



**HAL**  
open science

# El programa de créditos para la reducción de la pobreza: trayectorias políticas divergentes en Brasil bajo el PT y en México bajo el PAN

Mariana Falcão Chaise

## ► To cite this version:

Mariana Falcão Chaise. El programa de créditos para la reducción de la pobreza: trayectorias políticas divergentes en Brasil bajo el PT y en México bajo el PAN. Les Études du CERI, 2023, América latina. El año político 2022, n° 264-265, pp.72-87. hal-03968496

**HAL Id: hal-03968496**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03968496v1>**

Submitted on 1 Feb 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **El programa de créditos para la reducción de la pobreza: trayectorias políticas divergentes en Brasil bajo el PT y en México bajo el PAN**

**Mariana Falcão Chaise**

Prestar a los pobres como medio para ayudarles a minimizar los efectos de la vulnerabilidad o capacitarles para una mejor inclusión socioeconómica no es algo nuevo: ni en términos de acción social de grupos civiles organizados ni en términos de políticas públicas. Tampoco es nueva la existencia de un enorme mercado informal de préstamos, relacionado con las casas de empeño y los usureros, instituciones que tradicionalmente operan al margen de la economía formal<sup>1</sup> y que se dirigen – en general – a este mismo público, dentro de un capitalismo "subterráneo" o "sumergido". El fenómeno que efectivamente se inicia en la década de 1990 – a nivel global – es la proliferación de instituciones lucrativas de tipo formal, que compiten por la atracción de ese público antes organizado por la filantropía, el Estado y la clandestinidad, conformando algo que Hudson<sup>2</sup> llamó la "industria de la pobreza" y que Mader<sup>3</sup> y Schwittay<sup>4</sup> calificaron como su "financiarización". También es reciente, además de bastante voluminoso, el debate sobre las supuestas ventajas de lo que se denomina convencionalmente "inclusión financiera" o "democratización de las finanzas", que fomentado por los Organismos Internacionales y creciendo en el ámbito académico evidencia una "panacea de elección"<sup>5</sup> de las estrategias preferenciales para combatir la pobreza.

Este artículo pretende comparar dos experiencias de implementación de políticas para el acceso popular al crédito desde gobiernos de diferentes ideologías: México, mientras las administraciones del Partido de Acción Nacional (PAN) y Brasil, mientras las administraciones del Partido de los Trabajadores (PT). La estrategia comparativa pretende poner de manifiesto que, aunque se inscriban en un mismo paradigma, las políticas públicas difieren en sus diseños, objetivos y en las justificaciones de los actores implicados en su promoción.

Lo que los Organismos Internacionales y las agencias de desarrollo estimularon fue la adopción de un tipo específico de política crediticia: una que trabajara sobre la viabilidad de las Instituciones Microfinancieras (IMF) privadas, autosuficientes en su gestión y recursos, y que no contara con la competencia o la interferencia del Estado al otorgar créditos a los más pobres<sup>6</sup>. Este trabajo pretende demostrar que no todas las políticas de crédito siguieron estas normas: si México parece ser un caso modelo de microfinanzas según las prescripciones de estos actores internacionales, Brasil bajo un gobierno de centroizquierda parece ser un caso desviado, incluso en relación con la literatura crítica sobre políticas de crédito en el campo de la sociología política y económica. Así, la "inclusión financiera" y la "democratización

---

<sup>1</sup> H. Karger, *Shortchanged : Life and Debt in the Fringe Economy*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, 2005

<sup>2</sup> M. Hudson, *The Merchants of Misery : How Corporate America Profits from Poverty*, Monroe, Common Courage Press, 1996.

<sup>3</sup> P. Mader, « The financialization of poverty », in *The Political Economy of Microfinance : Financializing Poverty*, Londres, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 78-120.

<sup>4</sup> A. F. Schwittay, « Making poverty into a financial problem : From global poverty lines to Kiva.Org », *Journal of International Development*, Vol. 26, n° 4, 2014, pp. 508-519.

<sup>5</sup> A. Roy, *Poverty Capital : Microfinance and the Making of Development*, Nueva York, Routledge, 2010.

<sup>6</sup> Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), « Key Principles of Microfinance » 2004.

de las finanzas", por un lado, o la "financiarización de la pobreza", por otro, son trayectorias de inclusión de los más pobres en el entorno bancario formal que pueden seguir dinámicas diferentes al partir de motivos políticos distintos.

En el caso mexicano, nos centraremos en el análisis de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), que pretendía actuar sobre la informalidad urbana y rural, así como en la promoción de las cuentas nómina, que incluyen la oferta de préstamos de nómina entre sus servicios. Para el caso de Brasil, analizaremos la política de crédito a la nómina instituida para los trabajadores formales y las políticas de crédito al consumo dirigidas a los trabajadores informales: en particular las Medidas Provisionales 121/2003 y 122/2003. Nos basaremos, además del análisis de las fuentes documentales y los datos sobre la inclusión financiera, en entrevistas realizadas en Brasil y México, divididos nuestros entrevistados en tres grupos: burócratas; líderes sindicales y empresarios financieros.

### **La agenda del crédito: entre la "inclusión financiera" y la "financiarización" de la política social**

A grandes rasgos, las tesis impulsadas sobre todo por el Banco Mundial y las Naciones Unidas preveían que el acceso a los servicios bancarios y financieros promovería el bienestar de categorías poblacionales determinadas. De inicio, los sub-bancarizados: aquellos que no tendrían acceso a depósitos seguros para sus ingresos o facilidades para sus transacciones diarias, incluida la recepción de salarios y prestaciones sociales. También, en beneficio de una categoría más amplia: aquellos que, aun siendo "bancarizados", no tendrían acceso al crédito por el riesgo de incumplimiento de los contratos; individuos, por tanto, carentes de documentación completa y de buen historial crediticio, incapaces de ofrecer a los bancos sólidas garantías de pago. La democratización de las finanzas, por lo tanto, beneficiaría a los desempleados, a los trabajadores informales, incluso en el campo, y a los trabajadores formales con bajos ingresos, así como a mujeres, pensionistas y estudiantes.<sup>7</sup>

Las ventajas del acceso popular al crédito se han elaborado sobre la base de una plétora de justificaciones: las condiciones de financiación serían más favorables en instituciones financieras formales;<sup>8</sup> se ampliaría el acceso a servicios como salud y educación,<sup>9</sup> además del acceso a la vivienda<sup>10</sup> y al consumo de bienes duraderos;<sup>11</sup> además, aumentaría la seguridad individual y del hogar en períodos de fluctuación estacional de los ingresos o del consumo,

---

<sup>7</sup> Banque mondiale, « Focus on Sustainability 2004 », 2005.

<sup>8</sup> S. Straub, « Informal sector : The credit market channel », *Journal of Development Economics*, Vol. 78, n° 2, 2005, pp. 299-321.

<sup>9</sup> W. Matekenya, C. Moyo, L. Jeke, « Financial inclusion and human development : Evidence from Sub-Saharan Africa », *Development Southern Africa*, Vol. 38, n° 5, 2021, pp. 683-700 ; M. M. Pitt, S. R. Khandker, « The impact of group-based credit programs on poor households in Bangladesh : Does the gender of participants matter ? », *Journal of Political Economy*, Vol. 106, n° 5, 1998, pp. 958-996.

<sup>10</sup> T. Gillespie, « Collective self-help, financial inclusion, and the commons : Searching for solutions to Accra's housing crisis », *Housing Policy Debate*, Vol. 28, n° 1, 2018, pp. 64-78.

<sup>11</sup> M. Chakrabarty, S. Mukherjee, « Financial welfare : An entropy-based consumption diversification approach », *The European Journal of Development Research*, Vol. 34, n° 3, 2022, pp. 1486-1521.

como en el caso de los períodos de desempleo o enfermedad.<sup>12</sup> Por último, beneficiaría la creación de empresas que permitan a las familias mantenerse autónomamente.<sup>13</sup> El acceso al crédito funcionaría, en definitiva, como una especie de "ampliación de los ingresos", con efectos sobre la autoestima, la calidad de vida y las perspectivas de futuro de los individuos.

Al mismo tiempo, las tesis que se dirigían al conjunto de la población predecían que tanto la inclusión financiera como la democratización de las finanzas generarían una reducción general de la pobreza<sup>14</sup> y, en última instancia, reducción de la propia desigualdad,<sup>15</sup> indicando que no sólo la exclusión financiera de una parte de la población sería una consecuencia de su exclusión social, que generaría una acumulación de desventajas, sino que su propia causa. Por lo tanto, cualquier esfuerzo para ampliar el crédito a nuevas poblaciones se consideraría – siguiendo estas tesis – acciones eminentemente pro-pobres.<sup>16</sup>

Por último, al igual que los individuos más pobres estarían más sujetos a la exclusión financiera, el mismo problema afectaría de forma desigual a los distintos países, con consecuencias similares. Mientras que en los países del norte global cerca del 90% de la población tendría acceso a servicios bancarios y financieros en instituciones formales y seguras, en los países del sur este porcentaje se reduciría significativamente,<sup>17</sup> produciendo y reforzando desigualdades entre naciones. Fue en base a estos argumentos que, en el año 2000, las Naciones Unidas incluyeron el "acceso no discriminatorio" al sistema financiero entre sus Objetivos de Desarrollo del Milenio. En 2004, su Asamblea General proclamó el año siguiente como "Año Internacional del Microcrédito", refiriéndose a los pequeños préstamos dirigidos a los pequeños y microempresarios, que tendrían el potencial de fomentar el desarrollo socioeconómico a nivel mundial, según sus previsiones.<sup>18</sup> En 2006, el banquero bangladés Muhammad Yunus recibió el Premio Nobel de la Paz precisamente por operar con microcréditos a través del famoso Grameen Bank.

En el marco de la inclusión financiera, el sur de Asia – cuna del Banco Grameen – y la América Latina fueron las dos regiones que más "bancaizaron" a sus ciudadanos entre 2011

---

<sup>12</sup> D. Collins J. Morduch, S. Rutherford, O. Ruthven, *Portfolios of the Poor. How the World's Poor Live on \$2 a Day*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

<sup>13</sup> D. von Fintel, A. Orthofer, « Wealth inequality and financial inclusion : Evidence from South African tax and survey records », *Economic Modelling*, Vol. 91, 2020, pp. 568-578.

<sup>14</sup> R. G. Rajan, L. Zingales, « The great reversals : The politics of financial development in the twentieth century », *Journal of Financial Economics*, Vol. 69, n° 1, 2003, pp. 5-50.

<sup>15</sup> T. Beck, A. Demirgüç-Kunt, R. Levine, « Finance, inequality and the poor », *Journal of Economic Growth*, Vol. 12, n° 1, 2007, pp. 27-49 ; S. Claessens, E. Perotti, « Finance and inequality : Channels and evidence », *Journal of Comparative Economics*, Vol. 35, n° 4, 2007, pp. 748-773.

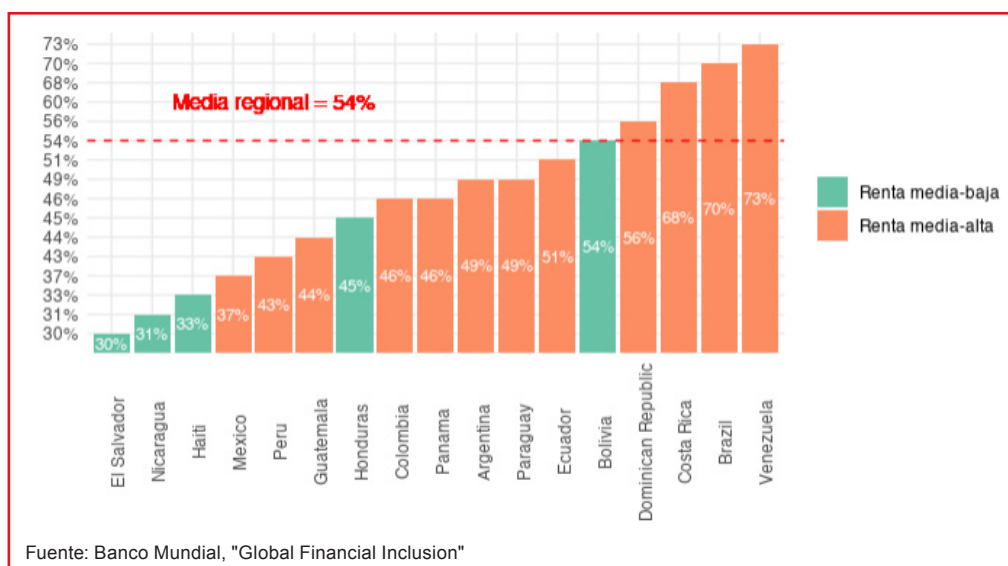
<sup>16</sup> UN Capital Development Fund UNCDF, « Inclusive finance : Increasing access to financial services », 2014. El tema del crédito y de las finanzas populares es confuso e impreciso en el debate académico. También hay diferencias en el uso de los términos en los sistemas jurídicos de los distintos países. Términos como "finanzas populares", "finanzas sociales", "banco social" aparecen indistintamente, al igual que "microcrédito" y "microfinanzas". A efectos de precisión, la interpretación más aceptada considera que la microfinanza se refiere en términos generales a la prestación de servicios financieros a quienes no tienen acceso al sistema financiero tradicional; entre los servicios de microfinanza se encuentran los microcréditos: pequeños préstamos ofrecidos a particulares o a micro y pequeñas empresas.

<sup>17</sup> A. Demirgüç-Kunt, L. Klapper, « Measuring financial inclusion : The global finindex database », Washington, Banque mondiale, 2012.

<sup>18</sup> M. Lacalle-Calderón, *Microcréditos : De Pobres a Microempresarios*, Barcelone, Ariel, 2002.

y 2021, según datos del Banco Mundial.<sup>19</sup> En el caso de América Latina, el porcentaje de individuos mayores de 15 años que tienen cuentas bancarias en instituciones financieras formales pasó de un modesto 39,4% en 2011 a 73,5% en 2021. A partir de estos datos, algunos autores se apresuraron a atribuir a la expansión de la banca descensos de las tasas de desigualdad y pobreza en algunos países de la región, alineando sus conclusiones con la creciente literatura internacional.<sup>20</sup>

**Gráfico 6**  
**Inclusión financiera en América Latina (en 2017)**



No obstante, cabe señalar que la inclusión de una parte creciente de la población en el sistema bancario y financiero fue desigual también entre los países latinoamericanos (Gráfico 6). Al igual que ocurriría entre los individuos, parece existir una correlación entre los países con mayor renta per cápita y el nivel de inclusión financiera que presentan. Hay, sin embargo, dos notables excepciones en el continente. A primera vista, Bolivia: un país de renta media/baja, pero que cuenta con experiencias exitosas en materia de microcréditos y de microfinanzas; entre ellas, BancoSol, una institución que no adopta el modelo de crédito dirigido a las pequeñas empresas, tal como lo orientan los Organismos Internacionales, otorgando crédito popular sin cualquier direccionamiento. Además: México, que a pesar de tener una renta per cápita superior a la brasileña, además de índices similares en términos de urbanización e informalidad (Anexo 1), está muy por detrás de Brasil en términos de bancarización. Entre los países de los que tenemos datos para el año 2017,<sup>21</sup> México – aunque cuenta con la

<sup>19</sup> El Banco Mundial ofrece una base de datos llamada Global Financial Inclusion Database (<https://databank.worldbank.org/source/global-financial-inclusion>).

<sup>20</sup> E. Polloni-Silva, N. da Costa, H. Fernando Moralles, M. Sacomano Neto, « Does financial inclusion diminish poverty and inequality? A panel data analysis for Latin American countries », *Social Indicators Research*, Vol. 158, n° 3, 2021, pp. 889-925.

<sup>21</sup> El Banco Mundial ofrece datos sobre la inclusión financiera en cuatro rondas de encuestas trienales (2011, 2014, 2017 y 2021). Como los datos más recientes disponibles específicamente para México son de 2017, esta

mayor institución de microfinanzas del continente: el Banco Compartamos – sólo está por delante de Haití, Nicaragua y El Salvador; y sólo ligeramente por delante.

Al profundizar en la información disponible sobre los brasileños y mexicanos que tenían cuentas corrientes en el año 2017, no sorprende el hallazgo de que los más bancarizados, en ambas poblaciones, eran hombres, insertos en el mercado laboral y entre el 60% más rico.<sup>22</sup> En el caso de Brasil, para dónde que disponemos de datos, las justificaciones más comunes entre quienes no tenían cuentas a partir de 2021 fueron: el alto valor cobrado por los servicios financieros (67%), la falta de recursos suficientes para abrir una cuenta corriente (63%), la distancia para acceder a una institución bancaria y financiera (33%) y la falta de documentación exigida por los bancos para la apertura de cuentas (30%). Lo que muestran estas informaciones es que, para el 16% de los brasileños que aún no tenían cuentas corrientes en 2021, las barreras para entrar en el sistema financiero formal seguían estando del lado de la oferta: en este caso, la ausencia de servicios baratos, cercanos al lugar de trabajo o residencia y cuyos requisitos en términos de garantías y documentación fueran compatibles con su realidad. Estas mismas barreras no existirían necesariamente en el lado de la demanda de los mismos servicios.<sup>23</sup>

Si dividimos la población de cada país en función de la renta, observamos que hay una sobreposición entre los países que más bancarizan y los que más bancarizan a los más pobres. Consistentemente, México, que aparecía, en 2017, como decimocuarto en el ranking continental en materia de bancarización, se mantuvo en la misma posición en el ranking de inclusión de los más pobres en el sistema bancario entre los diecisiete países de los que tenemos datos para ese año. Varios estudios han tratado de entender por qué el sistema mexicano sería tan más excluyente que los de sus vecinos con resultados – sin embargo – bastante diversos.<sup>24</sup>

---

fue la ronda utilizada para nuestra comparación, siendo el inconveniente de esta elección metodológica la exclusión de otros países importantes de la región, como Chile y Uruguay.

<sup>22</sup> En el caso de Brasil, donde el 70% de la población estaba bancarizada en el año 2017, el 68% de las mujeres estaban bancarizadas frente al 73% de los hombres; el 61% de los individuos fuera del mercado laboral frente al 74% de los individuos dentro del mercado laboral; el 57% entre los más pobres frente al 79% entre los más ricos. En el caso de México, donde el 37% de la población estaba bancarizada en el año 2017, el 33% de las mujeres estaban bancarizadas contra el 41% de los hombres; el 26% de los individuos fuera del mercado laboral contra el 43% de los individuos dentro del mercado laboral; el 26% entre los más pobres contra el 44% entre los más ricos. Aunque las magnitudes difieren, la estructura socioeconómica de los bancarizados es similar.

<sup>23</sup> Por ejemplo, el 23% de los bolivianos que no tenían cuentas corrientes en 2021 declararon razones religiosas para su autoexclusión, un porcentaje que, en el caso de Brasil, es insignificante.

<sup>24</sup> X. Peña, C. Hoyo, D. Tuesta, « Determinantes de la inclusión financiera en México a partir de la ENIF 2012 », *Documento de Trabajo BBVA* 14, n° 14, 2014, p. 31; A. Vázquez Zavala, « La cuenta de nómina em México : perspectivas de los demandantes y oferentes de servicios financieros », *Estudios Económicos CNBV*, n° 2, 2013, p. 26; A. Mendizábal Zubeldía, J. Mitxeo Grajirena, A. Olasolo Sogorb, M. Zubia Zubiaurre, « Reflexiones sobre el origen y las implicaciones de la exclusión financiera », in E. José de Castro Silva y F. José Díaz de Castro (dir.), *Universidad, Sociedad y Mercados Globales*, Salvador de Bahía, Asociación Española de Dirección y Economía de la Empresa, 2008, pp. 209-218.

**Tabla 5**  
**% Cuentas corrientes – adultos de 15 años o más – en 2017**

| País          | 40% más pobre | 60% más rico |
|---------------|---------------|--------------|
| Argentina     | 38%           | 56%          |
| Bolivia       | 43%           | 62%          |
| Brazil        | 57%           | 79%          |
| Colombia      | 35%           | 53%          |
| Costa Rica    | 58%           | 74%          |
| Dom. Republic | 42%           | 66%          |
| Ecuador       | 33%           | 63%          |
| El Salvador   | 19%           | 38%          |
| Guatemala     | 30%           | 53%          |
| Haiti         | 18%           | 42%          |
| Honduras      | 33%           | 53%          |
| Mexico        | 26%           | 44%          |
| Nicaragua     | 20%           | 38%          |
| Panama        | 33%           | 56%          |
| Paraguay      | 38%           | 56%          |
| Peru          | 27%           | 53%          |
| Venezuela     | 60%           | 82%          |

Fuente: Banco Mundial, Global Financial Inclusion

Cuando el tema es específicamente el acceso al crédito, considerado como el paso siguiente después del acceso a los bancos e instituciones financieras, informaciones pertinentes pueden extraerse de los datos del Banco Mundial. El número de brasileños que declaró, en 2017, haber pedido dinero prestado de cualquier fuente y por cualquier motivo en el año anterior fue del 40%. En el mismo año, la misma declaración fue dada por el 32% de los mexicanos. En el caso del 40% más pobre de cada población, el 33% dijo haber pedido un préstamo en Brasil el año anterior, frente al 24% en México.<sup>25</sup>

Sin embargo, hay dos diferencias que nos parecen cruciales. En primer lugar, el origen del préstamo. En 2017, entre el 40% más pobre que declaró haber pedido un préstamo el año anterior, la mitad de los brasileños lo hizo a través de instituciones financieras formales: instituciones reguladas. Entre el 40% más pobre de México, sólo el 20% accedió a este tipo de instituciones, por lo que la mayor parte de los mexicanos pobres sigue sometida a la familia, a la caridad y a la clandestinidad. También son relevantes las razones por las que los más pobres tienen acceso al crédito. En Brasil, donde el sistema de salud y el sistema educativo son públicos y universales, entre los estratos del 40% más pobres sólo el 5% declaró haber pedido un préstamo para pagar los gastos médicos y el 0% para la educación. En México, en este mismo estrato, el 25% pidió préstamos para la salud y el 15% para la educación.

Volviendo al debate teórico, las enormes ventajas de popularizar el acceso al crédito propagadas por el Banco Mundial y por un nicho de la literatura no son consenso entre los estudiosos del tema. De hecho, el tema del crédito provoca argumentos morales contrapuestos: el crédito aparece como liberador del sujeto y providencial para el desarrollo económico para

<sup>25</sup> La diferencia en relación con el 60% más rico no es demasiado expresiva: el 45% de los brasileños más ricos y el 36% de los mexicanos más ricos pidieron préstamos en el año 2016, lo que demuestra que tanto los ricos como los pobres tuvieron la necesidad de acceder al crédito, aunque las razones para hacerlo pueden variar.

el Banco Mundial, mientras que la otra cara del crédito, la deuda, aparece como debilitante. A partir de esta ambigüedad, existen controversias dentro de la literatura relacionadas – en particular – con la cara que se observa. Por último, lecturas de sociología política tienden a considerar el crédito como un instrumento conservador a disposición de las políticas públicas.

En una interpretación influyente, Streeck<sup>26</sup> sostiene que – a partir de la década de 1990 – un mercado laboral flexible y con salarios comprimidos necesitó ser abastecido por productos financieros que permitieran a los hogares sostener sus niveles de consumo, algo que Crouch<sup>27</sup> denominó "keynesianismo privado". Además de una alternativa a los aumentos salariales, algunos autores han sugerido que el crédito sería una alternativa a la ampliación de la propia provisión pública,<sup>28</sup> conectando a un paradigma político-ideológico en el que se consideraría justo y también eficiente delegar en el individuo la responsabilidad de sus elecciones asignativas,<sup>29</sup> dejando al Estado únicamente la tarea de disciplinar la "industria de la pobreza".<sup>30</sup>

Sin embargo, sostenemos que los instrumentos de la política no tienen un contenido ideológico intrínseco. También, que las ideas identificadas con ciertos actores pueden ser implementadas por actores divergentes desde distintos diseños. En este trabajo, por tanto, consideramos que los fenómenos habitualmente descritos como "inclusión financiera" o "democratización de las finanzas", cuyo opuesto axiológico registra la "mercantilización de la política social" o su "financiarización", podrían esconder trayectorias dispares. Así, nos proponemos estudiar dos países latinoamericanos que adoptaron políticas de crédito durante el mismo periodo de tiempo, aunque en gobiernos ideológicamente divergentes, cuales apoyados por bases sociales también divergentes: el gobierno de centroizquierda de Lula da Silva (2003-2010) en Brasil y el gobierno de derecha de Vicente Fox (2000-2006) en México.

### **Brasil y México: la política de crédito en dos vías**

Brasil y México tienen importantes similitudes. Ambos países representan posiblemente las dos mayores economías latinoamericanas, a la vez que presentan altos índices de desigualdad social, que se encuentran entre los más altos del mundo.<sup>31</sup> También son los dos países que más claramente representaron el llamado "modelo desarrollista", caracterizado por una fuerte presencia del Estado en la economía.<sup>32</sup> En este cuadrante, Brasil y México asistieron a procesos

---

<sup>26</sup> W. Streeck, *Buying Time : The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Nueva York, Verso, 2014.

<sup>27</sup> C. Crouch, « Privatised keynesianism : An unacknowledged policy regime », *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 11, n° 3, 2009, pp. 382-399.

<sup>28</sup> K. N. Bickers, R. M. Stein, « The congressional pork barrel in a republican era », *The Journal of Politics*, Vol. 62, n° 4, 2000, pp. 1070-1786.

<sup>29</sup> N. Gilbert, *Transformation of the Welfare State : The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 2002 ; N. Gilbert, « Citizenship in the enabling state : The changing balance of rights and obligations », in A. Evers y A.-M. Guillemand (dir.), *Social Policy and Citizenship : The Changing Landscape*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 80-96.

<sup>30</sup> S. Soederberg, *Debtfare States and the Poverty Industry : Money, Discipline and the Surplus Population*, Londres y Nueva York, Routledge, 2014.

<sup>31</sup> L. Gasparini, N. Lustig, « The rise and fall of income inequality in Latin America », in J. A. Ocampo y J. Ros (dir.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

<sup>32</sup> I. Bizberg, B. Théret, « La diversité des capitalismes latino-américains : les cas de l'Argentine, du Brésil et du



paralelos de liberalización económica y financiera, habiendo realizado ambos las reformas estructurales recomendadas por los organismos internacionales: en el caso de Brasil, a través de la actuación de gobiernos elegidos democráticamente; en el caso de México, todavía durante el régimen de partido único. En ese contexto de reformas neoliberales, la prioridad absoluta de la política macroeconómica era la búsqueda de la estabilidad nominal, que operaba a través de una política fiscal estricta y regulada por un marco legal bien definido; así, en ambos países, se utilizaron altas tasas de interés como instrumentos de control inflacionario.<sup>33</sup>

En la década de 2000, los principales partidos de la oposición entonces establecidos ganaron las elecciones presidenciales, en ambos casos representando – entre otras cosas – la fatiga con las políticas neoliberales vigentes: las direcciones político-ideológicas del cambio, sin embargo, eran opuestas. En México, Vicente Fox – un empresario que se presentaba por el PAN, un partido de tradición cristiana e de inclinación conservadora – fue elegido presidente en 2000, poniendo fin a setenta y un años de hegemonía del partido rival: el PRI; dos años más tarde, la victoria de Lula da Silva en Brasil representaría el primer mandato presidencial a cargo de un representante orgánico de la clase trabajadora brasileña, organizado por el PT – un partido de inclinación históricamente socialista. Sin embargo, a lo largo de sus mandatos, ambos presidentes fueron acusados de no trabajar para el cambio de la política macroeconómica de sus predecesores: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue la única dentro del nuevo gabinete panista que permaneció bajo el PRI: indicativo de que la estrategia ortodoxa de manejo macroeconómico no sería modificada; al mismo tiempo, la nueva Secretaría de Hacienda del PT tenía en sus principales cargos a individuos asociados con la administración anterior. Concretamente, en el caso del nuevo gobierno brasileño, las políticas de crédito adoptadas a partir de 2003 estuvieron en el centro de la polémica.<sup>34</sup>

En su "prehistoria", las acciones organizadas para la dotación de créditos a los más pobres tuvieron su impulso en América Latina en los años 50 a través de la acción católica. A partir de este momento fundacional, la historia de las microfinanzas en Brasil y México será testigo de un desarrollo similar. En los años setenta y ochenta se multiplicaron las ONG especializadas en microcréditos, las cuales operaban sin cualquier apoyo legal, siendo las pioneras las que tenían conexiones con redes internacionales: proveedoras de recursos y de conocimientos técnicos. En una segunda etapa, ya en los años 90, gobiernos subnacionales se convertirán también en actores de este mercado.

---

Mexique », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, n° 11, 2012 (<http://journals.openedition.org/regulation/9658>).

<sup>33</sup> J. C. Moreno-Brid, « Development and Macroeconomics : Reflections from the mexican case » in A. Bárcena Ibarra y A. Prado (dir.), *Neoliberalism and Heterodox Thinking in Latin America and the Caribbean in the Early Twenty-First Century*, Santiago, ECLAC Books, 2016, pp. 353-374. El grado de incorporación de la agenda neoliberal, sin embargo, varió. En México, entre las principales reformas financieras llevadas a cabo a lo largo de los años 80 y 90 se encuentra el fin de cualquier limitación al cobro de intereses por parte de los bancos e instituciones financieras y la obligación de los bancos de mantener depósitos obligatorios: un instrumento del Banco Central que, entre otros fines, se utiliza como recurso para conceder créditos subvencionados. Por otro lado, al mismo tiempo, Brasil no sólo constitucionalizó un techo a los intereses (aunque nunca lo reglamentó), sino que mantuvo la recaudación obligatoria, aunque bajo la contestación histórica del sector bancario brasileño y en oposición al Banco Mundial (A. C. Minella, *Banqueiros : organização e poder político no Brasil*, ANPOCS, Espaço e Tempo, 1988).

<sup>34</sup> Ver: L. Lavinás, *The Takeover of Social Policy by Financialization : The Brazilian Paradox*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2017.

Antes de asumir la presidencia, Vicente Fox había sido el segundo gobernador de Guanajuato elegido por el PAN. Guanajuato se encuentra en el Bajío, una región del centro-norte de México que fue cuna del PAN en su etapa fundacional, pero sobre todo del llamado "neopanismo". El neopanismo es una fracción política al interior del partido conformada en su mayoría por pequeños y medianos empresarios, vagamente identificados con el discurso católico – casi confesional – que lo había caracterizado, pero que le permitirá al PAN posicionarse como una fuerza electoral efectiva.<sup>35</sup> Vicente Fox fue uno de estos empresarios, proveniente de la industria del calzado. Llegó al PAN en 1988 dentro de la ola de adhesiones de emprendedores, representando el liberalismo económico – anticorporativista y antiestatista – que caracterizaba al neopanismo, aunque también el discurso del catolicismo conservador, que recurría a la doctrina social de la Iglesia para criticar los excesos del capitalismo sin a él oponerse.<sup>36</sup>

Fue mientras era gobernador de Guanajuato cuando Vicente Fox creó una estructura pionera de microcréditos. Inspirándose en las lecciones del exitoso Banco Grameen, en 1996 creó la entidad Ahorro y Microcrédito Santa Fe de Guanajuato, en la que el gobierno local, en colaboración con el sector privado, financiaba la actividad productiva concediendo pequeños créditos a familias y a sujetos – especialmente mujeres – sin acceso a la banca comercial. También ofrecía programas de formación previa para una mejor inversión de los recursos: programas de "educación financiera".<sup>37</sup>

La experiencia de Guanajuato se extendió posteriormente a otros estados del Bajío: Aguascalientes, Puebla y San Luis Potosí primero. Para algunos autores, el concepto mismo de "Banca Social" en México comenzó con la creación de estas entidades.<sup>38</sup> Aún gobernador, Fox participaría – en 1997 – en la primera Cumbre del Microcrédito celebrada en Washington, en la que se estableció el objetivo de proporcionar a 100 millones de personas pobres créditos productivos para su autosuficiencia a finales de 2005. Fox buscaría hacer su contribución. Tras su elección a la presidencia de México, su Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) ya presentaba el problema del acceso al crédito como protagonista en su agenda: tanto en el apartado de política económica – como "democratización de la economía" y "ampliación de la ciudadanía económicamente activa" – como en el de política social – como medio para promover el "desarrollo adecuado, sin paternalismos, de las comunidades y los individuos".<sup>39</sup> El nuevo gobierno promete que:

---

<sup>35</sup> S. Loaeza, *El Partido Acción Nacional : La Larga Marcha, 1939-1994. Oposición Leal y Partido de Protesta*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1999.

<sup>36</sup> T. Hernández, *Tras Las Huellas de La Derecha: El Partido Acción Nacional, 1939-2000*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 2001. Desde 1997, Fox ha ido construyendo una organización llamada "Amigos de Fox", una importante red de empresarios, profesionales liberales y sujetos de clase media que han contribuido a su campaña con recursos financieros y logísticos (T. Hernández, *op. cit.*).

<sup>37</sup> C. Gomes, « Hogares en pobreza moderada En México: perfil e interrelaciones sociodemográficas », in A. Ortega Venzor *et al.* (dir.), *El Reto de La Informalidad y La Pobreza Moderada*, Mexico, IBERGOP, 2004, pp. 147-184.

<sup>38</sup> C. Conde Bonfil, « Instituciones e instrumentos de las microfinanzas En México. Definamos términos », Documentos de Discusión Sobre El Tercer Sector, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 2005.

<sup>39</sup> « Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) », Mexico, Diario Oficial de la Federación, 2001, p. 156.

"Asegurará la incorporación al desarrollo de los marginados; para ello, creará la banca social; establecerá programas de microfinanciamiento y crédito para los microempresarios y trabajadores por su cuenta; mejorará la infraestructura y los servicios básicos del sector rural y de las zonas urbanas marginadas; promoverá el ahorro popular; aumentará las oportunidades para desarrollar proyectos productivos entre grupos que tradicionalmente no han tenido acceso a participar en los beneficios del desarrollo económico."<sup>40</sup>

Casi simultáneamente, en 1995 se produjo la primera experiencia de política regional de microcréditos en Brasil. Muy diferente del PAN – un partido de cuadros, conservador, apoyado por las clases medias y por el pequeño y mediano empresariado urbano – el PT fue el primer partido de masas brasileño. Nacido durante la represión militar de los sindicatos, el PT propuso cambios radicales en los programas económicos y sociales establecidos.<sup>41</sup> Fue durante uno de los primeros gobiernos municipales asumidos por el partido, en la ciudad de Porto Alegre, que se lanzó un programa de crédito popular – en asociación con organizaciones de la sociedad civil y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) - cuyos objetivos eran la inserción social, el empleo y la generación de ingresos: la Institución Comunitaria de Crédito Portosol (ICC).

En ese año, el PT sólo tenía 54 alcaldías entre los 4.491 municipios brasileños. Al igual que en México, otros gobiernos regionales, de distinto signo ideológico, lanzarían posteriormente proyectos más o menos inspirados en Portosol. Su proliferación, sin embargo, particularmente durante la fase inicial, está fuertemente asociada a las alcaldías del PT, por lo que es posible argumentar que el partido contribuyó directamente al creciente interés por el crédito como un posible instrumento en el campo de la política, proyectándolo – posteriormente – al ámbito nacional, como había ocurrido en Guanajuato durante la administración foxista.

Sin embargo, a diferencia de México, el PT ha sido varias veces acusado de no cumplir con su agenda programática al instituir las políticas de crédito a nivel federal. Del análisis de todos los programas de gobierno de Lula desde la campaña de 1989,<sup>42</sup> sin embargo, dos propuestas están invariablemente presentes: la creación de un mercado de consumo de masas y la promoción del crédito de tipo productivo, especialmente cuando se dirige a las micro y pequeñas empresas. A partir de estas dos orientaciones, las políticas de crédito – incluso cuando no dirigidas – formarían parte de una amplia estrategia de crecimiento económico basada en el consumo bajo la dirección del Estado, algo que Bielschowsky<sup>43</sup> describe como "social-desarrollismo". Además, aunque no haya formulado el problema en términos de política pública, el análisis del programa de gobierno de 2002 muestra que el partido era consciente de las dificultades de las poblaciones más pobres ante la escasez de fuentes de crédito.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>41</sup> M. E. Keck, *PT - A Lógica Da Diferença : O Partido Dos Trabalhadores Na Construção Da Democracia Brasileira*, São Paulo, Ática, 1991.

<sup>42</sup> Analizamos los cuatro programas de gobierno del candidato Lula que precedieron a la implementación de las políticas de crédito: los programas – por lo tanto – referidos a las campañas de 1989, 1994, 1998 y 2002. Nuestro objetivo era detectar si el crédito al consumo aparecía en estas plataformas y de cual manera.

<sup>43</sup> R. Bielschowsky, « Estratégias de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil : Um desenho conceitual », *Economia e Sociedade*, n° 21, 2012, pp. 729-747.

<sup>44</sup> Según el programa: "las demandas financieras de las poblaciones de bajos ingresos, marginadas del

Durante su primer año de gobierno, Vicente Fox lograría dos de sus objetivos. El 19 de febrero de 2001 se publicaron las normas de los tan anunciados programas de apoyo a los microempresarios. El formato elegido fue la promoción pública de las IMF privadas, bajo la coordinación de la Secretaría de Economía. A través de las políticas públicas, las IMFs experimentaron un fuerte impulso y varias entidades que ya operaban con créditos para los más pobres buscaron convertirse a las regulaciones del sector. El Banco Compartamos, por ejemplo, que comenzó en los años 90 como una ONG, cambió su formato de negocio aprovechándose de los incentivos públicos; en pocos años se convirtió en la mayor y más rentable IMF de América Latina.<sup>45</sup> Una de las claves de su éxito son las elevadas tasas de interés que cobra, las cuales no están reguladas: más del 100% anual para los préstamos a personas sin recursos, según su página web oficial.<sup>46</sup>

Cuatro meses más tarde, se promulgó la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), con el objetivo de agrupar en un marco regulatorio común a todos los intermediarios que ya ofrecían servicios financieros a los excluidos del sistema formal: desde las famosas cajas populares hasta las cooperativas y uniones de crédito, pasando por las propias IMF. A partir de la LACP, con un registro ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y una autorización oficial, cualquier entidad podía recibir depósitos, operar títulos de crédito, otorgar préstamos, emitir tarjetas de crédito y débito, entre otras facilidades.<sup>47</sup> Según el presidente del Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular (Comacrep), en ese momento había 900 organismos a nivel nacional, que atendían a unos 3,5 millones de mexicanos y que estarían, a partir de entonces, bajo supervisión pública.<sup>48</sup>

Pero a pesar de que la regulación era necesaria en vista de los numerosos registros de abusos y fraudes practicados por algunas de estas instituciones informales, no había mecanismos en la LACP que regularan la forma en que estos individuos entrarían en el nuevo mercado - por ejemplo, mecanismos que limitaran el cobro de intereses y comisiones o el nivel máximo de compromiso de los ingresos del solicitante con la deuda. La justificación utilizada por el gobierno fue que la competencia entre los proveedores de crédito, junto con la creciente demanda de los consumidores, crearía naturalmente un nivel de precios óptimo y que la acción pública podría generar "distorsiones". El objetivo de Fox tampoco era operar directamente ninguna de estas instituciones, sino sólo apoyar la capitalización de las más exitosas.

Pero no sólo los intermediarios financieros y las IMF se beneficiaron de las políticas de Fox. Los bancos comerciales, que históricamente no tenían interés en satisfacer las necesidades de consumo de los pobres, también comenzaron a dirigirse a este mercado en la década de 2000, incluso mediante la entrada de varios bancos comerciales en el sistema financiero

---

sistema financiero convencional, siguen siendo enormes. Para satisfacer sus necesidades, los programas de microcréditos han ido cobrando fuerza, traducidos, por ejemplo, en los "Bancos del Pueblo" (Partido dos Trabalhadores, « Um Brasil Para Todos », Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 130).

<sup>45</sup> Bloomberg, « Compartamos : From nonprofit to profit. Behind its gentle image is a tough, highly lucrative bank », 13 décembre 2007; S. Soederberg, *Debtfare States and the Poverty Industry : Money, Discipline and the Surplus Population*, Londres y Nueva York, Routledge, 2014.

<sup>46</sup> Véase: [www.compartamos.com](http://www.compartamos.com)

<sup>47</sup> Ley de Ahorro y Crédito Popular, 2001.

<sup>48</sup> R. Román, « Da Vicente Fox luz verde a banca popular », *El Universal*, 21 février 2001.

formal tras la autorización del Estado mexicano. Compartamos obtuvo una licencia bancaria en 2006 y también ha ampliado sus operaciones a Perú y Guatemala, con el apoyo financiero del Banco Mundial y de Acción Internacional. Banco Azteca - asociado a la cadena de tiendas Elektra – y cuyos productos incluyen microcréditos, créditos directos al consumo, tarjetas de crédito, incluidos los préstamos prendarios, inició sus operaciones bancarias en 2002. El Banco Autofin comenzó a operar en 2006 y el Banco Coppel en 2007, durante la administración de Felipe Calderón, también panista.

Fue durante la administración Calderón, a través de una reforma en la Ley de Instituciones de Crédito, que el gobierno mexicano lanzó el producto financiero más utilizado por la población hoy: las Cuentas de Nómina.<sup>49</sup> Al recibir los salarios de los funcionarios y de trabajadores formales en el caso de acuerdo con los empleadores, se consideran un producto de entrada al sistema bancario, o sea, un vehículo para la "inclusión financiera".<sup>50</sup> Uno de los servicios adicionales que se brindan a estas cuentas es el crédito de nómina, cuya ventaja para las instituciones oferentes es que el pago del préstamo se da de manera automática cuando se paga la nómina<sup>51</sup>, además sin ninguna limitación en cuanto a las tasas de interés a cobrar por parte de la banca comercial.<sup>52</sup>

Recién en 2012 el Banco de México fijó un límite para la consignación salarial: 40% de los ingresos. En 2021, los créditos consignados ya representaban el 26,5% de la cartera de créditos al consumo en el país. Los bancos que más los ofrecen son los grandes bancos comerciales: BBVA (español), Banamex (controlado por Citigroup: EEUU) y Banorte (banco privado mexicano). Sin embargo, fue el banco azteca el que presentó el mayor crecimiento en la oferta en 2021 – 427.3% respecto al año anterior –; también fue el que cobró el mayor interés: 38.4% anual.<sup>53</sup>

Durante los gobiernos del PAN, por tanto, hubo numerosos esfuerzos para promover un sistema financiero "inclusivo", en el formato que propugnan los Organismos Internacionales: en el marco del mercado privado, con autonomía y autosuficiencia financiera. Los panistas trabajaron por la "formalización" de las instituciones que ya ofrecían créditos a los mexicanos más pobres, sin subsidios públicos: trabajaron, pues, por la "regulación de la industria de la pobreza". Las tasas de interés que se practican en este mercado – donde la regulación establecida sigue siendo bastante laxa – son elevadas y no están controladas por el Estado. El sector de la banca comercial también se mantuvo al margen de la "banca social", a pesar del

---

<sup>49</sup> De acuerdo con la reforma de 2007, todas las entidades de crédito que reciban depósitos de particulares estarían obligadas a ofrecer una cuenta nómina con las mismas características que las ofrecidas al público en general, pero libre de comisiones hasta una determinada cantidad depositada.

<sup>50</sup> A. Vázquez Zavala, *op. cit.* De acuerdo con la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), las cuentas de nómina fueron los productos de financiamiento más comunes entre la población en el año 2021; al menos 38% de los mexicanos y mexicanas reportaron tener al menos una cuenta con estas características a su nombre (CNBV, « Encuesta Nacional de Inclusión Financiera », México, 2021 ([www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusin%20Financiera/Reporte\\_Resultados\\_ENIF\\_2021.pdf](http://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusin%20Financiera/Reporte_Resultados_ENIF_2021.pdf))).

<sup>51</sup> Ley de Instituciones de Crédito, 2007.

<sup>52</sup> Para la regulación de las cuentas de nómina por parte del Banco de México, véase: [www.banxico.org.mx/marco-normativo/normativa-emitada-por-el-banco-de-mexico/circular-6-2007/%7BC3EEFF28-5A87-5205-83E3-21A1DACB339A%7D.pdf](http://www.banxico.org.mx/marco-normativo/normativa-emitada-por-el-banco-de-mexico/circular-6-2007/%7BC3EEFF28-5A87-5205-83E3-21A1DACB339A%7D.pdf)

<sup>53</sup> Banxico, « Indicadores básicos de créditos de nómina : datos a junio de 2021 », 2021.

entendimiento común de que su inclusión en el universo de las microfinanzas contribuiría a la mejora de los servicios y a la reducción de las tasas de interés.<sup>54</sup> Para que los bancos tradicionales pudieran entrar en el mercado del crédito al consumo para los más pobres, se creó el ventajoso crédito de nómina, que sólo se regularía años después.

Las políticas crediticias brasileñas instituidas bajo el gobierno del PT seguirían un diseño bastante distinto. En comparación con México, Brasil parece ser un caso divergente con respecto a las teorías críticas de las políticas de crédito. Durante el primer mandato de Lula, se pusieron en marcha tres importantes programas de crédito popular: (i) la ampliación del crédito de nómina a los trabajadores de los servicios públicos y privados, además de a los jubilados y pensionistas del INSS, mediante la MP130/2003, (ii) la creación de un banco público para ofrecer microfinanciamientos a las poblaciones no bancarizadas, mediante la MP121/2003; y (iii) un mecanismo para destinar el 2% de los depósitos obligatorios de los bancos privados a la microfinanzas, mediante la MP122/2003. Estas medidas formaban parte de un dispositivo que pretendía abarcar a toda la población brasileña, reuniendo a todos los actores financieros bajo el mismo objetivo de expansión del crédito: el crédito de nómina se dirigía a los trabajadores formales y la microfinanza a los informales; los bancos públicos, a través de la oferta de crédito de nómina y de la filial creada, y los bancos privados, también a través del crédito de nómina y del direccionamiento de la cuota de los depósitos obligatorios, que permanecerían, para este fin, congelados.

El crédito de nómina en Brasil se basa en la misma tecnología de descuento salarial que propuso Calderón en México. Sin embargo, la primera diferencia con el caso mexicano fue la participación de los sindicatos tanto en la formulación de la política como en los acuerdos necesarios para la concesión del crédito. Para los sindicalistas, el crédito de nómina fue concebido como un instrumento para resolver un problema específico de los trabajadores sindicalizados: el compromiso de parte de sus ingresos mensuales para pagar las deudas contraídas en el mercado informal. En su concepción, el crédito de nómina serviría como mecanismo de sustitución de deudas "caras" por otras más baratas y seguras, con la propuesta no sólo de aumentar el valor relativo de los salarios – a partir de la sustitución de deudas abusivas por otras más baratas – como de dotar de dignidad al individuo-cliente

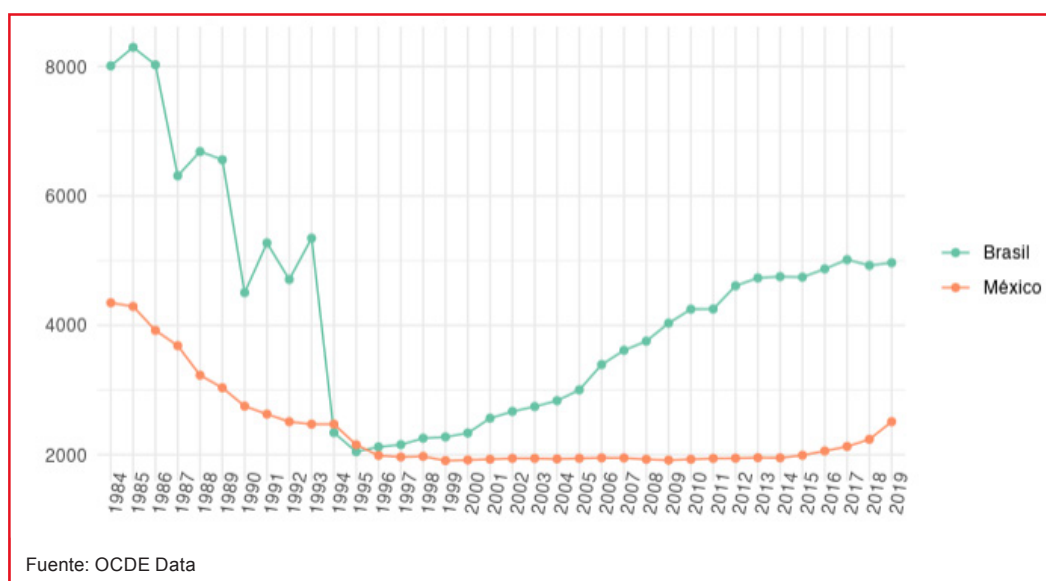
Como parte de los acuerdos, los sindicatos establecerían negociaciones con los bancos para acordar las tasas de interés. Así, aunque las tasas no estuvieran fijadas por ley, existía la posibilidad de que esas negociaciones colectivas contribuyeran a fijar un interés más bajo. En el año siguiente a la aprobación de la ley, cuando se autorizó que los jubilados y pensionistas también pudieran contratar créditos de nómina, el Ministerio de Bienestar Social fijó el interés máximo que se podía cobrar de este segmento. Finalmente, la MP 130/2003 reguló que el compromiso podría darse hasta el 30% de los salarios netos, pensiones y otras prestaciones sociales y laborales, algo que tuvo que esperar cinco años después de la implementación de la ley para instituirse en el caso mexicano.

---

<sup>54</sup> H. Esquivel Martínez, « Situación actual del Sistema de ahorro y Crédito Popular en México », *Problemas del desarrollo*, Vol. 39, n° 152, 2008, pp. 165-191.

Así, aunque las modalidades en los dos países tenían las mismas tecnologías, que reducían en gran medida el riesgo de las instituciones financieras, el diseño de las políticas era diferente. En el caso de Brasil, la existencia de bancos públicos que operaban directamente la política, ofreciendo competencia e influyendo en la dinámica de los precios, y la inclusión de un requisito de consentimiento de los sindicatos para ejecutar acuerdos de consignación salarial tuvieron una influencia adicional en la dinámica de la reducción de las tasas de interés. El momento de la institucionalización también fue diferente: en México durante un período de estancamiento salarial, en Brasil durante un período de expansión de los sueldos (gráfico 7).

**Gráfico 7**  
**Evolución del salario mínimo en US\$ - anual**  
**(Paridad de poder adquisitivo 2019)**



En cuanto a las microfinanzas, el Ministerio de la Casa Civil de Brasil estimó que en 2003 había unos 100 millones de personas desasistidas por el sistema financiero formal en el país. Además, había cinco millones de brasileños mayores de 18 años que vivían en uno de los 1.667 municipios que no tenían, en ese momento, ninguna sucursal bancaria.<sup>55</sup> Según Soares y Sobrinho,<sup>56</sup> el público de las microfinanzas está precisamente entre las camadas E (2 a 3 salarios mínimos) y H (sin ingresos), que representaban – en 2005 – el 40,2% de la población brasileña.

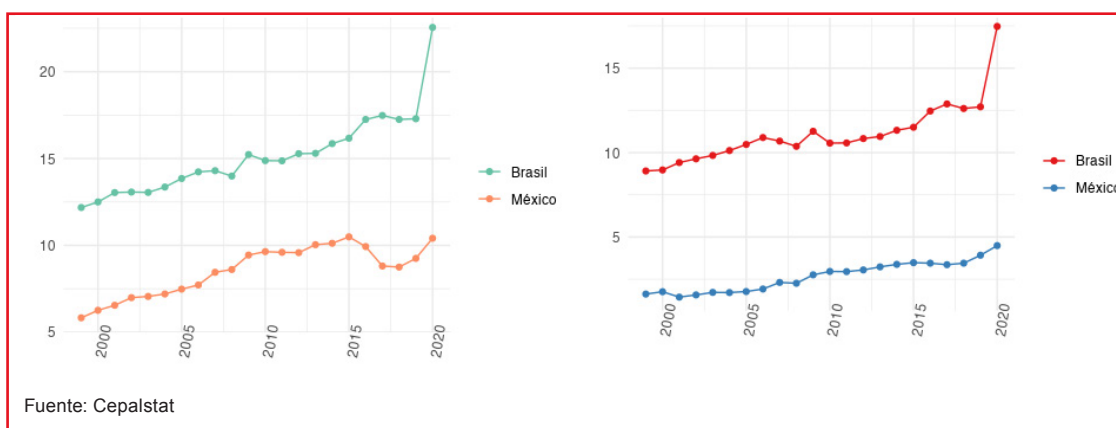
La MP 121 creó dos filiales del Banco do Brasil. El primero, un banco múltiple de propósito específico: operar en el segmento de las microfinanzas, ofreciendo pequeños préstamos a particulares o a microempresarios, sin necesidad de demostrar ingresos. El segundo, un administrador de consorcios destinado a facilitar el acceso a los bienes de consumo. La MP 122, por su parte, destinaba una parte de los depósitos obligatorios de las instituciones bancarias

<sup>55</sup> Medida Provisória 121/2003, Pub. L. No. 121 (2003) ; Medida Provisória 122/2003, Pub. L. No. 122 (2003).

<sup>56</sup> M. Marques Soares, A. Duarte de Melo Sobrinho, « Microfinanças : O Papel Do Banco Central Do Brasil e a Importância Do Cooperativismo de Crédito », Brasília, Banco Central de Brasil, 2008.

y financieras privadas a operaciones de microfinanzas, con tasas de interés fijadas en el 2% mensual, bajo la supervisión del Consejo Monetario Nacional (CMN). Los recursos no invertidos en microfinanzas serían recaudados por el Banco Central, quedando indisponibles y sin remuneración, lo que estimularía la oferta del servicio, independientemente de los márgenes obtenidos con las operaciones. Como ocurriría con los salarios, la aplicación de estas políticas en Brasil fue concomitante con el aumento del gasto social como porcentaje del PIB, dentro de un nivel de gasto ya elevado. En México, también hubo una tendencia de alta, pero dentro de un marco general de infrafinanciación. En promedio, el gasto social como porcentaje del PIB fue 6,5 puntos porcentuales inferior al de Brasil en este ámbito. En el caso de la protección social en particular, la situación mexicana es aún más dramática: manteniéndose – en promedio – 8,44 puntos porcentuales por debajo de Brasil a lo largo del período (gráfico 8).

**Gráfico 8**  
**Total del gasto social (% del PIB)**  
**y Total de gastos para la protección social (% del PIB)**



Así, con respecto a las políticas crediticias implementadas en México, el gobierno se limitó a emitir autorizaciones para que las instituciones no bancarias operaran y ofrecieran microfinanzas en función de su interés comercial, sin ninguna disposición que regulara el formato de la oferta y sin ningún incentivo para que los bancos tradicionales se enfocaran en atender al segmento más pobre de la población. En Brasil, lo que la política pública estableció durante el gobierno de Lula fue la garantía de que las instituciones privadas incluirían entre sus operaciones servicios dirigidos a los más pobres, fuera o no de su interés, y que lo harían con base en normas preestablecidas que aseguraran el beneficio, pero que minimizaran las posibles consecuencias del uso de estos instrumentos. En este sentido, la competencia de la banca pública, que no existe en México con el peso de la brasileña, garantizaría que el servicio llegue efectivamente a la población.



## Consideraciones finales

Este artículo pretende comparar la implementación de las agendas de "inclusión financiera" y "democratización de las finanzas" en dos países bajo gobiernos de diferente orientación ideológica: los gobiernos del PAN en México y los gobiernos del PT en Brasil. El artículo navegó por las dos tesis opuestas de que las políticas de acceso popular al crédito serían o la solución final al problema de la pobreza o su mercantilización definitiva en beneficio exclusivo de los banqueros. Nuestro objetivo era demostrar que, detrás de las mismas rúbricas, existen políticas públicas diferentes en sus diseños, en sus disposiciones de actores y en los objetivos que cada uno de ellos pone sobre la mesa de negociación: existen, por tanto, trayectorias de políticas públicas marcadamente heterogéneas.

Hemos demostrado que, aunque Brasil y México han fomentado y ofrecido directamente políticas de crédito basadas en las mismas modalidades y para las mismas poblaciones, sus políticas difieren significativamente en sus motivaciones y contornos. En México, bajo el gobierno de Vicente Fox, la oferta de crédito a las poblaciones de bajos ingresos se dejó – en general – a las instituciones financieras privadas, y el Estado se conformó con el reconocimiento de sus operaciones, sin normas específicas para evitar abusos, exactamente en el formato recomendado por los Organismos Internacionales. El aumento de la oferta de crédito tampoco fue concomitante con el aumento real de los salarios. En el caso brasileño, un caso que consideramos desviado, las políticas públicas emprendidas bajo el gobierno de Lula buscaron garantizar que efectivamente los bancos e instituciones financieras ofrecieran servicios que beneficiaran a la población, regulando, sin embargo, sus operaciones para que el beneficio se lograra minimizando los posibles daños; el recurso complementario a los bancos públicos sirvió como garantía de eficacia y control.