límites aplicables a las operaciones que podrán llevarse a cabo a través de terceros por cuenta de la propia Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo, observando en todo caso, respecto de las operaciones previstas en el inciso a) de la fracción I del artículo 19 de esta Ley, lo siguiente:*

*a) Individuales, por tipo de operación y socio, los cuales **no excederán** por comisionista de un monto diario equivalente en moneda nacional a **1,500 Unidades de Inversión**, por cada tipo de inversión y cuenta, **tratándose de retiros en efectivo**, así como del equivalente en moneda nacional a **4,000 Unidades de Inversión** respecto de **depósitos en efectivo**, y*

*b) Agregados, que no excederán por comisionista de un monto mensual equivalente al **50% del importe total de las operaciones realizadas en el período por la Sociedad de que se trate**. El límite a que se refiere este inciso, **será de 75%, durante los primeros dieciocho meses de operación con el comisionista**. Para efectos de lo anterior se entenderá como un sólo comisionista a un Grupo empresarial.*



# Reforma Financiera

- Para **robustecer el régimen de intercambio de información**, se prevé proporcionar a las autoridades financieras del exterior información protegida por disposiciones de confidencialidad en el entendido de que deberá existir un acuerdo en donde se contemple el principio de reciprocidad.

## Ley de Ahorro y Crédito Popular

### Artículo 122 Bis.- ...

...  
...

*Con el objeto de preservar la estabilidad financiera, evitar interrupciones o alteraciones en el funcionamiento del sistema financiero o del sistema de pagos, así como para facilitar el adecuado cumplimiento de sus funciones, la Secretaría, la Comisión, el Banco de México y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros deberán, a petición de parte interesada y en términos de los convenios a que se refiere el sexto párrafo de este artículo, intercambiar entre sí la información que tengan en su poder por haberla obtenido:*

- I. *En el ejercicio de sus facultades;*
- II. *Como resultado de su actuación en coordinación con otras entidades, personas o autoridades o bien,*
- III. *Directamente de otras autoridades.*

...

## Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo

### Artículo 70.- ...

...  
...

*Con el objeto de preservar la estabilidad financiera, evitar interrupciones o alteraciones en el funcionamiento del sistema financiero, así como para facilitar el adecuado cumplimiento de sus funciones, la Secretaría, la Comisión, el Banco de México y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros deberán, a petición de parte interesada y en términos de los convenios a que se refiere el sexto párrafo de este artículo, intercambiar entre sí la información que tengan en su poder por haberla obtenido:*

- I. *En el ejercicio de sus facultades;*
- II. *Como resultado de su actuación en coordinación con otras entidades, personas o autoridades o bien,*
- III. *Directamente de otras autoridades.*

...