CAPITULO 1

INTRODUCCION

1.1 Objetivo

La presente tesis tiene como objetivo la realización de un trabajo de investigación sobre la Banca Popular en México, que nos permita conocer el pasado, presente y posible futuro de este sector de ahorro y crédito popular, que considero es de interés para toda la población. Dicho trabajo de investigación servirá para la presentación de mi tesis, requisito necesario para obtener el título de Maestría en Administración de Empresas con especialidad en Finanzas.

1.2 Motivación de la Selección del Tema

La idea de realizar una investigación en el tema de la *Banca Popular en México* deriva principalmente de las siguientes inquietudes y situaciones:

1.- Las reformas financieras en nuestro país han girado invariablemente en torno a la estructura y funciones del sistema financiero tradicional, en particular el bancario. A pesar de lo anterior, la penetración de los servicios bancarios tradicionales en México es muy limitada en comparación con la de *otros países* de dimensión económica similar y como consecuencia estos servicios siguen siendo inaccesibles para amplios sectores de la población.

Además, la crisis financiera experimentada en el sexenio pasado (a partir de Diciembre de 1994), ha pronunciado la necesidad de establecer controles más rigurosos sobre la administración de riesgos y los costos de operación, situación que limita a los sectores de la población de menores ingresos y las micro y pequeñas empresas para acceder a los servicios proporcionados por la banca comercial.

Otro aspecto que limita el acceso a los servicios de la banca comercial para los sectores populares, es la creciente participación de bancos internacionales y la mayor apertura del mercado de servicios financieros en México, que aunado a las fusiones bancarias ha motivado que el sistema bancario mantenga su orientación hacia mercados globales, limitando su capacidad para emprender políticas más agresivas para el desarrollo e integración de los sectores de menor ingreso.

Actualmente se estima que una pequeña parte de la Población Económicamente Activa tiene acceso a los servicios del Sistema Financiero Tradicional. El resto de la población permanece al margen de estos servicios, dado su nivel de ingresos y su dispersión geográfica. Ante este escenario, han surgido diversas entidades especializadas que de manera formal e informal brindan servicios financieros y que constituyen la *Banca Popular*.

2.- Las sociedades dedicadas a actividades de ahorro y préstamo con el sector popular en México, no han mostrado un desarrollo tan exitoso como en otros países, tanto de Europa como de América.

Existen en México varios tipos de organismos que captan ahorro popular y otorgan créditos al consumo o a la producción de micro y pequeñas empresas.

Aunque en términos de activos el sector es relativamente pequeño si se compara con el sistema bancario, representando únicamente el 0.9% de los activos de la banca comercial, no deja de tener una gran relevancia social, económica y política ya que atiende al 6% de la población económicamente activa.

3.- Existe una desconfianza hacia este tipo de Sociedades originada por los fraudes que se han cometido, los cuales han sido un escándalo financiero en varios Estados del País.

4.- Ante la existencia de fraudes, no se ha visto una participación activa del Gobierno Federal y Estatal o de las dependencias competentes, para subsanar o prevenir dichas irregularidades.

Lo anterior se ha originado por la existencia de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo que están facultados por ley para captar el ahorro de sus socios, mismas que no se encuentran supervisados por la autoridad financiera. Asimismo, existen otras organizaciones que ofrecen servicios similares para los cuales no están facultados ni apropiadamente regulados y supervisados, como las sociedades y asociaciones civiles tipo cajas solidarias y cajas populares.

Solamente las Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP) por ley se encuentran sujetos a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; el resto de figuras jurídicas existentes han presentado grandes deficiencias en su regulación, pero sobre todo en la vigilancia formal que se debe ejercer sobre ellas, de cuyo resultado existen tristes experiencias recientes, que han tenido como resultado que ahorradores y usuarios se vean expuestos a riesgos y fraudes que, en muchas ocasiones, los han llevado a la pérdida de su patrimonio.

5.- Es conveniente conocer la seguridad existente o protección de los recursos invertidos en entidades de ahorro y crédito popular

6.- No existe una cultura financiera en México enfocada al apoyo de los micro y pequeños empresarios, que coadyuve al abatimiento de la pobreza.

Es importante tener en cuenta que el ahorro interno constituye un factor fundamental para promover la inversión y el empleo productivo y permanente, en lo cual las entidades de ahorro y crédito popular juegan un papel muy relevante.

7.- La experiencia ha mostrado que nuestras leyes mexicanas son bastante vulnerables, de lo cual se han servido los malos administradores en beneficio propio y en perjuicio de los pequeños ahorradores. Además de lo anterior, la supervisión por parte de la autoridad financiera ha sido poco eficiente e inoportuna.

Por lo anterior, es muy importante la existencia de un marco legal que regule, promueva y facilite el desarrollo de las actividades financieras de las organizaciones que integran la banca popular, estableciendo la forma de supervisión, seguridad y sistema de protección de depósitos, con lo cual se

dé certeza jurídica a los ahorradores y se provea de una alternativa para mejorar su nivel de vida.

8.- Se considera importante el estudio de la forma de operación, regulación y supervisión de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, analizando tanto el pasado en nuestro País como el presente que servirá de base para un mejor futuro, situación que debe coadyuvar al abatimiento de la pobreza en México.

9.- Es imperante aprovechar las experiencias de otros Países en la operación de Sociedades que se dediquen al apoyo del sector popular o microempresario, con el fin evitar errores y propiciar un sano desarrollo del sector financiero popular.

La experiencia internacional ha comprobado que en los países en los cuales existe regulación y supervisión específica para las actividades de los organismos financieros solidarios, se observa un crecimiento y consolidación como una alternativa atractiva para millones de personas en el mundo.

10.- Considero que cualquier sociedad que se dedique a actividades de ahorro y crédito, independientemente de los niveles en que opere, debe ser considerada como parte de nuestro Sistema Financiero Mexicano, por lo que debe existir un marco *legal* que garantice en lo posible la seguridad de las operaciones, además de proporcionar los fundamentos jurídicos y los recursos necesarios para una supervisión eficiente.

No hay que perder de vista que para lograr un crecimiento económico alto y sostenido se requiere contar con un sistema financiero sano y eficiente, lo cual depende en gran medida de una adecuada regulación y supervisión.

11.- Las operaciones de este tipo de Sociedades han sido menospreciadas en nuestro País en cierta forma, olvidando su regulación y supervisión.

12.- Generalmente las Sociedades que apoyan el sector popular en actividades de ahorro y préstamo carecen de una administración profesional.

13.- Recientemente se han emitido nuevas Leyes que regulan actividades de ahorro y crédito en el sector popular, por lo que su análisis se considera relevante y de actualidad.

1.3 Interrogantes que se Pretenden Contestar con la Investigación

Por lo anterior, este trabajo de investigación pretende contestar las siguientes interrogantes:

1) ¿Existe la Banca Popular en México?
2) ¿Qué Organizaciones integran la Banca Popular Mexicana?
3) ¿Es la Banca Popular de México una solución para la pobreza?
4) ¿Se ha fomentado la Banca Popular en México?
5) ¿Se encuentra debidamente regulada y supervisada la Banca Popular en México?
6) ¿La supervisión por parte de las autoridades financieras en México ha propiciado el crecimiento de la Banca Popular o por el contrario ha ocasionado su deterioro?

7) ¿Existen restricciones para constituir y operar una sociedad como las que integran la Banca Popular en México, que impidan que personas con intenciones negativas organicen sociedades para beneficio propio irregular?
8) ¿Qué experiencias se han tenido con las organizaciones que integran la Banca Popular en México?
9) En relación con otros Países, ¿la Banca Popular en México tiene una participación relevante?
10) ¿Los recursos invertidos en sociedades de ahorro y crédito popular se encuentran seguros o protegidos?
11) ¿Para sociedades ya existentes como las Uniones de Crédito, Sociedades de Ahorro y Préstamo y Sociedades Cooperativas, es conveniente adoptar el régimen correspondiente en apego a la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular?
12) ¿Las nuevas Leyes que regulan el ahorro y crédito popular promueven y facilitan los servicios y las actividades de captación de recursos y la colocación de créditos?
13) ¿Las nuevas Leyes que regulan el ahorro y crédito popular buscan, entre otras cosas, el mejoramiento en el nivel de la administración de las entidades?

1.4 Hipótesis

Las hipótesis del presente trabajo de investigación son las siguientes:

"EL GOBIERNO FEDERAL Y ESTATAL DEBEN FOMENTAR LA CULTURA DEL AHORRO EN EL SECTOR POPULAR Y EL PRESTAMO PARA ACTIVIDADES PRODUCTIVAS, QUE PUDIERAN ORIGINAR LA CREACIÓN DE MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS Y ABATIR ASI EL DESEMPLEO."

"EL FOMENTO DE LA BANCA POPULAR EN MÉXICO, DEBE CONTAR CON UNA ADECUADA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN, QUE COADYUVE EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA, MEDIANTE LA CREACIÓN DE EMPLEOS Y DE MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS."

"LA REGULACIÓN DE ESTE TIPO DE SOCIEDADES DEDICADAS A ACTIVIDADES DE AHORRO Y PRESTAMO EN EL SECTOR POPULAR, DEBE GARANTIZAR SU FOMENTO, ADECUADA OPERACIÓN Y ADMINISTRACION, DISMINUCIÓN DE RIESGOS Y SUPERVISIÓN EFICIENTE."

1.5 Comentarios Generales

En los últimos años, la falta de una regulación integral de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, así como la existencia de las llamadas cajas populares que se han mantenido al margen de la Ley, propició la presentación de diversas iniciativas de Ley por parte de Diputados y Senadores.

Derivado de una serie de análisis y discusiones, se expidieron dos leyes que regularán todo el sector de ahorro y crédito popular. Se trata de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.

Con la creación de la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular nacen las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, cuya operación tanto anterior a la

Ley como apegada a las nuevas reformas, se analizará tratando de observar sus ventajas y desventajas.

Asimismo, es procedente la evaluación de la conveniencia de que una Sociedad que ya se encuentra regulada desde antes de la publicación de la nueva Ley, como las Uniones de Crédito, Sociedades de Ahorro y Préstamo y Sociedades Cooperativas, busquen sujetarse a la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular, tomando en consideración que dicha Ley prevé la opción de elegir entre su anterior régimen y el actual.

Este trabajo de investigación se encuentra estructurado en apartados que tratan de mostrar todos los procesos necesarios que se requieren para llegar a constituir y operar una Entidad de Ahorro y Crédito Popular, así como la regulación existente y la supervisión que se ejerce.

Se inicia con los antecedentes que se tienen de la mayoría de las clases de sociedades que operan en cierta forma en el sector popular y en el apoyo a las microempresas, así como la historia y experiencias de otros países en este tipo de entidades.

Posteriormente se describe lo que significa e integra el Sistema de Ahorro y Crédito Popular, concepto que nace de la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular. En este apartado se tratará de describir las clases de organizaciones que integran dicho Sistema.

En tres apartados por separado se describe la forma de constituir cada sociedad de acuerdo a la Ley que le es aplicable, la regulación existente, así como la forma común de operación de dichas sociedades.

Un aspecto que conviene destacar es la reciente creación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., que tendrá entre otras actividades la promoción, apoyo, financiamiento y capacitación de las entidades que conforman el sector de ahorro y crédito popular, por lo cual se dedica un apartado especial para su estudio.

Unos de los aspectos que se estudian y que considero de mayor relevancia es el relativo a la supervisión, sobre todo tomando en cuenta los frecuentes fraudes en este tipo de sociedades, la nula supervisión para la mayoría de las entidades dedicadas al apoyo del sector popular y la insuficiente supervisión que la autoridad financiera ha efectuado en las empresas que conforman el Sistema Financiero Mexicano, derivando en quebrantos de proporciones impresionantes.

Lo anterior se comenta ya que existe la expectativa de conocer si con la nueva regulación la autoridad supervisará adecuadamente a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, situación que deriva de las negativas experiencias que se tuvieron en los últimos años por malas administraciones de Bancos, Casas de Bolsa y Organizaciones Auxiliares del Crédito que originaron los tan sonados FOBAPROA y FIDERCA, a pesar de la existencia de una regulación y la supervisión que se supone realiza la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Se incluye un estudio realizado respecto de la regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y préstamo y similares en América Latina y el Caribe, en el cual se puede observar la situación de México comparativamente con otros países.

Antes de concluir con esta investigación se mencionara la situación actual, los Organismos Internacionales que apoyan a estas figuras, algunas estadísticas y la opinión de algunos expertos en la materia obtenida por medio de encuestas.

CAPITULO 2

HISTORIA DE LA BANCA POPULAR, EXPERIENCIAS EN OTROS PAISES Y ANTECEDENTES EN MÉXICO

2.1 Entidades de Ahorro y Crédito Popular

Para presentar los antecedentes, es conveniente mencionar los tipos más reconocidos de entidades de ahorro y crédito popular que existen o han existido en la historia de México y de otros países.

Estas sociedades son:

- Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo
- Sociedades de Ahorro y Préstamo
- Uniones de Crédito
- Cajas Solidarias

Otra sociedad relacionada de la que no existe historia ya que nace a raíz de la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular es la Sociedad Financiera Popular.

Existen diversas sociedades que realizan operaciones semejantes y se encuentran constituidas como Asociaciones Civiles, Sociedades Solidarias, etc., mismas que no cuentan con una regulación específica.

Del tipo de entidad de la que existen más antecedentes es la Sociedad Cooperativa, que generalmente se han venido denominando "Cajas Populares", por lo que es de estas organizaciones de las que se describen mayores antecedentes.

También conviene mencionar que en algunos países les denominan Uniones de Crédito, sin embargo en su operación son más semejantes a las Sociedades Cooperativas de nuestro País.

Es importante mencionar que lo relativo al tema de los microcréditos que se describe en la presente tesis, es exclusivamente en lo concerniente a los financiamientos que otorgan las entidades de ahorro y crédito popular y no necesariamente los que últimamente se han venido promocionando por el Gobierno Federal (programa de microcréditos para "changarros").

2.2 Antecedentes Generales

La Banca Popular actual surge en 1951 con la primera caja popular contemporánea fundada a iniciativa de religiosos que buscaban replicar la experiencia canadiense. Esta banca ofrece los servicios de ahorro y crédito a la población que tradicionalmente no tiene acceso a los servicios financieros tradicionales. Se estima que existen más de 600 intermediarios funcionando bajo una diversidad de figuras jurídicas y de los cuales menos del 10% se encuentra regulado por las autoridades financieras.

La primer experiencia exitosa de la idea Cooperativa, la constituyó la apertura de la tienda Cooperativa en 1844, en Rochdale Inglaterra; no obstante, para efectos de este estudio es conveniente citar que no se trataba de una Cooperativa de Ahorro y Préstamo.

En América, el movimiento Cooperativo de Ahorro y Crédito inició en la comunidad de Levis, Canadá el 6 de Diciembre de 1900 con la fundación de la primer Caja Popular.

La primer Caja Popular nacida en México data de 1879 y se fundó con el nombre de Caja Popular Mexicana, su duración fue muy corta pero dio lugar a otras entidades similares de cuyo inicio se tiene registro en 1951 con la aparición de 3 Cajas Populares en la Cd. de México, D.F. Bajo el modelo canadiense y en ausencia de una ley que reconociera la Cooperativa de Ahorro y Préstamo, también adoptaron el nombre de "Caja Popular".

En la década de los 90`s los sistemas de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de numerosos países (Argentina, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú) sufrieron crisis considerables. Más recientemente a lo largo del año 2000, en México se han suscitado diversos acontecimientos relacionados con algunas Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Caja Popular Vallarta, Caja Popular del Sol) que han ocasionado que miles de ahorradores tengan en peligro la recuperación de su patrimonio. Si bien las repercusiones de estas crisis a nivel macroeconómico no tienen comparación con las ocurridas en el sector bancario tradicional (FOBAPROA) los efectos se maximizan cuando se descubre que su impacto incide en la población de menores y más bajos ingresos cancelando además, la disponibilidad del crédito al micro y pequeño empresario; sobre todo cuando sabemos que en estos casos las autoridades gubernamentales no hacen frente al resarcimiento de estas pérdidas, a menos de que hayan de por medio intereses políticos.

2.3 EL Cooperativismo

Uno de los fenómenos sociales más inquietante en el mundo actual son las desigualdades económicas cada vez más sentidas entre países y entre los sectores sociales de cada país.

Las causa principales de esas desigualdades actualmente reconocidas por casi todo el mundo, son:

a. El colonialismo, por el cual algunos países dominaron y explotaron por largo tiempo en su propio provecho a poblaciones consideradas atrasadas.
b. El sistema económico social actual que se mueve por el lucro (la ganancia), agravando la distancia entre los pueblos y sectores, ricos y pobres (neo-colonialismo).
c. La concentración del poder de decisión en reducidos grupos políticos o económicos que modelan los países en su provecho a expensas de las mayorías (colonialismo interno).
d. La propagación del modo de vida (civilización) industrial y urbana que viene a suplantar y a trastornar los modos de vida tradicionales (rurales), amenazando las instituciones, creencias (valores) y relaciones ancestrales y no ofreciendo siempre valores e instituciones más humanas.

El cooperativismo trata de sustituir, o por lo menos modificar, el sistema económico social actual orientando la economía hacia el servicio de

las mayorías y no hacia el lucro. Esto lo hace a base de sus propias estructuras y por la formación que da a sus socios.

El cooperativismo va contra la concentración del poder en grupos reducidos luchando por multiplicar los grupos cooperativos en los cuales el pueblo participa responsablemente y encuentra su potenciación económica, técnica, social y política.

El cooperativismo, al fomentar la unión del pueblo, lo prepara para asumir los necesarios cambios culturales que trae consigo el urbanismo y el industrialismo.

El cooperativismo, por último, al unir a unas cooperativas y cooperativistas con otros, por encima de los límites de naciones, fomenta la ayuda entre los pueblos y el advenimiento de la armonía entre ellos basada en la justicia y el servicio.

El Cooperativismo es el sistema económico-social que trata de poner al hombre en condiciones de vida más humanas, mediante la organización cooperativa de la economía y su influencia en la sociedad.

El Cooperativismo, por el tamaño y amplitud de su movimiento, es la forma de organización socio-económica de carácter universal más grande del mundo.

Según la Organización de las Naciones Unidas, actualmente cerca de 800 millones de seres humanos, asociados a 740 mil sociedades cooperativas locales conforman el movimiento cooperativo mundial.

Si a estas cifras se agrega que cada asociado a una cooperativa forma parte de una familia promedio de cuatro o cinco personas se pude afirmar, sin exageración, que la mitad de la población, calculada para 1990 en 5,300 millones de habitantes, está vinculada a una cooperativa.

Cerca de mil millones de cooperadores dispersos por el mundo entero con el lema de "uno para todos y todos para uno" y la bandera con los colores del arco iris, que es a su vez la bandera de la paz, pregonan el esfuerzo propio para la ayuda mutua, la solidaridad entre todos los hermanos y la igualdad y parte justa en los bienes de la tierra, aquellos que ésta nos guarda en sus entrañas y en su superficie y lo que el hombre crea con la ciencia, la técnica y el poder.

A mediados del siglo XVIII se produjo la revolución industrial que dio inicio a una era de avances científicos, informáticos, de producción, de comunicaciones, etc., lo cual ha modificado la vida misma de las personas, cambiando profundamente tanto las relaciones entre los hombres, como las de éstos con la naturaleza.

Desafortunadamente, los avances en el campo social no se han producido con la misma rapidez. Todavía gran parte de la humanidad no satisface sus necesidades mínimas vitales y el control de los procesos productivos, así como las posibilidades de acumulación, aún se encuentran concentrados en muy pocas manos.

Contradictoriamente, la sociedad moderna se sustenta en la interacción y cooperación entre los hombres, pero se basa, al mismo tiempo, en una distribución individualista de los resultados y en una toma de decisiones concentradora e inequitativa.

Con todo y esto, la cooperación ha sido y es el gran instrumento con que los hombres han construido su entorno, en todos los tiempos y

situaciones históricas. Es una expresión humana que se ha manifestado en cada uno de los sistemas socio-económicos que han existido y que existen, ya que el ser humano nunca ha estado aislado. Siempre ha vivido, vive y vivirá en relación con sus semejantes y siempre se ha asociado para satisfacer sus necesidades y resolver sus problemas.

"...dichosa edad y siglos dichosos aquellos a quienes los antiguos pusieron nombres dorados, no porque en ellos el oro se alcanzase sin fatiga alguna, sino porque entonces los que en ella vivían ignoraban estas dos palabras de -tuyo- y -mío-. Eran, en aquella santa edad, todas las cosas comunes..." **Don Quijote (Miguel de Cervantes Saavedra 1547 a 1616).**

"El trabajador, al carecer de capital, se ve obligado a vender su trabajo a quien es poseedor de aquel; sin embargo, el trabajador podría fácilmente convertirse en propietario del capital, porque todo capital es producto del trabajo" **William King (1786-1865).**

2.4 Las Cajas Populares en Europa

Las Cajas Populares nacieron de la necesidad. Los pueblos de Europa se encontraban llenos de miseria después de las guerras de Napoleón. Esta miseria si no provocó, al menos fomentó la Revolución Francesa de 1789. Con el miserable salario de $1.50 por semana, sin las ventajas de la jornada de ocho horas, sin la legislación del trabajo y sin ningún seguro, el pobre trabajador no podía ofrecer a su familia lo necesario y, mucho menos, alguna comodidad. El trabajador no solamente era víctima de leyes opresivas, tiránicas y de mercaderes que acompaña con frecuencia la miseria. El clero predicaba sin futuro la práctica de las virtudes, porque el espíritu de devoción no florece cuando el estómago está vacío. Sin embargo, a pesar de esta situación, en apariencia desesperada, un vivo deseo de progreso económico y social se dejaba sentir entre el pueblo, pero las opiniones diferían mucho sobre el modo de realizar el progreso. Hacia 1848, dos hombres, Schulze-Delitzsch y Raiffeisen, que vivían en dos regiones diferentes de Alemania y que consagraban todas sus energías a buscar los medios de resolver las dificultades de la gente pobre, llegaron a la conclusión de que, para que el pueblo pudiera progresar era absolutamente necesario proporcionarle crédito en condiciones razonables.

2.5 Los Precursores de las Cajas Populares en Europa

Víctor Aime Huber (1800-1869) fue el primero en explicar al pueblo europeo, desde Alemania, las ventajas y la necesidad moral del cooperativismo, fue también el primero que usó el nombre de "Unión de Crédito" e insistió en el valor educativo de esas asociaciones. Inspiradas por él, **Hermann Schulze Delitszch** (1808-1883) y **Frederic Raiffeisen** (1816-1888), creyendo de corazón que el *pueblo mismo debía crear sus fuentes de crédito reuniendo sus pequeños ahorros*, organizaron las primeras cooperativas de crédito en Alemania, alrededor de 1850.

Sin embargo, las Uniones de Crédito o Cajas Populares, en la actualidad reconocen más a Raiffeisen como "padre", pues aunque quedan algunos principios de las prácticas de Schulze-Delitzsch, éste siempre vio sus

asociaciones de crédito más bien como bancos, Raiffeisen, en cambio, como dice Bergengren: *"saco el crédito cooperativo fuera de los puros dominios de la economía y le dio un alma"* y como escribe Herric: *"Raiffeisen fue un predicador seglar que enseñaba el cristianismo en general y el amor fraterno. Se esforzó por hacer de cada una de sus sociedades un centro de influencia moral y educativa en su pequeña comunidad".*

Luigi Luzatti y Leone Wollemborg estudiaron el movimiento alemán de Cajas Populares y volvieron a Italia a iniciar dicho movimiento; aquél en Milán -1865- y éste en Loregia, cerca de Padua -1883-. *Las actuales Cajas* Populares reconocen en estos italianos a los inventores de la *responsabilidad limitada,* el *pequeño precio* de las acciones, el *tope de los ahorros* individuales y el precio pequeño de la *cuota de inscripción.*

El desarrollo extraordinario de las Cajas en Alemania e Italia introdujo a otros países europeos a adoptarlas, pero el movimiento no se ha limitado a Europa solamente.

En África los Padres Blancos propagan activamente estas Cajas; en la India hacía lo mismo el Gobierno Británico y hoy ha continuado con ahínco el pueblo. Han adoptado también este medio de ayudar al pueblo: Nueva Zelanda, Austria y Japón. Han tenido un éxito extraordinario en las Filipinas, en Egipto, Inglaterra, Escocia e Irlanda. En este siglo van floreciendo en el Continente Americano y en las Antillas, pero su éxito mas notable se ha manifestado en Canadá y en Estados Unidos.

2.6 Los Precursores de la Caja Popular en América

Esta obra fue trasplantada al Continente Americano por el periodista canadiense **Alfonso Desjardins** (1854-1920). Viendo las necesidades del pueblo de Montreal, Desjardins estudió durante quince años el movimiento de crédito popular en Europa y como resultado tomó la idea de la Caja de Ahorro Europea, aunque adaptándola a las condiciones locales. La primera Caja Popular fue fundada por Desjardins en el pueblo de **Levis** (año de 1900), cerca de la ciudad de Quebec. La primera aportación fue de 10 centavos y el capital reunido en el primer día fue de $26.40. Todos predecían el fracaso, pero Desjardins, ayudado por algunos amigos, continuó haciendo propaganda con entusiasmo.

Hoy en día los $26.40 de la Caja de Levi han llegado a un Activo de más de siete millones y el Activo de las Cajas Populares sólo en la Provincia de Québec es de 20,935 millones de dólares en 1,340 Cajas Confederadas agrupando a 4 millones 240 mil asociados.

La primera Caja Popular en los Estados Unidos de Norteamérica fue establecida por Desjardins en la Parroquia católica de Sta. María de Manchester, en el Estado de New Hampshire, en 1909. La segunda Caja de Estados Unidos fue establecida en Central Falls, N.J. Hoy en día existen en ese país 14,885 Cajas Populares (Credit Unions) con más de 50 millones de asociados manejando un activo de casi 150 millones de dólares.

Actualmente el Consejo Mundial agrupa a más de 71 millones de asociados en más de 41,500 cooperativas de ahorro y crédito en 70 países de los cinco continentes que manejan un capital de 195,476 millones de dólares.

2.7 Friedrich Wilhelm Raiffeisen, el Padre de la Cooperación Rural

Friedrich Raiffeisen nació en la ciudad alemana de Hamm. Se desempeñó en la administración pública, ocupando durante años el cargo de alcalde.

Entre 1852-1854 fundó la primera cooperativa de crédito llamada *Sociedad Benevolente de Heddesdorf o Caja de Crédito Mutuo* con la que se inició lo que sería un gran movimiento que se extendería por todo el mundo con la denominación, casi generalizada, de Cajas Raiffeisen.

Orientadas inicialmente al ahorro y al crédito a las inmensas mayorías campesinas de Alemania agobiadas por la usura, las cajas de crédito mutuo prestaban igualmente servicios de suministro de elementos indispensables en la agricultura y de comercialización de productos.

Desde su cargo de Alcalde Raiffeisen propició diversas iniciativas filantrópicas tendientes a proteger a los campesinos necesitados, mediante la ayuda de personas de mayores recursos.

A través de lo que conformó el sistema Raiffeisen, el campesino alemán pudo salir del endeudamiento y logró, como los artesanos y los comerciantes, un mejor nivel de vida. Extendido a casi toda Europa y a muchos países del mundo el crédito mutuo Raiffeisen ha influido en la evolución de la cooperación en general, arraigando sus ideas de autoayuda, autoresponsabilidad y autoadministración.

Las primeras cooperativas de créditos rurales basadas en las enseñanzas de Raiffeisen se caracterizaban entre otros rasgos por:

- Asociación libre
- Funciones administrativas gratuitas
- Radio de acción limitado
- Exigencias de cualidades morales de los asociados
- Ausencia de capital accionario
- Responsabilidad solidaria e ilimitada
- Destinación de los beneficios a fondos comunales
- Fondos de reservas indivisibles
- Control estricto de la inversión de los préstamos

Una síntesis cronológica del considerado "padre" de las Uniones de Crédito o Cajas Populares pudiera ser la siguiente:

a) En 1847 estableció la "sociedad del pan" para mitigar la hambruna provocada por la pérdida de las cosechas a consecuencia del severo invierno del año anterior.

b) En 1849 formó una unión de ayuda mutua para compra de ganado y seguidamente proveyó préstamos para toda clase de fines.

c) En 1854 nace la sociedad de beneficencia de Heddesdorf para otorgar crédito al pueblo, pero con fines sociales más amplios.

d) En 1864 disolvió la Sociedad de Beneficencia para crear la asociación de préstamos Heddesdorf, en la que todo el que necesitara un préstamo debía asociarse previamente.

e) En 1866 recopila todas sus experiencias y las publica en un libro intitulado "Asociaciones de préstamos como medio de ayudar a la población rural y a los artesanos de las urbes. Instrucciones

prácticas para la formación de tales asociaciones basadas en los dieciséis años de experiencia de su fundador". El libro alcanza gran difusión y sirve de referencia para la Ley de Cooperativas de 1867.

f) Entre 1872 y 1874 Raiffeisen se ocupa en la creación de una organización central, para lo cual previamente convierte las sociedades de crédito locales en accionistas con responsabilidad ilimitada de las cajas centrales, las que a su vez eran accionistas de un banco principal, 1874.

g) En 1876 y 1877 consigue la estructura de tres niveles con la aparición de la Unión de Agencias de Cooperativas Rurales que brindaba servicios a las sociedades y supervisaba sus operaciones comerciales, y

h) En 1881 fundó la firma "Raiffeisen y Asociados" que actuó como una unidad de compensación, además de asesorar, proveer créditos y aperos agrícolas y fungir también como una organización central.

De este modo puso en práctica sus ideas, con entusiasmo perennemente juvenil, discrepando no pocas veces con los postulados de su coterráneo y contemporáneo Schultze Delitzsch. Ambos formaron sus movimientos bastante bien estructurados, que marcharon paralelos hasta 1871, año en que llegaron a un acuerdo con el nacimiento de la Asociación de Cooperativas Alemanas y de Cooperativas Raiffeisen.

El mundo, no obstante, siguió preferentemente la idea de Raiffeisen, por su mística humanista, más que financiera, y por su fondo religioso rayando en lo apostólico. Sus seguidores perfeccionaron su obra y la desarrollaron con caracteres propios, destacándose Luigi Luzzati en Italia y Alfonso Desjardins quien la estudió durante diez años y la trajo al continente americano.

"Raiffeisen fue un hombre sencillo y justo, que jamás pensó en sí mismo, sino en el prójimo, que para él era el campesino acosado por el usurero". **Príncipe Wied.**

2.8 Impacto de las Cooperativas en la Economía Canadiense

Según datos de la Asociación Cooperativa Canadiense, ACC, desde que los primeros 10 centavos fueron depositados en 1901, más de 9 millones de canadienses han llegado a ser miembros de las cooperativas de ahorro y crédito y de las Cajas Populares.

Con activos superiores a los 85,000 millones de dólares, las cooperativas de ahorro y crédito y las Cajas Populares proveen completos servicios financieros al 35% de la población canadiense. Ellas fueron las pioneras en la innovación de tecnología y continúan proveyendo a la comunidad sus servicios.

El movimiento Desjardins constituye el éxito más relevante del sector cooperativo de Québec, tanto por el número de miembros como por el valor de sus activos. Las Cajas Populares y de Economía del movimientos Desjardins cuentan con 4,505,696 asociados en Québec y con aproximadamente 5 millones, si se suman los de las federaciones de cajas francófonas de 3 provincias canadienses que últimamente se han afiliado a la Confederación de Cajas Populares y de Economía Desjardins. Desjardins es el primer empresario en

Québec. Su presupuesto salarial asciende a los 1,000 millones de dólares y da empleo a cerca de 38,500 personas.

Las Uniones de Crédito afiliadas a la Asociación Cooperativa Canadiense ACC, poseen 4.3 millones de miembros y activos de 32 mil millones de dólares canadienses.

2.9 La Experiencia Boliviana

BOLIVIA.- Préstamos pequeños, sueños grandes (Octubre de 2000, Autor Mike Ceaser, La Paz).-

A continuación se detalla una experiencia de Bolivia respecto de los microcréditos, lo cual aunque no se relaciona exactamente con Cooperativas o Uniones de Crédito, si trata lo concerniente a una de las principales funciones de estas sociedades como lo es el otorgamiento de crédito a la micro y pequeña empresa, sector que generalmente no es apoyado por la banca comercial.

Desde hace tres años, la familia Morales amplía Melanie Export, su negocio de confección de ropa cerca del centro de la capital Boliviana, comprando nuevas máquinas y un vehículo para la distribución, contratando más empleados y añadiendo productos. A 20 kilómetros de distancia en auto, en la empobrecida población de El Alto, Petronilla Quentas aporta al sostén familiar cosiendo bolsas de lona que las mujeres de la localidad usan para llevar frutas y verduras del mercado. Estos dos pequeños negocios tienen una cosa en común: se han beneficiado de micropréstamos.

Ladislao y Melania Morales dicen que el dinero recibido de Fomento a Iniciativas Económicas (FIE) es la única opción práctica para conseguir crédito. "El banco no nos presta fácilmente", dice Ladislao Morales, cuyo negocio funciona en la economía informal. "Nos piden muchas garantías y trámites": La familia Morales ha utilizado el microcrédito durante cinco años; su último préstamo fue de US $3,000.

Hace 20 años el microcrédito prácticamente no existía, y hoy constituye más del **70% de los préstamos en Bolivia.** Pero los micropréstamos han comenzado a sufrir las consecuencias de su éxito. "Hace quince años los pobres no tenían acceso a crédito", explica Carmen Velasco, directora ejecutiva de Pro Mujer, organización no gubernamental que ofrece préstamos a Quentas, la fabricante de bolsas, y a otras microempresarias. "Ahora hay tanta oferta de crédito que muchos se han endeudado en exceso".

En años recientes ha surgido una legión de compañías que ofrecen préstamos al consumidor, muchas veces a los mismos clientes con préstamos comerciales, que carecen de experiencia para evaluar la capacidad de pago de los clientes, permitiéndoles endeudarse en extremo. "(El microcrédito) era la forma más barata de generar empleo, pero se está saturando", dice Luis Felipe Hartmann, viceministro de Microempresa de Bolivia. "La cartera (de acreedores) está estancada".

La tendencia del microcrédito comenzó en Bangladesh en 1976, cuando se fundó Grameen Bank, una leyenda en la batalla por el desarrollo. En Bolivia, varias organizaciones no gubernamentales comenzaron a ofrecer microcrédito a fines de los años 80 después que graves problemas económicos, que el gobierno trató de combatir con fuertes medidas de austeridad, causaron el colapso de gran parte del sector financiero oficial. Desde

entonces, el sector del microcrédito se ha expandido y hoy tiene una cartera de US $383 millones y más de 450,000 acreedores, atendidos por una amplia variedad de instituciones, como bancos, fondos financieros privados y organizaciones no gubernamentales.

El microcrédito creció en Bolivia, quizá más que en *ningún otro* país latinoamericano, gracias a una combinación de circunstancias, como el mal estado del sector financiero oficial en los años 80, la enorme economía informal y un crecimiento económico estable en la década de 1990. "Muchos no tienen acceso a crédito formal, empleo o documentos", dice Pilar Ramírez, presidenta de la directiva de FIE. "Entonces había una población lista".

Los bancos establecidos no le han prestado atención a los microempresarios, aunque su peso es enorme: los negocios de entre uno y cuatro empleados generan el **65% de los empleos en Bolivia**. Pero muchos de esos negocios funcionan en la economía informal, y carecen de los documentos necesarios para conseguir préstamos convencionales. Por eso las instituciones microfinancistas tienen que inventar estrategias para captar clientes.

Las instituciones de micropréstamos envían representantes a visitar el negocio del cliente, que puede ser un puesto de frutas, un restaurante o un taller de confecciones. Entonces ayudan al dueño a calcular el flujo de efectivo y las necesidades de ingresos, y a determinar el préstamo apropiado. El sector también ha desarrollado mecanismos para garantizar préstamos, generalmente a través de asociaciones solidarias, donde los miembros del grupo -casi siempre unos cinco o seis- se responsabilizan por los préstamos de los demás. "La única garantía que tenemos es la del grupo solidario", dice Judith Trujillo, directora regional de Pro Mujer en El Alto, "porque es gente tan pobre que no tienen qué ofrecernos".

Como los integrantes de los grupos solidarios suelen ser amigos y vecinos, el índice de pago es alto, explica Trujillo. "Si uno falla, de inmediato los otros lo visitan y le piden una explicación", dice.

Históricamente, los clientes de microcrédito pagan mejor que los de los bancos tradicionales. En 1995, por ejemplo, el índice de morosidad entre los clientes de microcrédito era del 4.1%, frente al 6.7% entre los prestatarios tradicionales. Pero la morosidad ha aumentado últimamente. "Nuestro segmento del mercado es tal vez el más vulnerable a la crisis", dice Marcelo Escobar, gerente regional en La Paz del Banco Solidario. Casi todas las instituciones han sufrido el efecto, y la tasa de incumplimiento se elevó al 11% el año pasado.

Cuando Adriana Avalos comenzó a usar los servicios de Pro Mujer hace unos ochos años, tenía un pequeño puesto de frutas. Seis préstamos más tarde, Avalos tiene un restaurante de pollo frito en su vecindario de El Alto. Pero dice que planea "tomarse un descanso" del programa de Pro Mujer. "Mucha mora hay", dice. "Nosotras que somos cumplidas tenemos que pagar. No nos conviene", dice Avalos.

El alcance de las instituciones de microcrédito, incluida Pro Mujer, no se limita a los préstamos. Algunas dan clases de administración de negocios y hasta cursos y exámenes de salud a los acreedores. Estos programas no son completamente altruistas: un problema de salud puede hacer que una persona deje de pagar sus deudas.

Quentas, la fabricante de bolsas de lona, dice que en los cursos de administración de negocios de Pro Mujer aprendió a usar su tiempo con más frecuencia. Antes de pasar el curso, Quentas solía tomar el autobús a La Paz para vender sus bolsas. Entonces se dio cuenta de que el costo y el

tiempo que invertía en el viaje, lo hacían improductivo. "No sabía cuánto gastaba en pasajes, en tiempo", dice. "Ya sé cuanto tengo que gastar en coser y en vender".

El sector del micropréstamo ha sido tan rentable que siguen entrando nuevas instituciones, aunque el actual descenso económico ha reducido considerablemente su crecimiento. En 1992, una organización no gubernamental, el Programa de Desarrollo Empresarial (Prodem), se convirtió en Banco Solidario. Esta transformación tal vez represente el único caso de su tipo en todo el mundo. Hoy, Banco Solidario tiene 75,000 clientes cuyo nivel promedio de préstamo es de unos US $1,000.

El microcrédito ha resultado ser un buen negocio, y su potencial como forma económica de reducir la pobreza, a la vez que evita los atributos paternalistas de la caridad, ha atraído a muchas instituciones. "El microcrédito da a muchos una oportunidad de crecer desde cero en los negocios y el comercio, por lo tanto los ayuda a mejorar su nivel de vida", dice la boliviana Susan González Murillo, vicepresidenta de la división latinoamericana del US Bank.

Pero el milagro del microcrédito tiene sus limitaciones. No siquiera Velasco, de Pro Mujer, discute que erradicará la pobreza. "(Nuestros clientes) han mejorado la educación de sus hijos y su salud; están comiendo mejor", dice. "Pero siguen siendo pobres".

En un estudio realizado en 1999 para el Banco Mundial, Paul Mosley, profesor de Economía de la Universidad de Reading, en Inglaterra, halló que el microcrédito sacaba a muchos acreedores de la pobreza y aumentaba notablemente el índice de empleo. "En Bolivia, hallamos que se trataba de un método eficiente y económico de reducir la pobreza, pero un método pobre y costoso de reducir la pobreza extrema", escribió.

Otros coinciden en que el microcrédito no funciona para los de nivel económico más bajo. "El microcrédito no es para los más pobres", explica el viceministro Hartmann. "Es para gente bancable". El crecimiento del microcrédito ha aportado otros beneficios, como un mayor acceso a los servicios financieros, sobre todo en las zonas rurales. La cantidad de instituciones financieras que ha abierto sucursales se disparó de cinco en 1990 a 337 a fines del año pasado.

El éxito del microcrédito en Bolivia ha llevado a la creación de instituciones similares de préstamo en otros países latinoamericanos, como Argentina y Perú. Pero aunque es obvio que el microcrédito genera empleos (la familia Morales contrató a tres personas el año pasado, cuando las ventas eran altas) Hartmann duda que los clientes puedan escapar de la pobreza. "Hay varios estudios que demuestran que el microcrédito te permite reducir la pobreza, pero no genera riqueza (debido a la tasa de interés anual del más del 40%)", dice. "No hay ninguna empresa que te dé tal retorno".

Ladislao Morales, el fabricante de ropa, admite que pagar un interés mensual del 2.5% es difícil, sobre todo por la debilidad de las ventas en estos días. "Lo mínimo que tengo que ganar es el 20%", dice. "El microcrédito es una ayuda grande, pero hay que saberlo trabajar".

Hasta hace poco, los negocios -que constituyen la mitad de los pequeños préstamos- producían rendimientos muy altos, pero una reciente baja económica ha afectado a muchos acreedores de microcréditos. "El microcrédito ha sufrido un golpe muy grande", dice Hartmann. "(Los clientes) son todavía los que mejor pagan, pero la mora ha subido un poco".

La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras dice que está respondiendo con normas más estrictas para las instituciones que ofrecen crédito al consumidor. Para ayudar al sector del microcrédito, Hartmann quiere incrementar la capacitación comercial, bajar las tasas de interés y cambiar las leyes para facilitar a los microempresarios el uso de sus equipos como colateral.

Jacques Trigo, superintendente de Bancos y Entidades Financieras, pronostica que el microcrédito seguirá creciendo en Bolivia, pero más cautelosamente. "Es mejor crecer lento", dice, "pero seguro".

2.10 Situación de las Cooperativas en Asia y Africa

2.10.1 Movimiento Cooperativo Africano

El continente africano tiene grandes potenciales económicos aún sin explotar para beneficio de toda su gente.

Recientes informes revelan que Africa posee o produce el 90% del cobalto y el 50% del oro en el mundo, es el primer productor mundial de diamantes y posee millones de hectáreas sin ocupar y una población superior a los 445 millones de personas que, si fuesen apropiada y efectivamente organizada y movilizadas, podrían constituir de Africa uno de los continentes más ricos con un poderoso mercado común y una amplia fuerza de trabajo.

Las cooperativas de ahorro y crédito, las más grandes, podrían movilizar el continente hacia su desarrollo económico. Sin embargo, el número de asociados a las cooperativas en cada país africano, comparado con la población total, es mínimo y tiene poco impacto.

2.10.2 Desarrollo de las Cooperativas Africanas de Ahorro y Crédito

La primera cooperativa de ahorro y crédito en Africa fue registrada en 1959 en Ghana, un país al occidente del continente. La idea se expandió luego hacia las otras naciones al lograr su independencia.

En muchos países africanos las cooperativas fueron vistas con un significado práctico de ayuda a la gente hacia ser "autosuficientes después de su independencia política". Desafortunadamente, al no ser tratadas con un sentido serio, siendo utilizadas por los gobiernos para canalizar fondos y alcanzar logros políticos con promesas, se registró una gran escala de errores y, actualmente, aunque los gobiernos tengan buena voluntad e inviertan bastante en su desarrollo, los resultados tienen poco impacto. Otro de los principales escollos que enfrentan las cooperativas en Africa es el relacionado con la legislación. La Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Africa, ACOSCA, reveló que la mayoría de las leyes de los países africanos fueron promulgadas antes de 1948 y que algunos países hicieron cambios en los años 70. Así mismo, otro problema que afecta prácticamente al 90% de las cooperativas de Africa, es el relacionado con el

paternalismo, ya que prácticamente sus gastos de administración se subvencionan con dineros de los países donantes.

En 1968 se conformó la Confederación Africana de Cooperativas de Ahorro y Crédito. En Diciembre de 1990, según cifras de la confederación tomadas sobre 25 países, había en el continente africano 19,209 sociedades cooperativas de ahorro y crédito que afiliaban a 4,910,872 personas, con US $543,942,803 en ahorros, US $436,290,794 en préstamos y US $517,276,364 en capital. Nigeria es el país con mayor número de entidades (15,000) y de asociados (2,700,000), seguido de Kenya con 1,580 entidades y 864,350 asociados.

2.10.3 El Cooperativismo en el Continente Asiático

Asia, con más de 40 países, que tienen zonas climáticas muy diferentes y cuyas peculiaridades étnicas, religiosas y lingüísticas de una población que vive bajo diferentes sistemas económicos y políticos, supone más del 50% de la población mundial. Bajo estas circunstancias, no es fácil llevar a un denominador común el escenario predominante en el continente, que ejerce una influencia a los distintos niveles del movimiento cooperativo; sin embargo, siguiendo a B.S. Vish Wanathan trataremos de descartar algunos factores comunes.

La mayoría de los países asiáticos, con la excepción del altamente industrializado Japón y de las naciones ricas en petróleo del oeste asiático, tienen una economía principalmente agraria; estas son clasificadas como naciones en desarrollo. Un gran porcentaje de la población es de origen rural. En vista de las pequeñas unidades de explotación, falta de tecnología y falta de continua irrigación durante el año, la agricultura sigue siendo un ramo económico no rentable. Esto explica que una considerable parte de la población rural sea económicamente débil en la mayoría de los países asiáticos.

Las anteriores consideraciones explican la razón por la cual se empezó a introducir en Asia, a fines del siglo pasado y comienzos de éste, el modelo europeo de cooperativas, especialmente el modelo Raiffeisen para cooperativas rurales con el objeto de dar acceso al crédito institucional a la empobrecida gente del campo que era explotada por prestamistas privados. Pero a diferencia de occidente, donde las cooperativas se desarrollaron en los diferentes sectores como instituciones populares, mediante la iniciativa privada, en Asia las cooperativas fueron promovidas y sufragadas en gran medida por los gobiernos, bajo la modalidad de cooperativas de crédito privadas para la agricultura, PACs, para poner crédito institucional a disposición de los granjeros. Aunque las cooperativas, en el transcurso de los años, también centraron su atención en otros campos de interés como la comercialización y la transformación en el sector rural, o la construcción de viviendas, créditos para consumidores, abastecimiento de víveres, industria y ahorro para el sector urbano, las PACs se convirtieron en el mayor número de entidades.

Aunque a finales de 1988 no existían cifras exactas de miembros por sectores en las cooperativas de base de Asia, se registró ascenso en el número de miembros de las sociedades agrícolas y de fines múltiples, que en los países en desarrollo se dedican sobre todo a los créditos, a la agricultura, los que ahí sumaban 161.37 millones, representando el 56.1% de la afiliación total.

En vista del hecho histórico de que las cooperativas del continente tengan que agradecer su origen en gran medida a la iniciativa y al cuidado del gobierno, es inevitable un cierto grado de participación por parte del gobierno en sus asuntos, hecho que produce malestar entre los cooperativos asiáticos. Vale recordar que muchos países asiáticos, que alcanzaron su independencia tras la Segunda Guerra Mundial, emprendieron diferentes programas de desarrollo económico y de lucha contra la pobreza, viendo en las cooperativas existentes los instrumentos adecuados para la realización de dichos programas. Para acelerar el paso del desarrollo, los distintos gobiernos activaron la expansión de la red de cooperativas mediante programas relámpago, sin preocuparse demasiado por los intereses de los asociados. Surgieron así, con el letrero de cooperativas, organizaciones estatales o medio estatales que ni aspiraban a tener autonomía ni la poseían y cuyo rendimiento económico estaba basado en una ayuda masiva estatal a bien de otras fuentes.

2.11 Las Cajas Populares en México

Ya desde 1902 el Lic. Miguel Palomar y Vizcarra explicó las *Cajas Rurales de Préstamos y Ahorros,* según el sistema Raiffeisen, en el Primer Congreso Católico de Puebla. Llegaron a fundarse algunas de estas sociedades, principalmente en el Estado de Jalisco, Tapalpa, Comisaría del Refugio cerca de Tepatitlán, San Francisco Angamacutiro, en el Estado de Michoacán, Atitalaquia y en el Estado de México.

En 1920 se publicó el Manual explicando el sistema Raiffeisen. Pero todas aquellas sociedades vinieron a perecer con la persecución religiosa de 1926. Aquellas Cajas Raiffeisen se inspiraban directamente en el sistema alemán.

En 1951 se inició en México el presente movimiento de Cajas Populares. Por gestiones del Secretariado Social Mexicano dos sacerdotes mexicanos estudiaron las Cajas Populares de Canadá y de Estados Unidos y muy en especial el movimiento de Educación Popular de Antigonish, Nueva Escocia (Canadá).

En 1951 el Secretariado Social Mexicano publicó los cinco primeros folletos sobre Cooperativismo. Al final del mismo año quedaron constituidas las tres primeras Cajas Populares en la Ciudad de México. En enero de 1954 se celebró en la Ciudad de México el *Primer Congreso Nacional de Cajas Populares* con representación de 18 Estados; quedó entonces constituido el Consejo Central de Cajas Populares. En junio de 1955 se fundaron las dos primeras *Comisiones Regionales de Educación y Vigilancia,* una en Jalisco y la otra en San Luis Potosí. En 1962 se empezó la estructura definitiva del Movimiento al quedar constituidas las Federaciones de Yucatán, México y Jalisco, y en 1964 se formó la *Confederación Mexicana de Cajas Populares,* que llegó a asociar hasta 14 Federaciones estatales de Cajas Populares y once Comisiones Regionales en sendos Estados. Después del cambio de estructura operado entre 1973 y 1974 la Confederación quedó integrada por sólo siete Federaciones y en 1988 la Federación SURESTE cedió parte de su territorio para formar la octava. Los nombres de las Federaciones y el territorio que comprenden son los siguientes: DUZACHI compuesta por las Cajas de Durango, Zacatecas y Chihuahua; GUAMICH por las de Guanajuato, Aguascalientes y Michoacán; MEXICA por Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Morelos y Edo. de México; OCCIDENTE por Colima, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; PENINSULAR, por Campeche, Quintana Roo y Yucatán; SAN LUIS POTOSÍ-

QUERETARO formada por estos dos Estados y SURESTE integrada por Puebla, Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Tabasco.

La Confederación es miembro de la *Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito,* la cual, a su vez, es socia del *Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito,* antiguamente denominada CUNA Internacional. También es socio colaborador de OCA *(Organización de las Cooperativas de América),* de la *Unión Internacional Raiffeisen* UIR, de la *Asociación Latinoamericana de Centros de Educación Cooperativa, ALCECOOP,* y de la *Alianza Cooperativa Internacional,* ACI, y ha venido luchando por ser reconocida oficialmente como lo que es, un organismo que sirve y representa a entidades cooperativas primarias, como lo son las Cajas Populares Mexicanas.

2.12 Las Sociedades de Ahorro y Préstamo en México

Las Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP) se introdujeron en 1991, como una más de las organizaciones reguladas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, con el propósito de canalizar las diferentes corrientes de ahorro y crédito popular dentro del sistema financiero formal a las entidades que habían venido operando fuera del esquema regulatorio.

Del conjunto de sociedades de ahorro y préstamo existentes, las tres cuartas partes tuvieron su origen en la transformación de cajas populares y la cuarta parte restante surgió de sociedades de nueva creación. A pesar de su inicio reciente, este sector enfrenta un profundo proceso de reestructuración, al igual que el sistema financiero, como resultado de problemas tanto externos como internos. Por la parte externa, un entorno macroeconómico adverso (crisis financiera, reducción del ingreso nacional, repunte de la inflación, entre las principales variables) afectó la capacidad de ahorro y pago por parte de los asociados. Y por la parte interna varios factores, tales como: la falta de profesionalización en la prestación de servicios financieros, la incapacidad y resistencia para cumplir con los requisitos de una institución regulada, y las deficiencias en su definición jurídica no les permite ofrecer las garantías y seguridades por el público usuario.

El número de entidades, en tan solo cinco años de operación, se redujo a casi la mitad; esto es, entre 1993 y principios de 1999, de un total de 29 autorizaciones otorgadas, sólo quedan 15 sociedades de ahorro y préstamo. Han sido revocadas cinco de ellas debido a pérdida de capital, niveles de cartera vencida altos e irregularidades, y nueve se encuentran en proceso de revocación. De éstas últimas, dos de ellas abandonaron la figura jurídica alegando limitaciones regulatorias que impedían su desarrollo (Gonzalo Vega y la Libertad).

La Caja Mexicana de Fomento (CANAFO) fue intervenida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores por problemas de insolvencia. Sigma y Credicaja están intervenidas por la autoridad judicial por fraudes en su operación. Crédito y Ahorro del Noreste (CAN) perdió su licencia para operar a inicios de 1999. No obstante, los depósitos de los ahorradores han sido garantizados a pesar de que no existe un esquema de seguro de depósito como en el caso del sistema bancario; en el caso de CAN, la Secretaría de Hacienda ha propuesto que la liquidación de los más de 42,000 ahorradores sea realizada por Fideliq (El Financiero: Escándalo en la Caja de Ahorro del Noreste, 26 de Febrero de 1999, p. 9).

Con el propósito de profesionalizar el gremio, perfeccionar sus órganos de gobierno, ampliar su tecnología y capacidad de servicio, así como reforzar sus esquemas de capitalización, se creó la Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo. Las cifras disponibles en Diciembre de 1997 indican que esta asociación tiene registradas 12 sociedades con una red de 431 sucursales distribuidas en varios estados de la república, las cuales prestan servicio a 508,344 socios, con un promedio de 1,109 socios por sucursal y 185 socios por empleado.

Por el monto promedio del ahorro y préstamo se puede considerar que los asociados de estas instituciones son personas físicas de menores recursos y microempresas, sin acceso a los servicios prestados por la banca múltiple. El ahorro promedio es de 5,058 pesos y los préstamos por socio ascienden a 3,581 pesos.

2.12.1 Antecedentes Gremiales

La forma jurídica de las SAP posibilita la formación de gremios que ofrezcan servicios de ahorro y préstamo a personas que no tienen acceso a ellos y, además, posibilidades de obtener ventajas adicionales, de gestión administrativa y/o acceso a mercado en grupo. Sin embargo, por su desarrollo reciente, estas últimas han sido poco exploradas, dirigiéndose, principalmente, a proporcionar servicios de ahorro y préstamo.

Las sociedades formadas por gremios son:

La Caja de Ahorro de los Telefonistas. Es la primera caja surgida de un gremio: el de los trabajadores telefonistas sindicalizados y de base de Telmex. Esta caja comenzó a operar por iniciativa del sindicato que otorgó un préstamo, en condiciones blandas para iniciar las operaciones, el cual está por liquidarse; únicamente proporciona servicios de ahorro y préstamo, con buenos resultados (los pagos de los préstamos se hacen directamente vía nómina) y están contemplando ofrecer créditos hipotecarios en un futuro cercano (prestación que no les ofrece la empresa). A la fecha no han explorado las posibilidades de obtener ventajas adicionales como gremio.

La finalidad principal de los préstamos no responde a fines productivos sino de consumo, ya sea para la compra de coche, para reparaciones de casa habitación, para pagar deudas, etc. De acuerdo con una entrevista con el gerente de crédito, no se lleva un registro de la finalidad del préstamo; sin embargo, comentó que solamente una proporción pequeña se destina a fines productivos, ya que algunos trabajadores los solicitan para completar la compra de un taxi o para invertir en sus locales de mercados.

Caja de los trabajadores de la ruta 100. Quedó en vías de operar porque la empresa se extinguió y, con ella, el sindicato de los trabajadores.

Crédito y Ahorro del Noreste. Fue fundada por un grupo de empresarios y revocada a inicios de 1999 por irregularidades en su operación. Sus asociados eran personas dedicadas a diversos tipos de actividades económicas. Contaba con un directorio de servicios de apoyo entre socios a mejores precios y con una atención especial. Esta caja planeaba aprovechar los beneficios económicos que podían adquirir como grupo: instrumentar

coseguros de automóvil, adquirir seguros de vida en grupo y formar uniones de compra.

Cabe mencionar que la Caja Popular Mexicana, sin surgir de un gremio en especial, juntamente con la prestación de servicios de ahorro y préstamo, ofrece la posibilidad de capacitación y de información a sus asociados sobre diversos temas editados en la revista Patrimonio, con una periodicidad bimestral: información general sobre el estado que guarda la caja (número de asociados, sucursales, préstamos, depósitos), cómo llevar una planeación financiera personal adecuada, técnicas administrativas para empresas, diversos temas de economía familiar y educación para los hijos, como hacer rendir el dinero y motivación para el ahorro.

El antecedente de la Caja Popular Mexicana, Sociedad de Ahorro y Préstamo (CPM) se encuentra en la Confederación Mexicana de Cajas Populares, la cual agrupaba a 120 cajas con un total de 300,097 integrantes en Septiembre de 1994. Esta confederación era una institución cúpula que prestaba y captaba depósitos de las cajas miembro, proporcionaba ayuda técnica a las cajas, las supervisaba, las representaba y promovía activamente los principios del cooperativismo. Las cajas integradas se agrupaban en siete zonas: Duzachi (Durango, Zacatecas y Chihuahua); Guamuchi (Guanajuato, Aguascalientes y Michoacán), Mexica (Distrito Federal y Estado de México), Noreste (Jalisco, Nayarit, Colima y Sinaloa), San Luis Potosí-Querétaro y Sureste (Oaxaca, Veracruz y Puebla). Sus integrantes eran personas de clase media-baja y obrera, y cada caja tenía un promedio de 2,500 integrantes.

El 7 de Julio de 1995, la Confederación Mexicana de Cajas Populares, integrada por 24 cajas, optó por constituirse en Sociedad de Ahorro y Préstamo (SAP) con el nombre de Caja Popular Mexicana, Sociedad de Ahorro y Préstamo (CPM). Esta es una organización con personalidad jurídica que se sustenta en los principios de la cooperación universal, tales como promover el ahorro y la ayuda mutua a la sociedad a la que atiende. Sus servicios financieros se han dirigido, principalmente, a personas de bajos recursos dedicadas a la agricultura y al hogar, así como a las empresas micro y pequeñas.

2.13 Las Uniones de Crédito en México

Las Uniones de Crédito en México son una figura jurídica que se originó con la Ley General de Instituciones de Crédito de Junio de 1932, otorgándoles el carácter de instituciones auxiliares, a las que se les puede denominar "Uniones, Sociedades o Asociaciones de Crédito". La primera figura de este tipo que surgió en México, fue la Unión de Crédito Ganadera, Agrícola e Industrial, S.A. de C.V., con fecha de concesión del 31 de Marzo de 1942.

En 1978, después de la evaluación del papel de esta figura en la economía nacional, se publicó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, donde se dio a las Uniones una configuración más dinámica en la función de apoyo a los pequeños productores, tanto de la ciudad como del campo.

En 1985 se publicó la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en la que se contempla un tratamiento específico a todas las Organizaciones Auxiliares de la Banca.

2.14 Las Cajas Solidarias en México

Las cajas solidarias surgieron como una propuesta que los campesinos nayaritas hicieron al ejecutivo federal, quien las constituyó el 26 de Noviembre de 1992. Así, estos instrumentos de ahorro y crédito fueron creadas para asegurar la permanencia del flujo de recursos generados por el programa Crédito a la Palabra e incrementar su monto para mejorar el apoyo a actividades productivas.

La población beneficiaria son los productores rurales quienes históricamente han sido marginados del crédito y servicios de la banca comercial y la de desarrollo.

Como resulta difícil iniciar con el funcionamiento de una caja, el Fondo Nacional para Empresas en Solidaridad (FONAES) -quien hasta ahora lleva el seguimiento, supervisión y asistencia técnica de las cajas- presta los recursos necesarios para que empiece la operación, además de que los capacita a los comités y a los consejeros, al gerente y a su auxiliar.

Estas nuevas organizaciones de representación de las cajas solidarias se han organizado por iniciativa propia de los productores. Tienen como finalidad, elaborar políticas que beneficien a los socios y proponer alternativas de solución a la problemática de las cajas. Buscan propiciar un espacio de discusión y análisis sobre las necesidades y problemas de las cajas solidarias, así como dar los lineamientos y nuevas propuestas de acción. Dentro de las solicitudes que recibe este consejo por parte de las cajas destacan los trámites ante instituciones, principalmente gubernamentales, en demanda de beneficios sociales y dotación de servicios básicos, como son: carreteras, introducción de energía eléctrica y construcción de escuelas.

También vale la pena decir que se ha despertado el interés de esta modalidad de apoyo estatal entre algunos países latinoamericanos y algunas instituciones como la Sociedad Canadiense de Desarrollo Internacional, Desjardins, quien ha promovido su participación en foros internacionales.

En 1995, año en el cual muchas empresas cerraron o redujeron su personal, debido al estancamiento generalizado de la economía, las cajas solidarias otorgaron una gran cantidad de préstamos -105 millones de pesos a 80,000 socios- y captaron un monto muy importante de ahorro -12 millones de pesos-; además, generaron excedentes por más de 32 millones de pesos. Es decir, mientras que el resto de las empresas del país vieron disminuir sus ganancias y redujeron su actividad económica, y la banca comercial registró una cartera vencida histórica, las cajas solidarias se manejaron con números negros realmente significativos.

Cabe agregar que las principales fuentes de ingresos de las cajas son los intereses de los préstamos, los rendimientos de las inversiones y los depósitos de los bancos. Concretamente en 1995 los rendimientos de la inversión fueron elevados debido a la inestabilidad financiera del país que provocó una fuerte elevación de las tasas de interés bancarias, de las cuales las cajas se beneficiaron por tener exceso de liquidez.

Por otra parte los principales conceptos de los egresos son los sueldos y salarios y los intereses que las cajas pagan a los socios ahorradores. Hubo un aumento fuerte en el bienio 1996-1997 y las reservas por préstamos incobrables crecieron también conforme lo estableció FONAES a los socios.

En 1997, el ritmo de crecimiento de las cajas solidarias fue inferior al de los años anteriores, lo que se hizo fue depurar a los socio incumplidos. Las cajas disminuyeron saldos de préstamos automáticos vigentes, producto de clasificación de cartera vencida de aquellos préstamos que los socios incumplidos no pagaron, con lo que fue más notorio el crecimiento de los préstamos solidarios, en los que se exige mayor rigor en las condiciones para dar un buen préstamo.

Se estableció un nuevo catálogo de cuentas de cajas solidarias, con lo que se logró una mejor clasificación de la cartera crediticia y un mayor detalle en los renglones del gasto, lo que redundó en una mejor supervisión que posibilitará la mejora en la salud financiera y operativa de las Cajas.

Entre 1995 y 1997 las cajas solidarias vivieron un proceso de transformación condicionado y enmarcado por el contexto económico nacional. En 1995, de 136 cajas consolidadas quedaron 131, es decir, se cerraron cinco debido a que los socios no realizaron operaciones porque no recuperaron los recursos comprometidos para apoyar el patrimonio inicial de las cajas. Para el año siguiente fueron en total 139 cajas, por la gran crisis económica no se crearon tantas como en años anteriores, debido a que fue muy difícil la recuperación de recursos de los programas fuente, al agotamiento de los programas o por destino de recursos de cajas solidarias ya constituidas a las cuales se incorporaron nuevos socios. Y en algunos casos en que se recuperaron recursos se destinaron a cajas ya constituidas, incorporando a nuevos socios. Esto es, mientras el número de cajas locales solo aumentó en 17 por ciento el número de socio en 19 por ciento, el patrimonio de las cajas observó un crecimiento del 51 por ciento al superar los 140 millones de pesos. Finalmente para 1997 se observó una recuperación para sumar en total 164 con 2,889 cajas locales.

2.15 Experiencias del Estado de Guanajuato

Ante la falta de un marco regulatorio más específico, el Estado de Guanajuato de manera independiente se ha dado a la tarea de participar en programas de colaboración conjunta con Cajas de Ahorro para canalizar sus recursos en bien de su población, evaluando y supervisando a las entidades candidatas para asegurarse del cumplimiento de los objetivos de sus proyectos.

El Estado de Guanajuato, bajo el mandato del Lic. Vicente Fox Quezada, impulsó la creación de un programa llamado "Multiplica Sistema Cajas Guanajuato", con el objeto de asegurar el acceso a los servicios financieros de ahorro y préstamo para los Guanajuatenses, mediante instituciones seguras y confiables.

Para lo anterior fue necesario la evaluación de todas y cada una de las Cajas interesadas en participar en el programa, con la contratación de un despacho externo de auditoria.

La evaluación se basó en diversos factores tales como Rentabilidad, Capitalización, Liquidez, Riesgos crediticios, Fuentes de fondeo y Apalancamiento, factores que fueron analizados de acuerdo a tendencias registradas en un período de los últimos 5 años, de 1993 a 1998.

Al mismo tiempo, se analizaron los resultados de la gestión de las instituciones en función de sus marcos de actuación jurídica, administrativa, operativa, financiera y fiscal.

Una vez obtenidos los resultados, se seleccionaron a las Cajas con los mejores indicadores, estableciendo convenios formalmente para la adecuada canalización de los recursos del Estado, adicionalmente a su apoyo en la promoción del sistema. Simultáneamente se creó el Sistema Estatal de Seguridad Financiera para asegurar la transparencia de las Cajas participantes durante la vigencia del proyecto, mediante un programa de supervisión y evaluación, el cual imponía condiciones de reportes de información financiera periódica, visitas de inspección, capacitación, entre otras. La falta de cumplimiento de las obligaciones ameritaba la exclusión de la Caja del Programa.

El ente encargado de la promoción de este Programa corrió a cargo del Sistema Estatal de Financiamiento al Desarrollo (SEFIDE), organismo descentralizado que fue creado mediante el Decreto Gubernativo Número 24 y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 22 de Marzo de 1996.

Cabe hacer mención de que el Programa "Multiplica Sistema Cajas Guanajuato" inició su operación desde finales de 1998 y hasta la fecha opera con 3 de las 4 instituciones que iniciaron el proyecto. Las instituciones que actualmente participan son Caja Popular Mexicana, Sociedad de Ahorro y Préstamo, Acremex, Sociedad Civil y Federación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo Alianza.

2.16 Promesas Políticas

Es indudable la importancia que ha adquirido en los últimos meses el concepto de "Banca Popular" y "Banca Social", empero es de reconocerse que el sector de ahorro y crédito popular aunque eventualmente disperso en su organización , ha venido reconformándose a lo largo de los últimas décadas y más recientemente, ha tratado por diferentes instancias de obtener el reconocimiento de las Autoridades y de la sociedad.

Es evidente la cobertura brindada al tema por el ahora Presidente Constitucional, Lic. Vicente Fox a lo largo de su campaña; para ofrecer mediante este concepto, el acceso de toda la población a los servicios financieros.

El caso de los ahorradores defraudados por las Cajas de José Ocampo Verdugo (JOV) ha resaltado la necesidad de regular y supervisar al sector.

Una parte de la campaña presidencial del Lic. Vicente Fox fue enfocada al apoyo que se daría a la Banca Popular.

En primera instancia, se explica que la Banca Popular en México surgió de las múltiples actividades y formas de organización en el ahorro y préstamo que han emprendido por varias décadas diversos organismos populares, para abocarse a satisfacer las necesidades financieras de la gente excluida del sistema financiero formal.

Los especialistas reconocen tres troncos comunes y varias ramificaciones de la Banca Popular; en el primer tronco se distingue al Cooperativismo que se caracteriza por la integración de fondos propios de

los socios en forma de ahorro previo, que a la vez da acceso a servicios de préstamo y conexos.

El segundo tronco se integra por los organismos financieros surgidos en las zonas agropecuarias del país, que fueron creados por diversas estrategias productivas de agricultores medios y empresarios minifundistas, cuya característica es el acceso a fondos crediticios para desarrollar sus unidades productivas. En este marco se ubica a las Uniones de Crédito.

El tercer tronco se conforma por organismos creados por iniciativas gubernamentales para la atención de zonas rurales marginadas, que desarrollan los beneficiarios. Su característica principal es que inician con fondos subvencionados que se transforman en patrimonio propio de los beneficiarios, desarrollando instrumentos de ahorro y crédito que pasan de la cogestión institucional a la administración propia de los asociados. En este segmento se identifican a las Cajas Solidarias y los Fondos Regionales de Solidaridad.

Los casos exitosos de la Banca Popular en Canadá, por motivo de la estructura del Movimiento de Cajas de Ahorro Desjardins y de las Cajas de Ahorro españolas, hacen factible la propuesta del Gobierno para emprender un proyecto que se propone atender al 80% de los Mexicanos que no cuentan con servicios financieros.

En entrevista por el periódico "El Financiero", el Sr. Sergio Contreras, asesor del antes equipo de transición que estuvo estructurando el proyecto de Banca Popular y Social, manifestó que en los primeros tres años la llamada Banca Popular y Social que pretende impulsar el Gobierno del Presidente Vicente Fox llegará a tener una participación de entre 20 y 25% en el Sistema Financiero.

El Sr. Sergio Contreras consideró que la Banca Popular y Social pasará a formar parte del Sistema Financiero formal, para dejar de estar clasificada dentro de las entidades populares sin respaldo legal. Así mismo, aseguró que a partir de este proyecto, en 10 años México se colocará como una de las naciones más importantes pues además de lograr un incremento considerable en la participación en el mercado de servicios financieros, la Banca Popular podría superar a la banca comercial tradicional como sucedió en España e Italia.

Por último, el columnista Luis soto en su sección del periódico "El Financiero", el 29 de Noviembre de 2000 avala las posibilidades de éxito del *proyecto de Banca Popular* del actual Gobierno haciendo referencia del caso del "Banco del Pueblo" en Bangladesh, en donde el programa de micro crédito constituyó una verdadera revolución social que repercutió no sólo en el ámbito económico sino también en lo político.

2.17 Ultimos Antecedentes Regulatorios en México

Se pudiera decir que las Sociedades Cooperativas han sido reconocidas legalmente en el año de 1994, mediante la expedición de la Ley General de Sociedades Cooperativas

La Ley General de Sociedades Cooperativas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Agosto de 1994 y entró en vigor treinta días siguientes a esta publicación.

El artículo 33 de la Ley General de Sociedades Mercantiles establece que las Sociedades Cooperativas que desarrollen actividades de Ahorro y Préstamo de manera preponderante o complementaria, se regirán por esta ley, por las leyes aplicables en la materia y por las disposiciones administrativas que determine la SHCP, oyendo la opinión de la Confederación Nacional respectiva y la del Consejo Superior del Cooperativismo. En lo referente a disposiciones que debería emitir la SHCP hasta la fecha no se han autorizado.

Después de más de 50 años de existencia de las cajas populares en México, se ha establecido un marco regulatorio y promotor para el sano y ordenado desarrollo de estás sociedades.

Con la emisión de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros publicadas en el mes de Junio de 2001, se estableció el marco regulatorio del sector de ahorro y crédito popular.

En los inicios del año 2001, se creó el Consejo mexicano del Ahorro y Crédito Popular (COMACREP), como un interlocutor válido ante los poderes Legislativos y Ejecutivo, y como un núcleo de integración del sector, y de defensa de sus intereses.

CAPITULO 3

EL SISTEMA DE AHORRO Y CREDITO POPULAR

3.1 Concepto

El concepto de Sistema de Ahorro y Crédito Popular nace con la creación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de Junio de 2001.

Asimismo, con la emisión de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros nace el concepto de Sector relacionado también con el ahorro y crédito popular.

De acuerdo al artículo 2° de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, el Sistema de Ahorro y Crédito Popular estará integrado como sigue:

- Por las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares que sean dictaminadas favorablemente por una Federación y autorizadas para operar como entidades de ahorro y crédito popular, en los términos de la citada Ley,

- Por las Federaciones que estén autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para ejercer las funciones de supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular, y

- Por las Confederaciones autorizadas por la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que administren sus respectivos fondos de protección.

Según la fracción IV, del artículo 2° de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, el Sector del ahorro y crédito popular se conforma como sigue:

- Por los Organismos de Integración regulados por la Ley del Ahorro y Crédito Popular, es decir, las Federaciones y Confederaciones autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para ejercer de manera auxiliar la supervisión de las entidades de ahorro y crédito popular y para administrar el Fondo de Protección.

- Por las Entidades de Ahorro y Crédito Popular reguladas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular, es decir, las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares que sean dictaminadas favorablemente por una Federación y autorizadas para operar en los términos de la citada Ley, y

- Por las personas físicas y morales que reciban de u otorguen servicios a éstas (entidades de ahorro y crédito popular).

3.2 Entidades de Ahorro y Crédito Popular

Las organizaciones que pueden operar como entidad de ahorro y crédito popular, previa autorización son las siguientes:

- Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.
- Las Sociedades Financieras Populares.

De acuerdo a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, las citadas entidades tendrán por objeto el ahorro y crédito popular, facilitar a sus miembros el acceso al crédito, apoyar el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas y, en general, propiciar la solidaridad, la superación económica y social, y el bienestar de sus miembros y de las comunidades en que operan, sobre bases educativas, formativas y del esfuerzo individual y colectivo.

Las palabras Entidad de Ahorro y Crédito Popular, Sociedad de Ahorro y Préstamo, Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo, Sociedad Financiera Popular, Caja Popular, Caja de Ahorro u otras que expresen ideas semejantes en cualquier idioma, sólo podrán ser usadas en la denominación de las Entidades que se autoricen para operar en los términos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Quedan exceptuadas las cajas de ahorro a que hace mención la legislación laboral, las cuales no estarán sujetas a la citada Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Según lo establece el artículo 7° de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito, se considerará a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular como intermediarios financieros, por lo que está prohibido que cualquier otra persona física o moral distinta a las señaladas en la citada fracción I del artículo 103, la captación de recursos del público de manera directa o indirecta en el territorio nacional, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, obligándose a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

Por considerarse importante lo señalado en el artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito y su fracción I, se transcribe a continuación:

> *"ARTICULO 103.- Ninguna persona física o moral, podrá captar directa o indirectamente recursos del público en el territorio nacional, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, obligándose a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.*
>
> *Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior a:*
>
> *I.- Las instituciones de crédito reguladas en la presente Ley, así como a los demás intermediarios financieros debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables."*

De acuerdo a lo estipulado en los artículos transitorios de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, las Sociedades de Ahorro y Crédito Popular, las Uniones de Crédito y las Sociedades Cooperativas que tengan intención de sujetarse a los términos establecidos en esta Ley, deberán registrarse ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en un término no mayor a seis meses contados a partir de la publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación (se publicó el 4 de Junio de 2001), manifestando al efecto su nombre, denominación, domicilio, número de socios y demás datos que sobre su actividad solicite dicho organismo.

Asimismo, se menciona que las Sociedades de Ahorro y Préstamo, las Uniones de Crédito que capten depósitos de ahorro, así como las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y aquellas que cuenten con secciones de ahorro y préstamo, constituidas con anterioridad al inicio de la vigencia de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, contarán con un plazo de dos años a partir del día siguiente al de la publicación de la Ley, para solicitar de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la autorización para operar como Entidad de Ahorro y Crédito Popular, debiendo obtener el dictamen favorable de alguna Federación.

Respecto de las Sociedades de Ahorro y Préstamo y las Uniones de Crédito que capten depósitos de ahorro, los citados artículos transitorios mencionan que continuarán sujetas a la supervisión y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en términos de lo establecido en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, hasta en tanto no se sujeten a lo señalado en los párrafos anteriores.

3.2.1 Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo

De acuerdo al artículo 2° de la Ley General de Sociedades Cooperativas, la sociedad cooperativa es una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Según el artículo 21 de la citada Ley, forman parte del Sistema Cooperativo las siguientes clases de sociedades cooperativas:

I. De consumidores de bienes y/o servicios;
II. De productores de bienes y/o servicios; y
III. De Ahorro y Préstamo.

A este artículo se le adicionó la fracción III por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación publicado el 4 de Junio de 2001.

Anteriormente sólo se tenían dos clases de sociedades cooperativas, las de consumidores de bienes y/o servicios y las de productores de bienes y/o servicios. Dentro de las sociedades cooperativas de consumidores estaban incluidas las de ahorro y préstamo.

Precisamente por esta especificación de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, con la publicación del Decreto citado anteriormente, se reformó el artículo 26 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, como sigue:

El artículo antes de la reforma decía:

> *"ARTICULO 26.- Las sociedades cooperativas de consumidores podrán dedicarse a actividades de abastecimiento y distribución, ahorro y préstamo, así como a la prestación de servicios relacionados con la educación o la obtención de vivienda."*

El artículo reformado, cuya vigencia comenzará a los 2 años de la publicación del Decreto antes mencionado, quedó como sigue:

"ARTICULO 26.- Las sociedades cooperativas de consumidores podrán dedicarse a actividades de abastecimiento y distribución, así como a la prestación de servicios relacionados con la educación o la obtención de vivienda."

Como se puede observar, lo que se elimina es la actividad de ahorro y préstamo, lo cual obedece a que ésta actividad ya se encuentra mayormente especificada, es decir, ya no se encuentra incluida como una división de una cooperativa de consumidores.

Otros de los artículos reformados que se considera de interés mencionar, es el artículo 33 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, que cita que las sociedades cooperativas que tengan por objeto realizar actividades de ahorro y préstamo se regirán por este Ley, así como por lo dispuesto por la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

En todas las sociedades cooperativas que la Ley General de Sociedades Cooperativas menciona, es obligatoria la educación cooperativa y la relativa a la economía solidaria. Para tal efecto, se definirán en la Asamblea General los programas y estrategias a realizar.

3.2.1.1 Las Sociedades Cooperativas Según la Alianza Cooperativa Internacional.

En la mayoría de los países, las Leyes de Cooperativas instituyen los Principios del Cooperativismo definidos por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en reglas y obligaciones de funcionamiento de las empresas cooperativas.

Dichos Principios siempre han sido concebidos como planes de acción. Estos planes "ponen en práctica" los valores del Cooperativismo que fundamentan su filosofía general.

Estos valores y estos planes constituyen un todo. Su combinación forma una arquitectura lógica que determina la originalidad de la fórmula cooperativa. De esto surge una dinámica propia y se desprende una lógica de manejo especial, otra forma de "hacer negocios".

La libertad, la igualdad, la equidad y la solidaridad son los cuatro valores fundamentales, los cuatro pilares de la filosofía de gestión de una cooperativa.

Se pueden identificar otros valores transmitidos por los movimientos cooperativos principalmente la autonomía, la responsabilidad y el compromiso para con el desarrollo sostenible del medio. En la nueva versión de los principios de la ACI, adoptada en el Congreso de Manchester en 1995, se enfatizaron dichos valores.

Sin embargo, la puesta en práctica de estos valores no implica en sí misma una diferencia en los métodos y prácticas de gestión de una cooperativa.

Se vinculan esencialmente a recomendaciones relativas a la elección de las orientaciones estratégicas de las cooperativas (la autonomía financiera, por ejemplo).

En este concepto, dichos valores probablemente nunca se integrarán en las Leyes de Cooperativas como planes de acción obligatorios. No tienen una

incidencia directa en la manera de manejar una cooperativa pero sí pueden tenerla en la filosofía de gestión.

La definición universal de las sociedades cooperativas, según la Alianza Cooperativa Internacional, en su declaración del Congreso en Manchester de Septiembre de 1995, es la siguiente:

"Una Cooperativa es una sociedad autónoma de personas unidas voluntariamente para enfrentar sus comunes necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales mediante una empresa de propiedad conjunta administrada democráticamente"

3.2.1.1.1 Principios. Según la última revisión de los Principios Cooperativos realizada en el Congreso de Manchester en 1995 la nueva definición de los mismos es la siguiente:

1er. Principio: Membresía abierta y voluntaria.- Las cooperativas son organizaciones voluntarias abiertas para todas aquellas personas dispuestas a utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades que conlleva la membresía sin discriminación de género, raza, clase, posición política o religiosa.

2do. Principio: Control democrático de los miembros.- Las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus miembros, quienes participan activamente en la definición de las políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos para representar a su cooperativa responden ante los miembros. En las cooperativas de base los miembros tienen igual derecho de voto (un miembro, un voto), mientras en las cooperativas de otros niveles también se organizan con procedimientos democráticos.

3er. Principio: Participación económica de los miembros.- Los miembros contribuyen de manera equitativa y controlan de manera democrática el capital de la cooperativa. Por lo menos una parte de ese capital es propiedad común de la cooperativa. Usualmente reciben una compensación limitada, si es que la hay, sobre el capital suscrito como condición de membresía. Los miembros asignan excedentes para cualquiera de los siguientes propósitos: el desarrollo de la cooperativa mediante la posible creación de reservas, de la cual al menos una parte debe ser indivisible; los beneficios para los miembros en proporción con sus transacciones con la cooperativa; y el apoyo a otras actividades según lo apruebe la membresía.

4to. Principio: Autonomía e independencia.- Las cooperativas son organizaciones autónomas de ayuda mutua, controladas por sus miembros. Si entran en acuerdos con otras organizaciones (incluyendo gobierno) o tienen capital de fuentes externas, lo realizan en términos que aseguren el control democrático por parte de sus miembros y mantengan la autonomía de la cooperativa.

5to. Principio: Educación, entrenamiento e información.- Las cooperativas brindan educación y entrenamiento a sus miembros, a sus dirigentes electos, gerentes y empleados, de tal forma que contribuyan eficazmente al desarrollo de sus cooperativas. Las cooperativas informan al público en general - particularmente a jóvenes y creadores de opinión - acerca de la naturaleza y beneficios del cooperativismo.

6to. Principio: Cooperación entre cooperativas.- Las cooperativas sirven a sus miembros, más eficazmente y fortalecen el movimiento

cooperativo, trabajando de manera conjunta por medio de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

7mo. Principio: Compromiso con la comunidad.- La cooperativa trabaja para el desarrollo sostenible de su comunidad por medio de políticas aceptadas por sus miembros.

3.2.1.1.2 VALORES. Las Cooperativas han trabajado desde su creación con valores plenamente identificados. En la declaración de 1995 del Congreso de Manchester se revisan y decretan como Valores Universales del Cooperativismo los siguientes:

Ayuda Mutua.- Es el primero entre los Valores de la Cooperación, su significado se centra en quien en verdad coopera esta decidido a ayudar y a servir.

Este valor supone la unión de necesitados que cuentan con ciertas capacidades para intercambiar apoyos recíprocos.

Responsabilidad.- Es la capacidad de respuesta de las personas entre un deber asumido.

Democracia.- En la cooperativa a todos se les reconoce una sola voz y un solo voto y con éstos se participa, activa y efectivamente, en la organización y en el ejercicio del poder.

Igualdad.- Establece la inexistencia de privilegios porque los derechos y las obligaciones son iguales para todos.

La igualdad se objetiviza con la práctica de "un socio un voto", lo cual se constituye en la principal diferencia de las cooperativas con respecto a otro tipo de empresas.

Equidad.- Entendiéndose como moderación de la justicia, acepción aplicable a lo económico.

El objetivo de este valor es repartir la responsabilidad entre los socios pero no igualitariamente, sino de modo equitativo, conforme a sus aptitudes, inclinaciones, experiencias y disposición para trabajar con los demás.

Solidaridad.- Es la adhesión circunstancial a la causa de otros.

Honestidad.- Catalogada como un tipo de conducta caracterizada por el respeto a los bienes ajenos.

Transparencia.- Entendida como la capacidad de decir siempre la verdad, expresándola completa y oportunamente.

Responsabilidad Social.- Es la extensión del valor de responsabilidad por la repercusión de los actos para con los demás.

Compromiso con los demás.- Refleja el interés de la Cooperativa por los demás, comprometerse con ellos, llegando a quien más lo necesita dentro de los límites de la Comunidad servida por la Cooperativa.

3.2.2 Las Sociedades Financieras Populares

De este tipo de sociedades no existen antecedentes, ya que nacen a raíz de la publicación del decreto de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

De acuerdo al artículo 41 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, las Sociedades Financieras Populares serán sociedades anónimas, tendrán duración indefinida y establecerán su domicilio en territorio nacional, pudiendo prestar servicios tanto a sus Socios como a sus Clientes, en los términos que esta Ley establece. Sólo podrán utilizar esta denominación las sociedades autorizadas para operar en los términos de esta Ley.

A la fecha no existe ninguna sociedad financiera popular, en virtud de la reciente creación de esta figura jurídica.

La forma de operación será la misma que para las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, salvo ciertas excepciones, resaltando la diferencia de que las Sociedades Financieras Populares pueden realizar operaciones con sus socios y clientes, contrario al caso de las Sociedades Cooperativas que sólo operan con sus socios.

3.2.3 Las Sociedades de Ahorro y Préstamo

Las cajas populares que conocemos en la actualidad se inician en la mitad del siglo XX, estando en sus orígenes estrechamente vinculadas a la iglesia católica. Durante el proceso se fueron desligando de la iglesia e interactuando más estrechamente entre sí. Empezaron a formarse primero las agrupaciones regionales hasta que, ya afianzadas y económicamente sólidas, se dio el paso de la federalización, ente que agrupa a cooperativas de todo el país.

Lo anterior motivó que el 15 de Noviembre de 1991, el entonces Presidente de la República Mexicana, Carlos Salinas de Gortari, enviara al Congreso de la Unión una reforma al Sistema financiero consistente, brevemente, en la creación de una figura legal dentro de las instituciones de crédito y ahorro llamada Sociedad de Ahorro y Préstamo (SAP por sus siglas), hecho consumado y publicado el día 27 de Diciembre de 1991.

Las cajas populares existentes podían solicitar la autorización para operar como Sociedad de Ahorro y Préstamo, sin embargo la gran mayoría siguió desarrollando sus actividades bajo la forma jurídica de Sociedad Cooperativa, Asociación Civil o Sociedad Solidaria.

Estas sociedades que no adoptaron el régimen de Sociedad de Ahorro y Préstamo (SAP) no formaron parte del Sistema Financiero Mexicano, al no ser catalogadas como Organizaciones Auxiliares del Crédito.

Aunque los orígenes de las cajas populares data de mediados del siglo pasado, legalmente la figura de Sociedad de Ahorro y Préstamo inicia a partir del ejercicio 1991.

De acuerdo a lo que establece la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito en su artículo 38-A, las Sociedades de Ahorro y Préstamo serán personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propios, de capital variable, no lucrativas, en las que la

responsabilidad de los socios se limita al pago de sus aportaciones. Tendrán duración indefinida, con domicilio en el territorio nacional y su denominación deberá ir siempre seguida de las palabras "Sociedad de Ahorro y Préstamo".

Las Sociedades de Ahorro y Préstamo tendrán por objeto la captación de recursos exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. La colocación de dichos recursos se hará únicamente en los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos.

En realidad la operación de estas sociedades es muy similar a la de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, aunque en las SAP la regulación era más específica.

Es muy importante resaltar que en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de Junio de 2001, por el que se expide la Ley de Ahorro y Crédito Popular, se reforman y derogan diversas disposiciones legales de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

En el artículo segundo de dicho Decreto se establece la derogación de los artículos 38-A, 38-B, 38-C, 38-D, 38-E, 38-F, 38-G, 38-H, 38-I, 38-J, 38-K, 38-L, 38-N, 38-O, 38-P, 38-Q de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, que contenían todo lo relativo a la operación de las Sociedades de Ahorro y Préstamo. Asimismo, se reformaron diversos artículos de esta Ley con el fin de eliminar las menciones de las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Con lo anterior se elimina la figura de Sociedad de Ahorro y Préstamo como parte integrante de las Organizaciones Auxiliares del Crédito.

Cabe mencionar que según los artículos transitorios del Decreto en comentario, el artículo segundo que reformó y derogó las disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, entrará en vigor a los dos años de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, por lo que será aplicable hasta el 4 de Junio de 2003.

Por lo anterior, tal y como se comentó anteriormente, las Sociedades de Ahorro y Préstamo constituidas con anterioridad al inicio de la vigencia de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, contarán con un plazo de dos años a partir del día siguiente al de la publicación de la Ley, para solicitar de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la autorización para operar como Entidad de Ahorro y Crédito Popular, debiendo obtener el dictamen favorable de alguna Federación. Dichas sociedades continuarán sujetas a la supervisión y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en términos de lo establecido en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, hasta en tanto no transcurra el plazo citado o se hayan autorizado a operar como Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

3.2.4 Las Uniones de Crédito

Las Uniones de Crédito que captan depósitos de ahorro también tienen la obligación de cambiar de régimen cuando sean aplicables las disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, al igual que las Sociedades de Ahorro y Préstamo, según se detallo anteriormente.

Por tal motivo se considera aplicable la mención de este tipo de sociedad que forma parte de las Organizaciones Auxiliares del Crédito (art. 3° LGOAAC), ya que tiene la opción de solicitar la autorización para operar como Entidad de Ahorro y Crédito Popular.

Las Uniones de Crédito se encuentran reguladas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito en su Capítulo III, y deben ser constituidas como sociedades anónimas, organizadas con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Es conveniente mencionar que en Canadá y Estados Unidos de Norteamérica existe un gran número de Uniones de Crédito y no son pocas las que llaman la atención por su elevado potencial financiero, equiparable en ocasiones al de bancos locales.

También en Centro y Sudamérica ha proliferado la creación de Uniones de Crédito a partir de la segunda mitad de este siglo y es muy reconocida y encomiable la función social que han desarrollado, sobre todo de las que se han especializado en crédito para la vivienda de sus socios.

Pero debe tenerse muy presente, por si se les quiere tomar como punto de referencia o comparación con nuestro medio unionístico, que salvo se denominación, esas agrupaciones tienen poca semejanza en su funcionamiento y en su cometido con las Uniones de Crédito de nuestro país. Aquellas son fundamentalmente mutualidades de crédito, esto es, sociedades creadas con la finalidad de que el capital aportado por los socios se utilice en préstamos a ellos mismos, en forma semejante al de nuestras "cajas de ahorro", en tanto que, en México, la generalidad de las Uniones de Crédito opera sustancialmente con recursos bancarios, de proveedores y, recientemente, de compañías de seguros y de afianzadoras, aparte de que el servicio financiero a sus socios lo complementan con otros servicios de índole mercantil.

Otra distinción fundamental estiba en que las Uniones de Crédito de otros países generalmente son formadas por particulares, de manera que su función crediticia se enfoca hacia el consumidor, en tanto que el crédito unionístico en México se encauza a la producción y al comercio y la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito no tiene previstas Uniones de Crédito de consumidores.

Las operaciones propias de las Uniones de Crédito legalmente sólo pueden llevarlas a cabo las sociedades que cuentan con autorización para ello. Dichas operaciones posibilitan a la sociedad a otorgar crédito a sus socios, realizar el manejo de la tesorería de sus socios, promover obras y proyectos de sus socios, realizar asociaciones para ventas y/o compras en común, etc.

Como se puede observar, las Uniones de Crédito solo pueden llevar a cabo operaciones con sus socios y no con el público en general, sin estar limitadas sus operaciones a lo financiero (ahorro y crédito), ya que otorgan servicios de asesoría, administración, promoción, compras y ventas en común, etc.

Los socios de las Uniones de Crédito deben contar con una actividad empresarial.

Las Uniones de Crédito en nuestro país fueron creadas hace más de 50 años.

Es importante resaltar que en las modificaciones a Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito se incluye un cambio en

las fracciones del artículo 40 al derogar la fracción VII que decía lo siguiente:

"ARTICULO 40.- Las uniones de crédito en los términos de su autorización, sólo podrán realizar las siguientes actividades:

VII.- Recibir de sus socios depósitos de ahorro."

Aunque en la práctica se ha observado que la mayoría de las Uniones de Crédito no capta o capta en mínimas proporciones los depósitos de ahorro, este cambio en la Ley pudiera tener como finalidad que este tipo de organizaciones elimine de sus operaciones cualquier tipo de captación de recursos de sus socios.

Se comenta lo anterior en virtud de que últimamente el rubro más importante como fuente de recursos de las Uniones de Crédito son los préstamos de socios, lo que difiere de los depósitos de ahorro principalmente en la forma de documentación.

3.2.5 Organismos de Integración

De acuerdo a lo estipulado en la fracción VII del artículo 3° de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, los organismos de integración son las Federaciones y Confederaciones autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para ejercer de manera auxiliar la supervisión de las Entidades y para administrar el Fondo de Protección a que se refiere la citada Ley, respectivamente.

Los Organismos de Integración serán instituciones de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, podrán adoptar cualquier naturaleza jurídica, siempre que no tenga fines lucrativos. Las actividades de las Federaciones y las Confederaciones serán las propias de su objeto y se abstendrán de realizar actividades políticas partidistas (art. 50 LACP).

Según el artículo 3° de la Ley General de Sociedades Mercantiles, se entiende por Organismos Cooperativos a las uniones, federaciones y confederaciones que integren las sociedades cooperativas.

El artículo 74 de la Ley General de Sociedades Cooperativas menciona que las sociedades cooperativas se podrán agrupar libremente en federaciones, uniones o en cualquier otra figura asociativa con reconocimiento legal.

Las federaciones podrán agrupar a sociedades cooperativas de la misma rama de la actividad económica. Las uniones podrán agrupar a sociedades de distintas ramas de la actividad económica.

Las confederaciones nacionales se podrán constituir con varias uniones o federaciones de por lo menos diez entidades federativas (art. 75 LGSC).

Los organismos cooperativos deberán hacer planes sociales y de carácter educativo y cultural, que ayuden a consolidar la solidaridad y eleven el nivel cultural de sus miembros.

Los organismos cooperativos habrán de diseñar y poner en operación estrategias de integración de sus actividades y procesos productivos, con la finalidad de:

I. Acceder a las ventajas de las economías de escala;

II. Abatir costos;
III. Incidir en precios;
IV. Estructurar cadenas de producción y comercialización;
V. Crear unidades de producción y de comercialización, y
VI. Realizar en común cualquier acto de comercio, desarrollo tecnológico o cualquier actividad que propicie una mayor capacidad productiva y competitiva de los propios organismos cooperativos.

Aunque la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular no contempla esta figura, en los inicios del año 2001 se creó el Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular (COMACREP), como un núcleo de integración del sector y de defensa de sus intereses.

Este Consejo se encuentra integrado por la Caja Popular Mexicana, S.A.P.; la Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo, A.C.; Prodesarrollo Finanzas y Microempresas, A.C.; Asociación Nacional de Uniones Regionales de Cooperativas; Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social; Confederación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de los Estados Unidos Mexicanos; Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo; y, el Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias.

3.2.5.1 Las Federaciones.

Las entidades de ahorro y crédito popular estarán sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la que tendrá en lo que no se oponga a la Ley, todas las facultades que en materia de inspección y vigilancia le confiere la Ley que la rige y la Ley de Instituciones de Crédito. Dichas facultades podrán ser ejercidas directamente por la citada Comisión y de manera auxiliar por las Federaciones autorizadas conforme a la Ley de Ahorro y Crédito Popular (art. 47 LACP).

La Federación se constituirá con la agrupación voluntaria de entidades de ahorro y crédito popular, y deberá estar autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para el desempeño de sus facultades de supervisión auxiliar. Dichas facultades serán indelegables (art. 48 LACP).

Según lo estipula el artículo 62 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 47, la supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular a cargo de las Federaciones tendrá por objeto revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control y en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal de las Entidades, conste o deba constar en los registros, a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen y a las sanas prácticas de la materia en los términos que indique la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en disposiciones de carácter general.

La supervisión consistirá en verificar que las entidades cumplan con las disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, con las reglas prudenciales emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con los contratos de afiliación o de supervisión auxiliar, según se trate y con las demás disposiciones aplicables.

3.2.5.2 Las Confederaciones.

La Confederación se constituirá con la agrupación voluntaria de Federaciones, y deberá estar autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para el desempeño de las facultades de administración del Fondo de Protección a que se refiere el Capítulo IV del Título Tercero de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Además será el órgano de colaboración del Gobierno Federal para el diseño y ejecución de los programas que faciliten la actividad de ahorro y crédito popular (art. 49 LACP).

Según el artículo 98 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, las Confederaciones, además de su objeto señalado en el párrafo anterior, tendrán las facultades de homologar las políticas de supervisión auxiliar de sus Federaciones afiliadas dentro de los términos de la Ley y de las disposiciones que de ella emanen; dar seguimiento al cumplimiento de tales políticas, y supervisar a las Federaciones en la prestación de servicios distintos a la supervisión auxiliar.

Las Confederaciones publicarán semestralmente en el Diario Oficial de la Federación, la lista de sus Federaciones afiliadas, con quienes deberán celebrar el contrato de afiliación respectivo. En dicho contrato se establecerá, entre otras estipulaciones, la conformidad por parte de la Federación con los términos en que se manejará el Fondo de Protección previstos en esta Ley, en las disposiciones que de ella emanen, así como en el reglamento interior de la Confederación.

3.3 El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros

Con el fin de dar mayor seguridad jurídica a la población y un marco regulatorio adecuado a los intermediarios de ahorro y préstamo popular, el Estado promovió la aprobación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, en la cual se prevén los elementos para la conformación de un sector con bases sólidas, integrado con entidades financieras sanas y reguladas, que ofrezcan servicios de ahorro y crédito a fin de evitar riesgos y fraudes que puedan traer como resultado el decremento o la pérdida del patrimonio del publico ahorrador.

De acuerdo a la experiencia de países que han logrado conformar exitosamente sistemas competitivos y profundos de finanzas populares, un marco legal que ponga orden y regule a estas entidades no es suficiente, es necesaria la banca de desarrollo que permita establecer políticas consistentes y canalizar apoyos para abrir espacios financieros y brindar servicios complementarios que finalmente faciliten la institucionalización del sector y detonen su desarrollo y crecimiento.

Por lo anterior, se transformó el Patronato del Ahorro Nacional, en el banco del sector de Ahorro y Crédito Popular para desempeñar, sin descuidar su función de promotor del ahorro, tareas complementarias y de apoyo a las entidades que conforman la *Banca Popular*, tales como:

a. Desarrollo de productos y servicios acordes a las necesidades del sector y que no puedan proveer los organismos de integración, entre otros, la administración de riesgos, transferencia de remesas y registro de todas las sociedades.

b. Coordinar la constitución de la red informática, la capacitación y la cooperación internacional en la promoción del sector.

c. Desarrollar estudios técnicos, económicos y sociales que impulsen el desarrollo del sector

El desafío más importante es construir la infraestructura necesaria para el desarrollo del sector de Ahorro y Crédito Popular, orientada a profesionalizar a los participantes del sector y a construir la red informática que permita eficientar su operación.

Adicionalmente, será necesario coordinar a los actores de la banca popular y estimularlos para que alcancen un crecimiento ordenado. Lo anterior, *acompañado de un gran rigor en la gestión, que permita atender a* más personas mediante instituciones sólidas u duraderas.

En esta labor habrá que respetar la iniciativa y creatividad de los actores sociales y privados, que promueve el desarrollo de sus fortalezas, la prestación de los servicios y la generación de los incentivos apropiados.

La nueva Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, regula las operaciones y servicios que prestará el Banco del Ahorro Nacional y de Servicios Financieros, necesarios para fomentar el desarrollo integral del sector del ahorro y crédito popular y promover la eficiencia y competitividad.

Dicha Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en el pasado mes de Junio de 2001.

En un apartado separado de la presente Tesis se aborda el tema relacionado con este nuevo bando de desarrollo creado para promover y apoyar las operaciones del sector.

CAPITULO 4

CONSTITUCION DE LAS ENTIDADES DE AHORRO Y CREDITO POPULAR

4.1 Organización Y Constitución de Sociedades

Con el fin de determinar la facilidad o en su caso restricción para la organización y constitución de las entidades de ahorro y crédito popular, se incluyó el presente apartado en el trabajo de investigación.

Generalmente los procesos para la solicitud de permisos, formalización y registro de las sociedades, son de alguna manera similar para todo tipo de sociedades, sin embargo para los casos de organizaciones auxiliares del crédito presentan ciertas restricciones que conviene analizar.

Esta investigación pretende analizar los aspectos relativos a la constitución, formalización y aspectos especiales, tanto anteriores a la Ley de Ahorro y Crédito Popular como después de que entre en vigor dicha Ley.

Por lo anterior, se presentan a continuación los principales aspectos a considerar en la organización y constitución de las entidades de ahorro y crédito popular y de aquellas sociedades que tienen la opción de elegir entre seguir en el régimen existente o cambiar en apego a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, como es el caso de las Uniones de Crédito y las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Las sociedades que se analizarán en este aspecto son:

- Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo,
- Las Sociedades Financieras Populares,
- Las Sociedades de Ahorro y Préstamo,
- Las Uniones de Crédito, y
- Las Cajas Solidarias y Otras.

Los siguientes pasos son necesarios para constituir cualquier tipo de Sociedad, por lo que en cada apartado del tipo de entidad que se investiga no serán mencionados.

4.1.1 Permiso ante la Secretaria de Relaciones Exteriores

De conformidad con lo que establecen los Artículos 15 de la Ley de Inversión Extranjera, y 13 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución de sociedades.

La Secretaría de Relaciones Exteriores de conformidad con lo que establece el Artículo 13 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, otorgará los permisos para constitución de sociedades a que se refiere el Artículo 15 de la Ley de Inversión Extranjera, solamente cuando la denominación o razón social que se pretenda utilizar no se encuentre reservada por una sociedad distinta.

Asimismo, si en la denominación o razón social solicitada, se incluyen palabras o vocablos cuyo uso se encuentre regulado específicamente por otras leyes, la Secretaría de Relaciones Exteriores condicionará el uso de los permisos a la obtención de las autorizaciones que establezcan dichas disposiciones legales.

De conformidad con lo que establece el Artículo 17 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, dentro de los *noventa días hábiles* siguientes a la fecha en que la Secretaría de Relaciones Exteriores otorgue los permisos para la constitución de sociedades, los interesados deberán acudir a otorgar ante fedatario público el instrumento correspondiente a la constitución de la sociedad de que se trate.

Transcurrido el termino antes citado sin que se hubiere otorgado el instrumento público correspondiente, el permiso quedará sin efectos.

Los requisitos para solicitar el permiso son los siguientes:

a) Llenar solicitud SA-1 a máquina en original y copia. En la solicitud, deberá señalarse: nombre del solicitante, domicilio para oír y recibir notificaciones; personas autorizadas para recibir el permiso o la resolución; denominación solicitada; régimen jurídico; fecha y firma autógrafa del solicitante.
b) Cubrir el pago de derechos correspondiente.

Toda solicitud deberá ser resuelta dentro de los 5 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación. En caso contrario, el permiso solicitado se considerará otorgado, siendo aplicable lo establecido por el Artículo 16 A de la Ley de Inversión Extranjera.

4.1.2 Protocolización del Acta Constitutiva y Registro

Una vez obtenido el permiso de le Secretaría de Relaciones Exteriores, se deberá acudir ante un Notario Público para elevar a escritura pública el acta constitutiva.

La constitución de la sociedad se formaliza mediante un contrato social denominado "escritura constitutiva", que establece los requisitos y reglas bajo los cuales habrá de funcionar la sociedad. Entre otras cosas contiene:

- Datos generales de los socios.
- Objeto social.
- Denominación o razón social.
- Duración de la sociedad.
- Importe del capital social.
- Domicilio social.
- Organo de administración.
- Vigilancia.
- Bases para la liquidación.

Este contrato, también llamado "estatutos", deberá ser otorgado en escritura pública ante Notario Público e inscrito en el Registro Público de Comercio, dentro de los 15 días siguientes a su suscripción.

4.1.3 Aviso del Uso de los Permisos para la Constitución de Sociedades

De acuerdo a la establecido por el Artículo 18 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de los permisos para la constitución de sociedades a que se refiere el Artículo 15 de Ley de Inversión Extranjera, el interesado debe dar aviso de uso del mismo a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el cual se debe de especificar la inclusión en el instrumento correspondiente de la cláusula de exclusión de extranjeros o, en su caso, del convenio previsto en el Artículo 14 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (el convenio se refiere a que los socios extranjeros, actuales o futuros de la sociedad se obligan ante la Secretaria de Relaciones Exteriores a considerarse como nacionales respecto de las acciones, partes sociales o derechos que adquieran de la sociedad, bienes, derechos, concesiones, participaciones o intereses de que sean titulares las sociedades y los derechos y obligaciones que deriven de los contratos en que sean parte las propias sociedades; asimismo deberán incluir la renuncia de no invocar la protección de sus gobiernos bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación los derechos y bienes que hubiesen adquirido); además, deberá cubrir previamente el pago de derechos correspondiente.

Este aviso debe presentarse en escrito libre. En virtud de tener la naturaleza de aviso, no son aplicables la positiva o negativa ficta.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, de conformidad con lo que establece el Artículo 19 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, reservará a las sociedades el uso exclusivo de sus denominaciones o razones sociales conforme a los permisos que otorgue, salvo cuando el interesado incumpla lo dispuesto en el párrafo anterior, es decir no dé el aviso de uso del permiso dentro de los seis meses siguientes a su expedición o bien se haya extinguido la sociedad correspondiente.

4.1.4 Otros Trámites

Además de lo anterior, la Sociedad debe ser registrada cuando menos en las siguientes dependencias:

a).- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los efectos fiscales conducentes.

b).- Instituto Mexicano del Seguro Social (cuotas de IMSS e INFONAVIT)

c).- Estado de Nuevo León (para pago del Impuesto del 2% sobre Nóminas).

4.2 Constitución de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo

Independientemente de los requisitos antes mencionados para solicitar permisos, formalizarse y registrarse, las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo deben cumplir con lo siguiente.

Esta Sociedad debe apegarse a los lineamientos establecidos tanto en la Ley General de Sociedades Cooperativas como a los de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, en lo relativo a su constitución.

4.2.1 Antes de la Emisión de la Ley de Ahorro y Crédito Popular

De acuerdo a lo que se estipula en el artículo 12 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, la constitución de las sociedades cooperativas deberá realizarse en Asamblea General que celebren los interesados, y en la que se levantará una acta que contendrá:

I. Datos generales de los fundadores.
II. Nombres de las personas que hayan resultado electas para integrar por primera vez consejos y comisiones, y
III. Las bases constitutivas.

Los socios deberán acreditar su identidad y ratificar su voluntad de constituir la sociedad cooperativa y de ser suyas las firmas o las huellas digitales que obran en el acta constitutiva, ante notario público, corredor público, juez de distrito, juez de primera instancia en la misma materia del fuero común, presidente municipal, secretario o delegado municipal del lugar en donde la sociedad cooperativa tenga su domicilio.

A partir del momento de la firma de su acta constitutiva, las sociedades cooperativas contarán con personalidad jurídica, tendrán patrimonio propio y podrán celebrar actos y contratos, así como asociarse libremente con otras para la consecución de su objeto social. El acta constitutiva de la sociedad cooperativa de que se trate, se inscribirá en el registro Público de Comercio que corresponda al domicilio social (art. 13, LGSC).

En la constitución de las sociedades cooperativas se observará lo siguiente: (art. 11, LGSC)

I. Se reconoce un voto por socio, independientemente de sus aportaciones;
II. Serán de capital variable;
III. Habrá igualdad esencial en derechos y obligaciones de sus socios e igualdad de condiciones para las mujeres;
IV. Tendrán duración indefinida, y
V. Se integrarán con un mínimo de cinco socios.

Tal como lo establece el artículo 16 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, las bases constitutivas de las sociedades cooperativas contendrán:

I. Denominación y domicilio social;
II. Objeto social, expresando concretamente cada una de las actividades a desarrollar;
III. Los regímenes de responsabilidad limitada o suplementada de sus socios, debiendo expresar en su denominación el régimen adoptado;
IV. Forma de constituir o incrementar el capital social, expresión del valor de los certificados de aportación, forma de pago y devolución de

su valor, así como la valuación de los bienes y derechos en caso de que se aporten;

V. Requisitos y procedimientos para la admisión, exclusión y separación voluntaria de los socios;

VI. Forma de constituir los fondos sociales, su monto, su objeto y reglas para su aplicación;

VII. Areas de trabajo que vayan a crearse y reglas para su funcionamiento y en particular de la de educación cooperativa en los términos del artículo 47 de la Ley.

VIII. Duración del ejercicio social que podrá coincidir con el año de calendario, así como el tipo de libros de actas y de contabilidad a llevarse;

IX. Forma en que deberá caucionar su manejo el personal que tenga fondos y bienes a su cargo;

X. El procedimiento para convocar y formalizar las asambleas generales ordinarias que se realizan por lo menos una vez al año, así como las extraordinarias que se realizarán en cualquier momento a pedimento de la Asamblea General, del Consejo de Administración, del de Vigilancia o del 20% del total de los miembros;

XI. Derechos y obligaciones de los socios, así como mecanismos de conciliación y arbitraje en caso de conflicto sobre el particular.

XII. Formas de dirección y administración interna, así como sus atribuciones y responsabilidades, y

XIII. Las demás disposiciones necesarias para el buen funcionamiento de la sociedad cooperativa siempre que no se oponga a lo establecido en la ley.

Las cláusulas de las bases constitutivas que no se apeguen a lo anterior, serán nulas para todos los efectos legales correspondientes.

Todos los actos relativos a la constitución y registro de las sociedades cooperativas citados en la Ley General de Sociedades Cooperativas, estarán exentos de impuestos y derechos fiscales de carácter federal (art. 91, LGSC).

Todo lo anteriormente detallado era lo que se tenía que cumplir para formar una Sociedad Cooperativa de Ahorro y Crédito.

De acuerdo a lo anterior, cualquier grupo de personas con un mínimo de cinco socios, podían constituir y operar una Sociedad Cooperativa de Ahorro y Crédito, sin que existiera la obligación de obtener un permiso previo de alguna autoridad como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, lo que podía facilitar que personas con intenciones fraudulentas administraran sociedades de este tipo.

4.2.2 Posterior a la Emisión de la Ley de Ahorro y Crédito Popular

Además de cumplir con lo detallado en el punto anterior, que se fundamenta en la Ley General de Sociedades Cooperativas, estas entidades deben cumplir con lo estipulado en la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular, como sigue.

Tal y como lo establece el artículo 9° de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, se requerirá dictamen favorable de una Federación y autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para la organización y funcionamiento de las Entidades. Por su propia naturaleza las autorizaciones serán intransmisibles.

Para obtener la autorización de la Comisión para operar como Entidad de Ahorro y Crédito Popular, las solicitudes deberán presentarse ante una Federación, quien elaborará un dictamen respecto de la procedencia de la solicitud.

La Comisión resolverá las solicitudes de autorización que se acompañen del dictamen favorable de la Federación respectiva. Las Federaciones remitirán a la Comisión las solicitudes, acompañando su dictamen y a su vez la Comisión entregará su resolución a través de dichas Federaciones.

Las Federaciones contará con un plazo de noventa días naturales para elaborar si dictamen y la Comisión contará con un plazo de ciento veinte días naturales para emitir resolución respecto de las solicitudes de autorización que le hayan sido presentadas. Dichos plazos comenzarán a contar, respectivamente, a partir de la fecha en que sean presentadas las solicitudes a las Federaciones y recibidas éstas por la Comisión con toda la información y documentación a que se refiere el artículo 10.

Se entenderá que la Comisión resuelve en sentido afirmativo la solicitud de autorización acompañada por el dictamen favorable de una Federación, si no comunica lo contrario a la sociedad, a través de la Federación correspondiente, dentro del periodo mencionado. Asimismo, se entenderá que la Comisión resuelve en sentido negativo la solicitud de autorización presentada directamente por una sociedad que hubiera obtenido un dictamen desfavorable, si no comunica lo contrario a la sociedad dentro del periodo mencionado.

Las autorizaciones, así como las modificaciones a las mismas deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación del ámbito geográfico en que vaya a operar. Las Entidades a las que se asigne el Nivel de Operaciones I estarán exceptuadas de la publicación en los periódicos de amplia circulación.

La solicitud de autorización deberá acompañarse de lo siguiente: (art. 10° , LACP)

I. El proyecto de estatutos o bases constitutivas, que deberán apegarse a las disposiciones y mecanismos que la Ley de Ahorro y Crédito Popular establece y en el que deberá indicarse el número de socios;
II. Las recomendaciones de dos Entidades;
III. El programa general de operación, que permita a la Comisión evaluar si la sociedad podrá cumplir adecuadamente con su objeto:
   Dicho programa deberá contener, por lo menos:
   a) Las regiones y plazas en las que pretenda operar;
   b) Un estudio de viabilidad financiera y organizacional de la sociedad;
   c) Las bases para la aplicación de excedentes o dividendos, y en su caso, para su distribución, y
   d) Las bases relativas a su organización y control interno.
IV. La relación de socios fundadores y monto de su aportación, así como de probables administradores, principales directivos y personas que integrarán los órganos a que se refiere esta Ley;
V. La indicación del capital social mínimo fijo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 116 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como la propuesta de Nivel de Operaciones que le asignará la Comisión;
VI. El acreditar la solvencia económica de la sociedad, debiendo comprobar fehacientemente su capacidad para cumplir con la regulación prudencial que establece la Ley de acuerdo al Nivel de Operaciones que se proponga;

VII. El acreditar la solvencia moral y económica de los principales funcionarios de conformidad con el Nivel de Operaciones que se proponga y las reglas de carácter general que emita la Comisión;

VIII. El proyecto de contrato de afiliación o de supervisión auxiliar, que en su caso, celebrará la sociedad con una Federación, incluyendo la aceptación por parte de ésta para celebrarlo. Los citados contratos deberán contemplar la estipulación relativa a la aplicación de penas convencionales por parte de las Federaciones respectivas;

IX. La aceptación de una Confederación para que la Entidad participe en el Fondo de Protección administrado por aquélla, o en su caso, la información sobre el sistema de protección a los ahorradores a que se refiere el último párrafo del artículo 105, y

X. La demás documentación e información que a juicio de la Federación se requiera para tal efecto, así como la que en su caso establezca la Comisión mediante disposiciones de carácter general.

La escritura aprobada por la Comisión, deberá inscribirse en el registro Público de Comercio del domicilio social correspondiente, debiendo exhibirse el testimonio respectivo dentro de un término de ciento veinte días naturales contados a partir de la fecha en que haya sido autorizada.

En ningún momento la denominación de la Entidad podrá formarse con el nombre, palabras, siglas o símbolos que la identifique con socios o partidos políticos.

De acuerdo a lo que señala el artículo 38 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la constitución de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo se llevará a cabo con arreglo a lo dispuesto en el Título Segundo Capítulo I de la Ley General de Sociedades Cooperativas, con excepción de los siguiente:

I. El acta constitutiva y sus modificaciones, deberán ser protocolizadas únicamente ante notario o corredor público;

II. Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo contarán con personalidad jurídica, patrimonio propio y podrán celebrar actos jurídicos a partir de la inscripción de su acta constitutiva en el Registro Público de Comercio que corresponda a su domicilio social;

III. El número mínimo de Socios no será menor de cien para las Entidades con Nivel de Operaciones I, y de doscientos para las Entidades con Nivel de Operaciones II a IV, y

IV. Podrán participar como Socios personas morales, con excepción de las Instituciones Financieras a que se refiere la fracción IV del artículo 2° de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Anterior a la emisión de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, una Sociedad Cooperativa podía constituirse en forma contraria a lo mencionado en el párrafo anterior, como sigue:

I. La ratificación de las firmas del acta constitutiva podía ser ante notario público, corredor público, juez de distrito, juez de primera instancia en la misma materia del fuero común, presidente municipal, secretario o delegado municipal del lugar en donde la sociedad cooperativa tenga su domicilio.

II. Las sociedades cooperativas contaban con personalidad jurídica, patrimonio propio y podían celebrar actos y contratos, así como asociarse libremente con otras para la consecución de su objeto social, a partir del momento de la firma de su acta constitutiva

III. El número mínimo de Socios era de 5.

IV. Sólo podían participar como socios personas físicas.

Según lo estipula el artículo tercero transitorio, las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo constituidas con anterioridad al inicio de

la vigencia de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, contarán con un plazo de dos años a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, para solicitar de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la autorización para operar como Entidad, debiendo obtener el dictamen favorable de alguna Federación, con arreglo a los dispuesto en la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Como se pudo observar, con la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular, constituir una Entidad no es sencillo y presenta una seria de limitaciones, con el fin de evitar que operen sociedades con fines distintos al beneficio de los pequeños ahorradores.

Dichas limitaciones son principalmente, la obligación de que se cuente con un dictamen favorable emitido por una Federación y la obtención de un permiso otorgado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para lo cual deberá contar con un estudio que muestre la viabilidad de la empresa y la solvencia moral y económica de sus funcionarios.

4.3 Constitución de las Sociedades Financieras Populares

La Sociedad Financiera Popular es una entidad de nueva creación, que nace con la emisión de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Según lo mencionan los artículos 41 al 45 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, las Sociedades Financieras Populares tendrán las siguientes características:

a) Serán sociedades anónimas;
b) Tendrán duración indefinida;
c) Establecerán su domicilio en territorio nacional;
d) Sólo podrán utilizar esta denominación las sociedades autorizadas para operar en los términos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular;
e) Cuando se trate de sociedades de capital variable, el capital mínimo obligatorio con arreglo a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, estará integrado por acciones si derecho a retiro;
f) El monto del capital variable en ningún caso podrá ser superior al del capital pagado sin derecho a retiro;
g) El capital mínimo deberá estar íntegramente suscrito y pagado al momento de iniciar operaciones, o a más tardar dentro de los noventa días hábiles siguientes a la aprobación por parte de la Comisión, del testimonio de su escritura o bases constitutivas, lo que ocurra primero;
h) Las acciones representativas del capital social podrán ser adquiridas por cualquier persona, con excepción de las Instituciones Financieras a que se refiere la fracción IV del artículo 2° de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
i) No obstante lo mencionado en el inciso anterior, las Uniones de Crédito podrán participar en el capital social de estas Entidades;
j) Las acciones serán de igual valor, conferirán a sus tenedores los mismos derechos y obligaciones, y deberán pagarse íntegramente en efectivo en el acto de ser suscritas;
k) Ninguna persona física o moral, puede adquirir el control de acciones por más del tres y diez por ciento del capital social de la Entidad, respectivamente;
l) En el caso de que una persona moral pretenda adquirir o transmitir hasta el diez por ciento del capital social de la Entidad, deberá solicitar la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previo dictamen favorable de la Federación que la supervise.

Los aspectos y requisitos mencionados anteriormente para la constitución y funcionamiento de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, de acuerdo a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, también son aplicables para las Sociedades Financieras Populares, según se mencionan a continuación:

a) Se requiere dictamen favorable de una Federación y autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Por su propia naturaleza las autorizaciones serán intransmisibles.
b) Las solicitudes deberán presentarse ante una Federación, quien elaborará un dictamen respecto de la procedencia de la solicitud.
c) Las autorizaciones deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación del ámbito geográfico en que vaya a operar. Las Entidades a las que se asigne el Nivel de Operaciones I estarán exceptuadas de la publicación en los periódicos de amplia circulación.
d) La solicitud de autorización deberá acompañarse de la información citada en el artículo 10° de la Ley de Ahorro y Crédito Popular que se detalló anteriormente.
e) La escritura aprobada por la Comisión, deberá inscribirse en el registro Público de Comercio del domicilio social correspondiente, debiendo exhibirse el testimonio respectivo dentro de un término de ciento veinte días naturales contados a partir de la fecha en que haya sido autorizada.
f) En ningún momento la denominación de la Entidad podrá formarse con el nombre, palabras, siglas o símbolos que la identifique con socios o partidos políticos.

Las mismas restricciones existentes para constituir una Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo son aplicables a la Sociedad Financiera Popular.

4.4 Constitución de las Sociedades de Ahorro y Préstamo

Las Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP) están reguladas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Es importante resaltar que con motivo de la emisión de la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular, los artículos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito aplicables a las Sociedades de Ahorro y Préstamo, fueron derogados; sin embargo, la entrada en vigor de este cambio *sería hasta el año 2003 (a los dos años de* la publicación de la nueva Ley).

4.4.1 Antes de la Emisión de la Ley de Ahorro y Crédito Popular

Según lo prevé la fracción III del artículo 3° de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, las Sociedades de Ahorro y Préstamo se consideran organizaciones auxiliares del crédito.

Se requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la constitución y operación de una sociedad de ahorro y préstamo (art. 5°, LGOAAC).

Dicha autorización podrá ser otorgada o denegada discrecionalmente por la Secretaría, según la apreciación sobre la conveniencia de su establecimiento y serán por su propia naturaleza, intransmisibles.

Para efectos de la autorización mencionada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público escuchará la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Banco de México.

Las autorizaciones deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Sólo las sociedades que gocen de autorización en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito podrán operar como Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Las Sociedades de Ahorro y Préstamo, serán personas morales con personalidad jurídica y patrimonios propios, de capital variable, no lucrativas, en las que la responsabilidad de los socios se limita al pago de sus aportaciones. Tendrán duración indefinida, con domicilio en el territorio nacional y se denominación deberá ir siempre seguida de las palabras "Sociedad de Ahorro y Préstamo" (art. 38-A, LGOAAC).

De acuerdo al artículo 38-C de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, las solicitudes de autorización para constituirse y operar como sociedad de ahorro y préstamo deberán acompañarse de lo siguiente:

I. Proyecto de estatutos de la sociedad, en el que deberá indicarse que se constituirá como sociedad de ahorro y préstamo y que en la realización de su objeto se ajustará a lo previsto en la Ley, y a las demás disposiciones aplicables.
II. Programa general de operación de la sociedad, que comprenda por lo menos:
   a).- Las políticas de operaciones activas y pasivas;
   b).- Regiones en las que pretenda operar, y
   c).- Las bases relativas a su organización y control interno;
III. Relación de socios fundadores y monto de su aportación, así como de probables administradores y principales directivos, y
IV. La demás documentación e información que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se requiera para el efecto.

La escritura constitutiva debe ser sometida a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Una vez aprobada la escritura o sus reformas deberán inscribirse en el Registro Público del Comercio sin que sea preciso mandamiento judicial (art. 38-D, LGOAAC).

El capital social de las sociedades de ahorro y préstamo se integra por partes sociales, las cuales son de igual valor y confieren a sus socios los mismos derechos. Deben estar íntegramente pagadas en el acto de ser suscritas. En los estatutos sociales deberá precisarse la forma como se determinará el valor de las partes sociales (art. 38-F, LGOAAC).

Las partes sociales sólo pueden ser adquiridas por personas físicas y por aquellas que mediante reglas de carácter general determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (art. 38-G, LGOAAC).

Cada socio tiene derecho sólo a una parte social y cada parte social confiere derecho a un voto.

La organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo, se regirán por las disposiciones contenidas en la Ley General de

Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en las reglas de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en lo no previsto, por el Capítulo IV de la Ley General de Sociedades Mercantiles (art. 38-N; LGOAAC).

De acuerdo a lo que se menciona en las Reglas Generales para la Organización y Funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Julio de 1992, se debe observar lo siguiente:

a. Las sociedades deberán constituirse ante Notario Público.
b. Para el otorgamiento de la escritura bastará con la comparecencia de diez socios, debiendo acompañarse como anexo la relación y firma de todos ellos.
c. En ningún momento la denominación de la sociedad se podrá formar con el nombre de los socios.
d. Las sociedades deberán contar con un mínimo de quinientos socios.
e. Cuando las sociedades cuenten con un número inferior a quinientos socios sin que sea menor de cien, deberán tener por lo menos el monto de activos totales que determine la Secretaría durante el primer trimestre de cada año.
f. Podrán participar como socios personas físicas y personas morales consideradas como micro y pequeña industria.

4.4.2 Posterior a la Emisión de la Ley de Ahorro y Crédito Popular

Cuando hayan transcurrido los dos años contados a partir de la fecha de publicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, las sociedades de ahorro y préstamo deberán cumplir con lo estipulado en dicha Ley, cambiando su régimen a Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo o a Sociedad Financiera Popular.

El artículo segundo transitorio del Decreto de la Ley de Ahorro y Crédito Popular establece que las Sociedades de Ahorro y Préstamo que tengan intención de sujetarse a los términos establecidos en la Ley, deberán registrarse ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en un término no mayor a seis meses contados a partir de la publicación de dicho Decreto en el Diario Oficial de la Federación, manifestando al efecto su nombre, denominación, domicilio, número de socios y demás datos que sobre su actividad solicite esa Comisión.

El artículo tercero transitorio del Decreto en comentario, menciona que las Sociedades de Ahorro y Préstamo, constituidas con anterioridad al inicio de la vigencia de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, contarán con un plazo de dos años a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, para solicitar de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la autorización para operar como Entidad, debiendo obtener el dictamen favorable de alguna Federación, con arreglo a los dispuesto en la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

El artículo cuarto transitorio establece que las Sociedades de Ahorro y Préstamo que capten depósitos de ahorro continuarán sujetos a la supervisión y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en términos de lo establecido en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, hasta en tanto no se sujeten a los señalado en el artículo tercero transitorio citado en el párrafo anterior.

El artículo décimo tercero transitorio menciona que las solicitudes de autorización presentadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para constituir y operar Sociedades de Ahorro y Préstamo, y que no hayan sido resueltas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, se entenderán resueltas en sentido negativo, por lo que los interesados correspondientes podrán iniciar el procedimiento para obtener autorización para operar una Entidad de Ahorro y Crédito Popular.

4.5 Constitución de Uniones de Crédito

Las Uniones de Crédito están reguladas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

El artículo segundo transitorio del Decreto de la Ley de Ahorro y Crédito Popular establece que las Uniones de Crédito que tengan intención de sujetarse a los términos establecidos en la Ley, deberán registrarse ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en un término no mayor a seis meses contados a partir de la publicación de dicho Decreto en el Diario Oficial de la Federación, manifestando al efecto su nombre, denominación, domicilio, número de socios y demás datos que sobre su actividad solicite esa Comisión.

El artículo tercero transitorio del Decreto en comentario, menciona que las Uniones de Crédito que capten depósitos de ahorro, constituidas con anterioridad al inicio de la vigencia de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, contarán con un plazo de dos años a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, para solicitar de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la autorización para operar como Entidad, debiendo obtener el dictamen favorable de alguna Federación, con arreglo a los dispuesto en la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

El artículo cuarto transitorio establece que las Uniones de Crédito que capten depósitos de ahorro continuarán sujetos a la supervisión y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en términos de lo establecido en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, hasta en tanto no se sujeten a los señalado en el artículo tercero transitorio citado en el párrafo anterior.

En virtud de lo anterior, las Uniones de Crédito tienen la opción de seguir operando como tales, o cambiar de régimen a Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo o Sociedad Financiera Popular, realizando los trámites correspondientes antes mencionados relativos a la solicitud del permiso.

Independientemente de lo expuesto, las Uniones de Crédito deben observar en su constitución lo siguiente:

Según lo prevé la fracción IV del artículo 3° de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, las Uniones de Crédito se consideran organizaciones auxiliares del crédito.

Se requiere autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para la constitución y operación de una Unión de Crédito (art. 5°, LGOAAC).

Dicha autorización podrá ser otorgada o denegada discrecionalmente por la Comisión, según la apreciación sobre la conveniencia de su establecimiento y serán por su propia naturaleza, intransmisibles.

146673

Las autorizaciones deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Sólo las sociedades que gocen de autorización en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito podrán operar como Uniones de Crédito.

La solicitud de autorización para constituir y operar una organización auxiliar del crédito deberá acompañarse de la documentación e información que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores establezca mediante disposiciones de carácter general así como del comprobante de haber constituido un depósito en Nacional Financiera en moneda nacional a favor de la Tesorería de la Federación, igual al diez por ciento del capital mínimo exigido para su constitución, según la Ley (art. 6°, LGOAAC).

Las Uniones de Crédito deben constituirse como sociedades anónimas, organizadas con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a las siguientes disposiciones que son de aplicación especial: (art. 8°, LGOAAC)

I. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Banco de México, determinará durante el primer trimestre de cada año, los capitales mínimos necesarios para constituir nuevas Uniones de Crédito.
II. La duración de la sociedad será indefinida.
III. Ninguna persona física o moral podrá adquirir el control de acciones por más del diez por ciento del capital social pagado.
IV. La escritura constitutiva deberá ser cometida a la previa aprobación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Una vez aprobada la escritura, deberá presentarse en un plazo de quince días hábiles ante el Registro Público de Comercio. La sociedad deberá proporcionar a la Comisión los datos de dicha inscripción dentro de los quince días hábiles siguientes al otorgamiento del registro.

De acuerdo al artículo 41 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, las Uniones de Crédito, deberán constituirse como sociedades anónimas de capital variable, de acuerdo con la legislación mercantil, en cuanto no se oponga a las siguientes disposiciones que son de aplicación general:

I. Los socios podrán ser personas físicas o morales;
II. Todas las acciones conferirán iguales derechos y obligaciones a los tenedores; y
III. Para la transmisión de las acciones se requerirá indispensable la autorización del consejo de administración de la sociedad.

De acuerdo a un instructivo emitido por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para la constitución de Uniones de Crédito, procede lo siguiente:

1.- De acuerdo a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es el Organismo facultado para otorgar autorización para operar a las Uniones de Crédito, facultad que se viene ejerciendo previo estudio y evaluación de las solicitudes, así como del cumplimiento de las disposiciones legales aplicables y requisitos que deben cubrir los promoventes.

2.- El otorgamiento de dichas autorizaciones está orientado por criterios de viabilidad económica, autosuficiencia y utilidad social, apoyándose el establecimiento de este tipo de organizaciones auxiliares del crédito cuando las promociones correspondientes, derivan de personas físicas o morales dedicadas a actividades productivas de interés nacional, para encauzar acciones conjuntas en materia de financiamiento, de operaciones comerciales y contratación de servicios técnicos.

Con ello se busca alentar la creación de nuevas sociedades, cuidando su factibilidad económica y financiera, soportadas en recursos propios suficientes y en la planeación de programas de trabajo que contemplen, además de una solución integral a las necesidades de sus socios, su participación dinámica en el desarrollo de los sectores básicos del aparato productivo.

3.- Los requisitos para constituir una Unión de Crédito son:

- Integrarse con personas físicas o morales dedicadas a actividades económicas, con establecimientos debidamente registrados conforme a la Ley.
- Formarse con un número de socios que no debe ser inferior a veinte.
- Operar bajo la forma de sociedad anónima de capital variable, con apego a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a las normas establecidas en los artículos 8° y 41 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
- Acompañar a la solicitud de autorización el proyecto de escritura constitutiva, programa general de trabajo, lista de socios fundadores, capital que suscribirán y documentación que acredite la actividad económica de los socios.
- El capital inicial de la Unión que se pretenda constituir deberá tener una adecuada relación con el endeudamiento presupuestado, dentro de los márgenes de la Ley.
- La solicitud de autorización debe ser acompañada con un depósito del 10 por ciento del capital mínimo exigido para su constitución.
- La administración de las Uniones deberá estar a cargo de personas de reconocida honorabilidad y capacidad empresarial.

4.6 Constitución de Cajas Solidarias y Otras

Las Cajas Solidarias y otras sociedades que cuenten con secciones de ahorro y préstamo, constituidas con anterioridad al inicio de la vigencia de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, contarán con un plazo de dos años a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, para solicitar de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la autorización para operar como Entidad, debiendo obtener el dictamen favorable de alguna Federación, con arreglo a los dispuesto en la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Las Cajas Solidarias son una modalidad rural de cooperativa de ahorro y préstamo rural, configurada legalmente como Sociedad Civil.

El capital semilla proviene de recuperaciones de fondos aportados por el gobierno a través de programas de atención a la pobreza. Los grupos que devuelven los recursos deben juntar un monto mínimo de $600 mil; así se hacen socios.

Se integran nivel regional-municipal con cajas locales de al menos 20 personas.

FONAES /SEDESOL aportan capital semilla, tecnología, capacitación, mobiliario y sueldos iniciales del personal.

Respecto de la modalidad de acceso, es individual y en grupos y es automática para beneficiarios pagadores de recursos de SEDESOL. Todos los socios pagan $10 de parte permanente y otro monto variable de parte social.

Las Cajas Solidarias se deben apegar en su constitución al Código Civil.

CAPITULO 5

REGULACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES QUE INTEGRAN LA BANCA POPÚLAR

La regulación de las entidades que integran la Banca Popular es un aspecto muy importante para garantizar un desarrollo del sector bajo bases sólidas, evitando o disminuyendo los riesgos y fraudes que tengan como resultado la perdida del patrimonio del público ahorrador.

El marco regulatorio debe fomentar el ahorro y crédito popular y establecer las bases para su constitución, operación y supervisión adecuada.

Independientemente de las diversas leyes que deben considerar en su constitución y operación las distintas entidades, tales como el Código de Comercio, el Código Civil, la legislación fiscal, entre otras, existen leyes específicas que regulan la actividad del ahorro y el crédito.

Al incluirse a las entidades de ahorro y crédito formalmente dentro del Sistema Financiero Mexicano, deben apegarse a los distintos lineamientos que rigen esta actividad.

Estas leyes y reglamentos que regulan en forma específica la actividad del ahorro y el crédito son el motivo del presente apartado.

5.1 Marco Legal que Regula la Operación y Funcionamiento de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular

El principal marco legal que regula la constitución, operación y supervisión de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito, Sociedades Financieras Populares, Sociedades de Ahorro y Préstamo, Uniones de Crédito y otras entidades, es el siguiente:

a) Ley de Ahorro y Crédito Popular.
b) Ley General de Sociedades Cooperativas.
c) Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.
d) Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
e) Ley de Instituciones de Crédito.
f) Ley del Banco de México.
g) Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
h) Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad.
i) Circulares emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
j) Reglas de Operación para las Sociedades de Ahorro y Préstamo.
k) Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

5.1.1 Ley de Ahorro y Crédito Popular

El Decreto por el cual se expide la Ley de Ahorro y Crédito Popular, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de Junio de 2001.

El objeto de la Ley es el siguiente:

I. Regular, promover y facilitar el servicio de captación de recursos y colocación de crédito por parte de las entidades de ahorro y crédito popular; la organización y funcionamiento de las Federaciones y Confederaciones en que aquéllas voluntariamente se agrupen;
II. Regular las actividades y operaciones que las entidades de ahorro y crédito popular podrán realizar con el propósito de lograr su sano y equilibrado desarrollo;
III. Proteger los intereses de quienes celebren operaciones con dichas entidades, y
IV. Establecer los términos ñeque las autoridades financieras ejercerán la supervisión del Sistema de Ahorro y Crédito Popular.

5.1.2 Ley General de Sociedades Cooperativas

La Ley General de Sociedades Cooperativas se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Agosto de 1994.

Esta Ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las sociedades cooperativas. Sus disposiciones son de interés social y de observancia general en el territorio nacional.

5.1.3 Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros

El Decreto por el cual se expide la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1° de Junio de 2001.

Dicha Ley rige al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, con el carácter de Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

5.1.4 Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Enero de 1985.

Esta Ley regula la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares de crédito y se aplicará al ejercicio de las actividades que se reputen en la misma como auxiliares del crédito. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano competente para interpretar a efectos

administrativos los preceptos de esta Ley y, en general, para todo cuanto se refiere a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito.

Las organizaciones auxiliares nacionales del crédito se rigen por sus leyes orgánicas y, a falta de éstas o cuanto en ellas no esté previsto, por lo que establece la presente Ley.

Competerá exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la instrumentación de las medidas relativas tanto a la organización como al funcionamiento de las organizaciones auxiliares nacionales del crédito.

Se consideran organizaciones auxiliares de crédito las siguientes:

I. Almacenes generales de depósito;
II. Arrendadoras financieras;
III. Sociedades de ahorro y préstamo;
IV. Uniones de crédito;
V. Empresas de factoraje financiero, y
VI. Las demás que otras leyes consideren como tales.

5.1.5 Ley de Instituciones de Crédito

La Ley de Instituciones de Crédito fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Julio de 1990.

La Ley de Instituciones de Crédito tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá al rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano.

El servicio de banca y crédito sólo podrá presentarse por instituciones de crédito, que podrá ser:

I.- Instituciones de banca múltiple, y
II.- Instituciones de banca de desarrollo.

Para efectos de lo dispuesto en la Ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

No se consideran operaciones de banca y crédito aquéllas que, en el ejercicio de las actividades que le sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques.

El Sistema Bancario Mexicano está integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México; con tal carácter se constituyan.

5.1.6 Ley del Banco de México

La Ley del Banco de México se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Diciembre de 1993.

Esta Ley rige al Banco de México, el cual tiene como finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Será también finalidades del Banco de México promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

5.1.7 Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

La Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Abril de 1995.

Mediante esta Ley se crea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de la Ley.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

5.1.8 Reglamentos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

El Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y el Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad, tiene como principal finalidad establecer la forma en que se ejercerán las actividades de inspección y vigilancia que sobre el sector financiero ejercerá dicho organismo.

5.1.9 Circulares Emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Existen una gran cantidad de Circulares y Oficios Circulares que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha emitido en el transcurso de los años.

Estas Circulares y Oficios Circulares presentan la normatividad específica respecto de las operaciones, documentación, contabilidad, información financiera, requisitos, etc., que las entidades financieras deben observar en el desarrollo de sus operaciones.

5.1.10 Reglas de Operación para las Sociedades de Ahorro y Préstamo

Las Reglas Generales para la Organización y Funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Julio de 1992.

Dichas Reglas tienen por objeto establecer las bases para la organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo.

5.1.11 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Enero de 1999.

Esta Ley tiene por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas, así como regular la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública encargada de dichas funciones.

CAPITULO 6

OPERACIÓN DE LAS ENTIDADES DE AHORRO Y CREDITO POPULAR

La operación de las entidades de ahorro y crédito popular es en algunos casos distinta, de acuerdo al tipo de sociedad que las realiza.

Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP), tienen una forma de operación semejante, a pesar de estar constituidas y reguladas en forma diferente.

Para acceder a un crédito se utiliza una mecánica de ahorro previo y en base al monto de lo ahorrado se otorga el financiamiento, dependiendo de esto también el plazo y la tasa de interés.

Las Uniones de Crédito presentan una forma de operación similar al de la Banca, salvo que para acceder a los servicios deben ser socios.

Los créditos que otorgan las Uniones de Crédito son los tradicionales préstamos quirografarios, colaterales, prendarios, de habilitación o avío, refaccionario, inmobiliarios, etc. Para el otorgamiento de un crédito no es necesario el ahorro previo.

A continuación se presentan las operaciones que realizan las entidades de ahorro y crédito popular, de acuerdo a la Ley que las rige.

Es conveniente mencionar que las Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y las Entidades de Ahorro y Crédito Popular sólo pueden realizar las operaciones expresamente autorizadas.

6.1 Operación de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo

La Ley de Ahorro y Crédito Popular prevé dos figuras jurídicas que operarán como Entidad de Ahorro y Crédito Popular, la Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo y la Sociedad Financiera Popular.

Antes de la emisión de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo solo se regían por la Ley General de Sociedades Cooperativas, la cual no presentaba gran detalle de las actividades que podía realizar una entidad de este tipo.

Aunado a lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no emitió las reglas de operación para este tipo de sociedades.

De acuerdo al artículo 6° de la Ley General de Sociedades Cooperativas, se deben observar los siguientes aspectos en el funcionamiento de las sociedades cooperativas (en general, no especifica para las de ahorro y crédito):

- Libertad de asociación y retiro voluntario de los socios;
- Administración democrática;
- Limitación de intereses a algunas aportaciones de los socios si así se pactara;

- Distribución de los rendimientos en proporción a la participación de los socios;
- Fomento de la educación cooperativa y de la educación en la economía solidaria;
- Participación en la integración cooperativa;
- Respecto al derecho individual de los socios de pertenecer a cualquier partido político o asociación religiosa, y
- Promoción de la cultura ecológica.

Antes de la emisión de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, estaban incluidas dentro de las cooperativas de consumidores.

El artículo 26 de la Ley General de Sociedades Cooperativas menciona que las sociedades cooperativas de consumidores podrán dedicarse a actividades de abastecimiento y distribución, *ahorro y préstamo*, así como a la prestación de servicios relacionados con la educación o la obtención de vivienda.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo no contaban con una legislación explícita en cuanto a las operaciones que puede realizar y las que debe evitar. Con la emisión de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, esta situación fue corregida.

De acuerdo al artículo 4° de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, una Sociedad Cooperativa de Ahorro y Crédito Popular tiene por objeto el ahorro y crédito popular; facilitar a sus miembros el acceso al crédito; apoyar el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas y, en general, propiciar la solidaridad, la superación económica y social, y el bienestar de sus miembros y de las comunidades en que operan, sobre bases educativas, formativas y del esfuerzo individual y colectivo.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores expedirá las reglas de carácter general para el funcionamiento de las entidades de ahorro y préstamo, en las que se determinarán las operaciones activas, pasivas y de servicios que éstas podrán realizar de acuerdo al Nivel de Operaciones que les sea asignado, así como las características de dichas operaciones y los requisitos para celebrarlas. Las reglas generales que establezcan los criterios para asignar el Nivel de Operaciones de cada entidad deberán considerar entre otros elementos, el monto de activos y pasivos de la Entidad: el número de Socios o Clientes; el ámbito geográfico de las operaciones; y la capacidad técnica y operativa de la Entidad (art. 32, LACP).

Las reglas mencionadas en el párrafo anterior no han sido expedidas, solo se han elaborado borradores para discusión entre las cooperativas.

Las entidades no pueden celebrar operaciones en las que se pacten condiciones y términos que se aparten significativamente de las prácticas del mercado que de manera general aplican las entidades del mismo tipo, ni tampoco pueden otorgar créditos distintos de los que correspondan a su objeto social o al Nivel de Operaciones que les hubiere asignado la Comisión (art. 33, LACP).

Las operaciones que las entidades pueden realizar, de acuerdo al Nivel de Operaciones que les sea asignado, se establecen en el artículo 36 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, siendo las siguientes:

1. Recibir depósitos a la vista, de ahorro, a plazos y retirables en días preestablecidos (estas operaciones se pueden realizar con menores de edad, a través de sus representantes legales);

2. Recibir préstamos y créditos de instituciones de crédito nacionales o extranjeras, fideicomisos de fomento y organismos e instituciones financieras internacionales, así como de sus proveedores nacionales y extranjeros;
3. Otorgar a las entidades afiliadas a su Federación, previa aprobación del consejo de administración de ésta y con cargo a sus excedentes de capital, préstamos de liquidez, mismos que deberán descontar de su capital, debiendo sujetarse a los requisitos y condiciones que mediante reglas de carácter general establezca la Comisión;
4. Recibir créditos de la Federaciones a las que se encuentren afiliadas, en términos del artículo 52, fracción II, de la Ley;
5. Celebrar como arrendatarias, contratos de arrendamiento financiero sobre equipos de cómputo, transporte y demás que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto social, y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos;
6. Celebrar como arrendatarias, contratos de arrendamiento sobre bienes inmuebles para la consecución de su objeto;
7. Prestar su garantía en términos del artículo 92 de la Ley;
8. Recibir o emitir órdenes de pago y transferencias en moneda nacional. Las mismas operaciones en moneda extranjera podrán realizarse únicamente para abono en cuenta en moneda nacional. En todos los casos, las entidades tendrán prohibido asumir posiciones en moneda extranjera;
9. Descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito, y afectar los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que realicen con sus Socios o de las operaciones autorizadas con las personas de las que reciban financiamiento;
10. Realizar, por cuenta de sus Socios o Clientes, operaciones con empresas de factoraje financiero;
11. Emitir títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista;
12. Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito;
13. Otorgar descuentos de toda clase, reembolsables a plazos congruentes con los de las operaciones pasivas que celebren;
14. Constituir depósitos a la vista o a plazo en instituciones de crédito;
15. Otorgar préstamos o créditos a sus Socios, sujetos a plazos y montos máximos;
16. Realizar inversiones en valores;
17. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda;
18. Otorgar créditos de carácter laboral a sus trabajadores;
19. Realizar inversiones permanentes en otras sociedades mercantiles, siempre y cuando les presten servicios auxiliares, complementarios o de tipo inmobiliario;
20. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;
21. Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;
22. Celebrar, como arrendador, contratos de arrendamiento financiero;
23. Recibir donativos;
24. Prestar servicios de caja de seguridad;
25. Ofrecer el servicio de abono y descuento en nómina;
26. Fungir como receptor de pago de servicios por cuenta de terceros, siempre que lo anterior no implique para la entidad la aceptación de obligaciones directas o contingentes;
27. Expedir y operar tarjetas de débito;
28. Prestar servicios de caja y tesorería, y
29. Realizar la compra-venta de divisas por cuenta de terceros.

En ningún caso las entidades podrán autorizar a sus Socios la expedición de cheques a su cargo. Asimismo, está prohibido realizar aquellas operaciones que no les estén expresamente autorizadas.

6.2 Operación de las Sociedades Financieras Populares

Las Sociedades Financieras Populares son el segundo tipo de organización que la Ley de Ahorro y Crédito Popular prevé opere como Entidad de Ahorro y Crédito Popular.

Anterior a la emisión de la citada Ley, esta figura jurídica no existía, por lo que no se tienen antecedentes ni ejemplos de la forma de operación.

El objeto y las actividades que realizarán las Sociedades Financieras Populares son las mismas que se detallaron en el apartado anterior para las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, según lo establece la Ley de Ahorro y Crédito Popular en sus artículos 4° y 36.

La única diferencia entre estas dos figuras jurídicas, es que en el caso de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo sólo pueden realizar operaciones con sus socios, siendo que a las Sociedades Financieras Populares se les permite operar con Socios y Clientes.

6.3 Operación de las Sociedades de Ahorro y Préstamo

Las Sociedades de Ahorro y Préstamo se encuentran regidas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, sin embargo, cuando entre en vigor la aplicación de las reformas a la citada Ley, que será a los dos años de la publicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, estas entidades deberán cambiar su régimen al de Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo o Sociedad Financiera Popular.

Lo anterior se debe a que con el Decreto de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, se emiten una serie de modificaciones a diversas leyes, entre los cuales destaca la derogación de todos los artículos que hacen alusión a las Sociedades de Ahorro y Préstamo en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, con lo cual queda cancelada esta figura jurídica.

Por tal motivo, las operaciones que realizará en un futuro son las que se detallaron anteriormente para cada tipo de Entidad de Ahorro y Crédito Popular.

Actualmente, las Sociedades de Ahorro y Préstamo tienen por objeto la captación de recursos exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. La colocación de dichos recursos se hará únicamente en los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos (art. 38-B, LGOAAC).

Al realizar sus operaciones, las Sociedades de Ahorro y Préstamo deben diversificar sus riesgos. Al efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, determinará mediante reglas de carácter general los límites máximos de responsabilidad directas o contingentes a favor o a cargo de una sociedad de ahorro y préstamo (art. 38-J, LGOAAC).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió las reglas de carácter general para la organización y funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, en las que se determinan las operaciones que éstas pueden realizar (art. 38-K, LGOAAC).

Dichas reglas Generales para la Organización y Funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo emitidas por la S.H.C.P., fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Julio de 1992.

En las Reglas en comentario se establece que las sociedades en todo momento se ajustarán a los principios siguientes:

I. Libre adhesión y retiro de socios;
II. Igualdad de derechos y obligaciones de sus socios;
III. Las partes sociales no darán derecho a sus socios a percibir dividendo o rendimiento alguno;
IV. No perseguir fines de lucro;
V. Mejoramiento social y económico de los socios, y
VI. Promoción del desarrollo regional.

Asimismo, en las Reglas emitidas se establecen las operaciones que actualmente pueden realizar este tipo de sociedades, como sigue:

I. Recibir depósitos de dinero de sus socios y de menores dependientes económicamente de éstos, en el que el socio sea el representante legal;
II. Aceptar préstamo y créditos de instituciones de crédito del país, para ser destinados a la realización de sus operaciones o para cubrir necesidades temporales de liquidez relacionadas con su objeto, siempre que en conjunto no exceden del veinte por ciento de sus activos totales;
III. Constituir depósitos a la vista en instituciones de crédito y adquirir acciones de sociedades de inversión de renta fija;
IV. Otorgar préstamos o créditos a sus socios y a sus trabajadores créditos de carácter laboral;
V. Asumir obligaciones por cuenta de sus socios con bases e créditos concedidos, a través del endoso o aval de títulos de crédito, siempre que en conjunto no excedan del veinte por ciento de sus activos totales;
VI. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda;
VII. Operar con valores gubernamentales y títulos bancarios, cuyo plazo por vencer no exceda de seis meses, y
VIII. Las análogas y conexas que autorice el Banco de México.

Respecto de la diversificación de riesgos, las Reglas establecen que las responsabilidades directas y contingentes a cargo de un socio, no pueden ser superiores al dos punto cinco por ciento de los activos crediticios de la sociedad. Los pasivos a cargo de una sociedad, que correspondan a obligaciones directas o contingentes a favor de un mismo socio, no podrán exceder del dos punto cinco por ciento del pasivo total de la sociedad.

Las Sociedades de Ahorro y Préstamo tienen prohibido lo siguiente (art. 38-L, LGOAAC):

I. Recibir depósitos a la vista en cuenta de cheques;
II. Dar en garantía sus propiedades;

III. Dar en prenda o negociar de cualquier manera los títulos o valores de su cartera crediticia, salvo en los casos previstos en las reglas de carácter general que al efecto expida la S.H.C.P.
IV. Operar sobre los títulos representativos de su capital;
V. Celebrar operaciones en las que se pacten condiciones y términos que se aparten significativamente de las condiciones que de manera general viene aplicando la sociedad de ahorro y préstamo;
VI. Otorgar fianzas o cauciones;
VII. Participar en el capital de otra sociedad de ahorro y préstamo y de cualquier entidad financiera;
VIII. Conceder créditos distintos de los de su objeto social, salvo los de carácter laboral que otorguen a sus trabajadores, y
IX. Realizar las demás operaciones que no les estén expresamente autorizadas.

6.4 Operación de las Uniones de Crédito

Como ya se ha comentado anteriormente, las Uniones de Crédito tienen la opción de seguir operando como tales, o cambiar de régimen a Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo o Sociedad Financiera Popular, apegándose a lo dispuesto por la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Lo anterior se fundamenta en los artículos transitorios de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, en los cuales se hace alusión a las Uniones de Crédito que captan depósitos de ahorro, las que tendrán un plazo de dos años a partir del día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la citada Ley, para solicitar de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la autorización para operar como Entidad de Ahorro y Crédito Popular.

De acuerdo a lo anterior, las Uniones de Crédito que opten por cambiar de régimen, realizarán las operaciones que se detallaron anteriormente para cada tipo de Entidad de Ahorro y Crédito Popular.

En los dos años de plazo establecidos para que entren en vigor varios de los aspectos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, y para aquellas Uniones de Crédito que no opten por cambiar de régimen, será aplicable lo dispuesto por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Las Uniones de Crédito están reguladas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, ya que se trata de Organizaciones Auxiliares del Crédito.

De acuerdo al artículo 40 de la ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, las Uniones de Crédito sólo podrán realizar las siguientes actividades:
I. Facilitar el uso del crédito a sus socios y prestar su garantía o aval, conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables, en los créditos que contraten sus socios;
II. Recibir préstamos exclusivamente de sus socios, de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o de entidades financieras del exterior así como de sus proveedores;
III. Emitir títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista, excepto obligaciones subordinadas de cualquier tipo;

IV. Practicar con sus socios operaciones de descuento, préstamo y crédito de toda clase, reembolsables a plazos congruentes con los de las operaciones pasivas que celebren;

V. Descontar, dar en garantía o negociar los títulos de crédito y afectar los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que realicen con sus socios o de las operaciones autorizadas a las uniones de crédito, con las personas de las que reciban financiamiento, en términos de la fracción II anterior así como afectar en fideicomiso irrevocable los títulos de crédito y los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que celebren con sus socios a efecto de garantizar el pago de las emisiones a que se refiere la fracción III de este artículo;

VI. Recibir de sus socios depósitos de dinero para el exclusivo objeto de prestar servicios de caja, cuyos saldos podrá depositar la unión en instituciones de crédito o invertirlos en valores gubernamentales;

VII. Recibir de sus socios depósitos de ahorro (derogado, pero entra en vigor hasta Junio de 2003);

VIII. Adquirir acciones, obligaciones y otros títulos semejantes y aun mantenerlos en cartera;

IX. Tomar a su cargo o contratar la construcción o administración de obras de propiedad de sus socios para uso de los mismos, cuando esas obras sean necesarias para el objeto directo de sus empresas, negociaciones o industrias;

X. Promover la organización y administrar empresas industriales o comerciales para lo cual podrán asociarse con terceras personas. Estas operaciones deberán realizarse con recursos provenientes de su capital pagado y reservas de capital o de préstamos que reciban para ese fin;

XI. Encargarse de la compra y venta de los frutos o productos obtenidos o elaborados por sus socios o por terceros;

XII. Comprar, vender y comercializar insumos, materias primas, mercancías y artículos diversos así como alquilar bienes de capital necesarios para la explotación agropecuaria o industrial, por cuenta de sus socios o de terceros;

XIII. Adquirir por cuenta propia los bienes a que se refiere la fracción anterior para enajenarlos o rentarlos a sus socios o a terceros;

XIV. Encargarse, por cuenta propia, de la transformación industrial o del beneficio de los productos obtenidos o elaborados por sus socios;

XV. La transformación que se señala en la fracción anterior podrá realizarse en las plantas industriales que adquieran al efecto, con cargo a su capital pagado y reservas de capital o con recursos provenientes de financiamiento de instituciones de crédito;

XVI. Realizar por cuenta de sus socios operaciones con empresas de factoraje financiero así como recibir bienes en arrendamiento financiero destinados al cumplimiento de su objeto social; y

XVII. Las demás actividades análogas y conexas que, mediante reglas de carácter general autorice la S.H.C.P., oyendo la opinión de la C.N.B.V. y del B.M.

Las operaciones señaladas en las fracciones XI a XIII, en ningún caso constituirán su actividad preponderante. Las actividades a que se refieren las fracciones VII y IX a XIII se efectuarán por medio de departamento especial.

Las prohibiciones para la actividad de las Uniones de Crédito se establecen en el artículo 45 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, siendo las siguientes:

I. Realizar operaciones de descuento, préstamo o crédito de cualquier clase con personas que no sean socios de la Unión, excepto con las mencionadas en la fracción II anterior;

II. Emitir cualquier clase de valores así como garantizar títulos de crédito, salvo los mencionados en la fracción III mencionada anteriormente;
III. Entrar en sociedades de responsabilidad ilimitada y explotar por su cuenta minas, plantas metalúrgicas, fincas rústicas y establecimientos mercantiles o industriales, salvo los citados en la fracción XIV anterior o cuando los reciban en pago.
IV. Comerciar por cuenta propia o ajena sobre mercancías de cualquier género, salvo lo citado en las fracciones XI, XII y XIII anteriores.
V. Adquirir derechos reales que no sean de garantía, muebles e inmuebles distintos a los permitidos para las uniones en este capítulo o en exceso de las proporciones legales;
VI. Otorgar fianzas, garantías o cauciones o avales, salvo que sean a favor de sus socios o las garantías a que se refiere la fracción V de las actividades que puede realizar:
VII. Operar sobre sus propias acciones;
VIII. Aceptar pagar letras de cambio o cualquier otro documento, en descubierto, salvo en los casos de apertura de crédito concertada en los términos de Ley;
IX. Realizar operaciones de futuro o de compra y venta de oro y divisas extranjeras;
X. Hacer operaciones de reporto de cualquier clase; y
XI. Celebrar operaciones de crédito con sus directores generales o gerentes generales, comisarios y auditores externos, a menos que sean operaciones de carácter laboral o sean aprobadas por el 80% del Consejo de Administración.

6.5 Operaciones de Otras Sociedades

Como se ha comentado existen otras entidades que realizan operaciones de ahorro y préstamo y que se encuentran constituidas de diferente forma, principalmente como Asociaciones Civiles.

Estas sociedades no tienen una regulación específica respecto de las operaciones de ahorro y préstamo, por lo que su operación no se encuentra delimitada a ciertas actividades.

Dichas sociedades deberán cambiar en apego a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, ya sean en calidad de Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo o como Sociedad Financiera Popular, y podrán realizar solo las actividades permitidas por la Ley que se comentaron anteriormente.

Algunos ejemplos de estas sociedades son las Cajas Solidarias, las cuales realizan las siguientes operaciones, entre otras:

- Financiar las actividades de los campesinos, mediante el otorgamiento de préstamos a bajas tasas de interés para impulsar la producción y productividad, así como la adquisición de otros satisfactores que mejoren la calidad de vida rural.
- Fomentar el ahorro entre sus asociados mediante el pago de intereses adecuados y capitalizarlos progresivamente.

CAPITULO 7

FUNCION DEL BANCO DEL AHORRO NACIONAL Y SERVICIOS FINANCIEROS

7.1 Antecedentes y Motivación de la Nueva Ley

El Patronato del Ahorro Nacional fue creado por ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1949 con el objeto de facilitar, proteger y estimular el ahorro nacional en beneficio del desarrollo económico del país. Su intención era prestar servicios financieros a un segmento de la población desatendido por instituciones financieras privadas, tales como amas de casa, obreros, pequeños comerciantes de mercados públicos, estudiantes y personas de ingresos modestos y así llenar uno de los vacíos en el Sistema Financiero Mexicano.

El Patronato limitó sus actividades a la captación del ahorro, sin desarrollar el otorgamiento de créditos, ni otros servicios en vista de su naturaleza jurídica no bancaria, frente a la situación de muchos sectores de la sociedad que no estaban en condiciones de acceder al sistema financiero tradicional.

Los problemas financieros del país impactaron los instrumentos de captación del ahorro público y por lo tanto también a los Bonos del Ahorro Nacional que fueron desplazados parcialmente por otros instrumentos que ofrecían mayores tasas de interés y que los puso en cierta desventaja dentro del libre mercado. Lo anterior llevó al Patronato a redefinir su estrategia y ofrecer, a los sectores mas marginados, instrumentos de ahorro seguros y de acuerdo a sus necesidades. Así, el Patronato del Ahorro Nacional ha demostrado en más de 50 años su presencia en el Sistema Financiero Mexicano, fomentando la cultura del ahorro.

Frente a la apremiante necesidad de brindar mayor seguridad jurídica a la población y un marco regulatorio adecuado a los intermediarios de ahorro y préstamo popular, el Estado promovió la aprobación de la Ley del Ahorro y Crédito Popular. Dicha ley prevé los elementos para la conformación de un sector con bases sólidas, integrado con entidades financieras sanas y reguladas, que ofrezcan servicios de ahorro y crédito a fin de evitar riesgos y fraudes que puedan traer como resultado el decremento o la pérdida del patrimonio del público ahorrador.

No obstante lo anterior, y como muestra la experiencia de países que han logrado conformar exitosamente sistemas competitivos y profundos de finanzas populares, un marco legal que ponga orden y regule a estas entidades no es suficiente. Hace falta la presencia de la banca de desarrollo que permita establecer políticas consistentes y canalizar apoyos para abrir espacios financieros y brindar servicios complementarios que finalmente faciliten la institucionalización del sector y detonen su desarrollo y crecimiento.

En este contexto, se hace conveniente la transformación del Patronato del Ahorro Nacional, en el banco del sector de Ahorro y Crédito Popular para que pueda desempeñar, sin descuidar su función de promotor del ahorro, tareas complementarias y de apoyo a las entidades que conforman la Banca Popular, tales como:

a) Desarrollo de productos y servicios acordes a las necesidades del sector y que no puedan proveer los organismos de integración, entre otros, la administración de riesgos, transferencia de remesas y registro de todas las sociedades.
b) Coordinar la constitución de la red informática, la capacitación y la cooperación internacional en la promoción del sector.
c) Desarrollar estudios técnicos, económicos y sociales que impulsen el desarrollo del sector.

7.2 Emisión de la Nueva Ley

El día 1° de Junio de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros. Dicha Ley rige al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, con el carácter de Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

7.3 Objeto

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, tiene por objeto promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del Sector del Ahorro y Crédito Popular, ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del Sector y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.

La operación y funcionamiento de la Institución se realizará con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios para alcanzar en colaboración con el Sector, los objetivos de carácter general señalados en el artículo 4° de la Ley de Instituciones de Crédito.

7.4 Actividades

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, con el fin de fomentar el desarrollo integral del Sector y promover su eficiencia y competitividad, en el ejercicio de su objeto estará facultada para:
I. Promover, gestionar y financiar proyectos que atiendan las necesidades del Sector en las distintas zonas del país y que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos de cada región;
II. Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales en el Sector;
III. Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad en el Sector;
IV. Ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo del Sector, que se otorguen por instituciones extranjeras privadas, gubernamentales o intergubernamentales, así como por cualquier otro organismo de cooperación financiera internacional.
No se incluyen en esta disposición los créditos para fines monetarios;

V. Gestionar y, en su caso, obtener concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación de servicios vinculados con la consecución de su objeto;
VI. Realizar los estudios económicos, sociales y financieros necesarios para el desarrollo del Sector;
VII. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito y con los sectores social y privado;
VIII. Ser administradora y fiduciaria de fideicomisos, mandatos y comisiones que se constituyan para el adecuado desempeño de su objeto; y
IX. Promover, gestionar y financiar toda clase de proyectos, operaciones y actividades que atiendan las necesidades de servicios financieros del Sector.

Para el cumplimiento del objeto y la realización de sus objetivos el Banco podrá:
I. Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito;
II. Establecer planes de ahorro;
III. Emitir o garantizar valores, así como garantizar obligaciones de terceros, ya sea a través de operaciones particulares o de programas masivos de garantías, sin que sean aplicables las limitantes previstas en el artículo 46 fracción VIII de la Ley de Instituciones de Crédito;
IV. Contratar créditos para la realización de sus funciones de fomento, conforme a las disposiciones legales aplicables;
V. Adquirir tecnología, promover su desarrollo y transferirla conforme a lo dispuesto por las leyes aplicables;
VI. Emitir certificados de participación con base en fideicomisos constituidos al efecto;
VII. Otorgar financiamiento a fondos y fideicomisos públicos de fomento;
VIII. Realizar sorteos conforme a las reglas generales de operación que autorice la Secretaría; y
IX. Realizar las demás operaciones y servicios de naturaleza análoga o conexa que autorice y regule la Secretaría.

El Gobierno Federal responderá en todo tiempo:
I. De las operaciones que celebre con personas físicas o morales nacionales, y
II. De las operaciones concertadas por la Institución con instituciones del extranjero privadas, gubernamentales o intergubernamentales.

La Institución otorgará sus financiamientos a través de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y los Organismos de Integración regulados por la Ley de Ahorro y Crédito Popular que asuman parcial o totalmente el riesgo de recuperación de estos apoyos.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será aplicable a las operaciones siguientes:
I. La inversión accionaria y las inversiones en el mercado de dinero;
II. Los financiamientos otorgados por la Institución por un monto total igual al porcentaje que determine el Consejo Directivo con autorización de la Secretaría;
III. Las operaciones que correspondan a prestaciones de carácter laboral otorgadas de manera general;
IV. Las operaciones realizadas con el gobierno federal, las entidades paraestatales, las entidades federativas y los municipios;
V. Los financiamientos a proyectos de infraestructura, capacitación, tecnología, o cualquier otro servicio requerido por las Entidades de Ahorro y Crédito Popular o los Organismos de Integración regulados por la Ley de Ahorro y Crédito Popular; y
VI. Los financiamientos a proyectos de infraestructura y servicios públicos que se deriven de concesiones, contratos de prestación de servicios, de obra

pública, de vivienda, de parques industriales, permisos y autorizaciones de las autoridades federales, entidades federativas y municipios, así como de sus entidades paraestatales y paramunicipales.

Tratándose de los financiamientos que tengan por objeto proveer de liquidez a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular reguladas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular, deberán quedar garantizados por el fondo de protección y saneamiento, que tengan constituido conforme a la Ley mencionada, en caso de que no se cuente con dicho fondo, el Consejo Directivo determinará en cada caso, las características de las garantías que tendrán que otorgarse.

7.5 Transformación del Banco

El Ejecutivo Federal, en un plazo de 180 días contados a partir de la vigencia de esta Ley, expedirá el decreto mediante el cual se transforme el Patronato del Ahorro Nacional, Organismo Descentralizado del Gobierno Federal, en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. Este decreto no se ha expedido.

CAPITULO 8

SUPERVISIÓN DE LAS SOCIEDADES QUE INTEGRAN LA BANCA POPULAR

El presente Capítulo de la investigación es uno de los aspectos más relevantes, ya que se ha generado polémica en la población en virtud de los fraudes que se han suscitado en el sector financiero, tanto formal como informal.

La actuación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en el ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia de los intermediarios financieros, ha dejado mucho que desear, ya que a pesar de esta supervisión permanente se originaron fraudes que terminaron en la constitución de un FOBAPROA y un FIDERCA, para que se hiciera frente a las obligaciones, pagándose con recursos del gobierno federal que al final de cuentas implican el pago con nuestros recursos aportados vía impuestos.

Las cantidades que se manejaban rayaban en lo estratosférico, mencionándose importes de alrededor de los 60 mil millones de dólares, más de la mitad de la deuda externa de México con los Estados Unidos de Norteamérica.

En el sentido estricto, los fraudes bancarios y de organizaciones auxiliares del crédito, no debieron haber sucedido, considerando la supuesta supervisión permanente ejercida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la que se había preparado para una supervisión integral, mediante el estudio de los modelos Chilenos y Españoles.

Posiblemente gran parte del problema de la supervisión sea la politización de este Organismo, que por desgracia pudiera haber tenido que acceder a intereses políticos, antes de cuidar los intereses de la economía mexicana y del pueblo.

"La absoluta inoperancia y/o ineptitud que hasta ahora ha mostrado la CNBV para supervisar y regular al sistema bancario y al mercado de valores hacen necesaria su reestructuración, el reforzamiento de sus atribuciones legales, el cambio de gente y la redefinición, a la luz de los hechos recientes, de los delitos financieros. La degradación bancaria que vivimos resulta, en mucho, de una mala desregulación y de le permisividad, casi cómplice, con que tanto el gobierno como Banxico y la CNBV trataron a la banca reprivatizada y a los intermediarios financieros que tantos descalabros han protagonizado". (*David Márquez Ayala, revista Análisis, Julio de 1998*).

Por lo anterior, el sistema cooperativo ha cuestionado la factibilidad de que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tenga la competencia suficiente para lograr una supervisión eficiente, toda vez que desconoce el sector del ahorro y crédito popular, además de que las experiencias no han sido muy alentadoras respecto de la supervisión de las instituciones y organizaciones que supuestamente si conoce.

8.1 La Comisión Nacional Bancaria y de Valores

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores nace con la emisión de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Abril de 1995.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

También es su objeto supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero.

Esta Comisión consolida las funciones que anteriormente se venían ejerciendo a través de la Comisión Nacional Bancaria y de la Comisión Nacional de Valores.

El antecedente más directo de la Comisión, es el Decreto del 24 de Diciembre de 1924, que crea la Comisión Nacional Bancaria, la cual se encargaría de la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares del crédito.

Las principales funciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, relativas a la supervisión son las siguientes (art. 4, LCNBV):

- Realizar la supervisión de las entidades, así como de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.
- Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades.
- Fijas reglas para la estimación de los activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades.
- Expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarle periódicamente las entidades.
- Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regular al sistema financiero, que las entidades cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios, en los términos y condiciones concertados, con los usuarios de servicios financieros.
- Autorizar la constitución y operación, así como determinar el capital mínimo, de aquellas entidades que señalan las leyes.
- Determinar o recomendar la amonestación, suspensión, veto, remoción, o inhabilitación, de sus funcionarios.
- Ordenar la suspensión de operaciones.
- Intervenir administrativa y gerencialmente las sociedades.

Las funciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se llevan a cabo mediante la inspección y vigilancia.

De acuerdo al *Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad*, la inspección que practique la Comisión se efectuará a través de visitas que tendrán por objeto revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio de las personas sujetas a la misma, así como las operaciones, funcionamiento, sistema de control y, en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal, conste o deba constar en los registros, a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen y a las sanas prácticas en la materia.

La vigilancia se ejercerá mediante la comprobación y evaluación sistemática del funcionamiento, servicios y operación de las instituciones y personas a que el mismo se refiere, consideradas individualmente, por grupos de instituciones y a nivel del sistema que representa cada tipo de ellas, para cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales que les son aplicables y prevenir, identificar y, en su caso, corregir oportunamente las situaciones que puedan afectar su estabilidad, solvencia, eficiencia y productividad.

Las Uniones de Crédito y las Sociedades de Ahorro y Préstamo ya contaban con la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en virtud de ser Organizaciones Auxiliares del Crédito.

Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, Cajas Solidarias y Cajas Populares no contaban con una supervisión formal prevista en la Ley de la materia. Solo en el caso de las sociedades que se encontraban afiliadas a alguna Federación contaban con una supervisión ejercida por dicho Organismo, pero de alguna forma era informal.

8.2 Supervisión de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular

La Ley de Ahorro y Crédito Popular prevé los distintos aspectos que se deben observar para llevar a cabo la supervisión de las operaciones que realizan las entidades de ahorro y crédito popular.

8.2.1 Supervisión

Tal como se establece en el artículo 47 de la Ley, las Entidades de Ahorro y Crédito Popular estarán sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la que tendrá en lo que no se oponga a esta Ley, todas las facultades que en materia de inspección y vigilancia le confiere la Ley que la rige y la Ley de Instituciones de Crédito. Dichas facultades pueden ser ejercidas directamente por la Comisión y de manera auxiliar por las Federaciones autorizadas.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, establecerá mediante disposiciones de carácter general la forma en que las Federaciones ejercerán las facultades de supervisión auxiliar de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

8.2.1.1 Las Federaciones.

La Federación se constituirá con la agrupación voluntaria de Entidades de Ahorro y Crédito Popular, y deberá estar autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para el desempeño de las facultades de supervisión auxiliar. Dichas facultades serán indelegables.

Las Federaciones estarán sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la que tendrá en lo que no se oponga a la

Ley, todas las facultades que en materia de inspección y vigilancia le confiere su propia Ley y la Ley de Instituciones de Crédito.

8.2.1.1.1 La Supervisión Auxiliar. El objeto de la supervisión auxiliar de las Entidades de Ahorro y Préstamo a cargo de las Federaciones será revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control y en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal de las Entidades, conste o deba constar en los registros, a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen y a las sanas prácticas de la materia, en los términos que indique la Comisión en disposiciones de carácter general.

La supervisión consistirá en verificar que las Entidades cumplan con las disposiciones de la Ley, con las reglas prudenciales emitidas por la Comisión, con los contratos de afiliación o de supervisión auxiliar, según se trate y con las demás disposiciones aplicables.

Las Federaciones deben contar con un consejo de vigilancia del que se designará un contralor normativo, un Comité de Supervisión y un auditor legal.

Estos órganos, el contralor normativo y el auditor legal, tendrán las atribuciones que se señalen en la Ley, en los estatutos sociales, en las reglas que emita la Comisión y demás disposiciones aplicables.

El Comité de Supervisión será el encargado de ejercer la supervisión auxiliar de las Entidades afiliadas y de las no afiliadas que hayan celebrado el contrato respectivo. Este Comité estará formado por personas designadas por el consejo de administración de la Federación respectiva, de entre los cuales se elegirá un presidente, el que deberá reportar los resultados de su gestión al consejo de administración y a la Comisión.

Los miembros del Comité de Supervisión únicamente podrán ser removidos de su cargo, contando con la aprobación de la Comisión, quién escuchará al interesado.

Para ser miembro del Comité de Supervisión será necesario:

I. Tener reconocida experiencia en materias financiera y administrativa;
II. No ser asesor o consultor de alguna Entidad;
III. No tener litigio pendiente o adeudos vencidos con alguna Entidad u Organismo de Integración;
IV. No ser empleado, funcionario o miembro del consejo de administración o de vigilancia de alguna Entidad, o funcionario o miembro del consejo de administración de la Federación;
V. No haber sido sentenciado por delitos intencionales patrimoniales o inhabilitado para ejercer el comercio, o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el sector público Federal, Estatal o Municipal, en el Sistema Financiero Mexicano o en el Sistema de Ahorro y Crédito Popular;
VI. No estar sujeto a concurso o declarado en quiebra, o encontrarse inhabilitado para ejercer el comercio;
VII. No tener parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado o civil con algún miembro del consejo de administración, consejo de vigilancia o comisario o con el director o gerente general de alguna Entidad, y
VIII. Cualquier persona que desempeñe un cargo público, de elección popular o dirigencia partidista.

Con la autorización de la Comisión, las Federaciones podrán acordar entre ellas el establecimiento de comités de supervisión comunes.

Las facultades del Comité de Supervisión son:

- Solicitar a los órganos de la Entidad, la información necesaria para la supervisión auxiliar;
- Proponer las políticas y los lineamientos respecto a la supervisión auxiliar, contando con la aprobación del consejo de administración, y
- Las demás que la asamblea general o los estatutos de la Federación determinen.

Las obligaciones del Comité de Supervisión son las siguientes:

- Expedir a las sociedades, un dictamen respecto del cumplimiento de los requisitos para constituirse como Entidades;
- Llevar a cabo las tareas de supervisión auxiliar de las Entidades afiliadas a la Federación que corresponda, así como delas Entidades no afiliadas sobre las cuales se les hubiere encomendado su supervisión auxiliar, y emitir los reportes que correspondan;
- Evaluar y vigilar el cumplimiento de la regulación prudencial;
- Realizar visitas de inspección a las Entidades;
- Determinar la aplicación del programa de medidas correctivas mínimas y supervisar su cumplimiento;
- Informar a la Federación y a la Comisión que procederá en términos del artículo 75, así como cuando haya solicitado la remoción del director o gerente general o consejeros de una Entidad;
- Informar al Comité Técnico y a la Comisión respecto de la situación financiera, operativa y legal de la Entidad, que a su juicio, fuera susceptible de ser intervenida gerencialmente por la Comisión;
- Reportar al Consejo de Administración de la Federación sobre su gestión, así como las irregularidades detectadas a las Entidades en el desempeño de sus actividades de supervisión auxiliar, y
- Las demás que los estatutos de la Federación determinen.

El Comité de Supervisión clasificará a las Entidades en alguna de las cuatro categorías, según se adecuación a los requerimientos de capitalización emitidos por la Comisión. La Comisión establecerá mediante reglas de carácter general los rangos de capitalización que determinará cada una de tales categorías.

8.2.1.1.2 La Vigilancia. La vigilancia interna de la Federación la realizará el Consejo de Vigilancia, o su equivalente, cuyas responsabilidades y obligaciones deberán determinarse en los estatutos de la Federación correspondiente.

El Consejo de Vigilancia será encabezado por el Contralor Normativo, quién será elegido por el consejo de administración y aprobado por la asamblea general, y será el responsable de vigilar que los funcionarios y empleados de la Federación, cumplan con la normatividad aplicable.

Las funciones del Contralor Normativo serán:

- Verificar que las Federaciones cumplan con la regulación aplicable;
- Recibir los informes del Comité de Supervisión y los dictámenes de los auditores externos para su conocimiento y análisis;
- Informar a la Comisión, al consejo de administración y a la asamblea general del cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades, así como en cualquier momento de los hallazgos e irregularidades de que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones; y
- Proponer al consejo de administración el programa de control y corrección interno de la Federación y sus modificaciones, a efecto de prevenir conflictos de interés y el uso indebido de la información.

Los miembros del Consejo de Vigilancia y el Contralor Normativo deben cumplir con los requisitos que para ser consejero de una Entidad establece la Ley.

8.2.1.1.3 La Remoción de Funcionarios. El Comité de Supervisión de la Federación, previa audiencia de la Entidad de que se trate y de conformidad con el contrato de afiliación o de supervisión auxiliar que ésta haya celebrado con la Entidad, solicitará la remoción del director o gerente general y del consejo de administración, informando esta situación al Comité Técnico, cuando se presenten causas graves, que afecten la estabilidad o la solvencia de la Entidad y pongan en riesgo los intereses de los ahorradores.

En este caso, el Comité Técnico, de conformidad con los contratos de afiliación, designará a las personas que se encargarán de la administración de la Entidad, quienes deberán contar con las facultades que correspondan al consejo de administración y al director o gerente general de la Entidad y procederá a la selección de alguno de los siguientes mecanismos:

- La escisión de la Entidad;
- La fusión de la Entidad;
- La venta de la Entidad, y
- La disolución y liquidación de la Entidad, y el consecuente pago de los depósitos de dinero a sus ahorradores, en los términos de la Ley.

Las personas designadas según el párrafo anterior, deberán rendir cuentas el Comité Técnico y podrán ser removidas por éste.

Entre las causales que motivarán la remoción a que se refiere el párrafo anterior, se encuentran las siguientes:

1. Si la Entidad reiteradamente incumple con la regulación prudencial establecida por la Comisión. Confederación o Federación;
2. Si reiteradamente, a pesar de las observaciones efectuadas por la Federación, la Entidad realiza operaciones irregulares, ilegales o distintas a las que le están permitidas;
3. Si sus actividades se apartan de las sanas prácticas de los mercados en que opera;
4. Si por causas imputables a la Entidad no aparecen debida y oportunamente registradas en su contabilidad las operaciones que haya efectuado y, por tanto, no se refleja su verdadera situación financiera;
5. Si la Entidad proporciona dolosamente información falsa o incompleta a la Federación;
6. Si la Entidad reiteradamente no proporciona a la Comisión y/o Federación, los informes y documentos que sobre su organización, operaciones, contabilidad, inversiones o patrimonio les soliciten la Comisión o la Federación para fines de regulación, supervisión, control, inspección, vigilancia, estadística y demás funciones que conforme a esta Ley u otras disposiciones legales y administrativas, le corresponda ejercer;
7. Si suspende en forma total o parcial, la prestación de sus servicios sin la aprobación de la Federación, salvo en caso fortuito o de fuerza mayor;
8. Si la Entidad ejecuta u omite actos que impidan la prestación continua de los servicios que desarrolle;
9. Si presta servicios distintos a los señalados en el contrato de afiliación o de supervisión auxiliar respectivo;
10. Si la Entidad no aplicó las medidas correctivas que le fueron determinadas, y
11. Las demás que se hayan pactado en el contrato de afiliación o en el de supervisión auxiliar.

8.2.2 La Intervención

Cuando a juicio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores existan irregularidades de cualquier género en las Entidades y determine que se encuentran en riesgo los intereses de los ahorradores o bien se ponga en peligro su estabilidad o solvencia, el presidente de la Comisión podrá de inmediato declarar la intervención con carácter de gerencia y designar a la persona física que se haga cargo de la Entidad respectiva, con el carácter de interventor-gerente.

El interventor-gerente deberá informar al Comité Técnico, del estado en que se encuentre la Entidad, a fin de que éste adopte alguno o varios de los mecanismos siguientes: escisión; fusión; venta y disolución y liquidación de la Entidad, y el consecuente pago de los depósitos de dinero a sus ahorradores.

El interventor-gerente tendrá todas las facultades que corresponden al consejo de administración y al director o gerente general de la Entidad. Asimismo, contará con plenos poderes generales para actos de dominio, de administración, de pleitos y cobranzas, etc.

El interventor-gerente no quedará supeditado en su actuación a la asamblea de Socios ni al consejo de administración.

8.2.3 La Regulación Prudencial

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores emitirá lineamientos mínimos de regulación prudencial a los que deberán sujetarse las Entidades, en temas tales como provisionamiento de cartera, coeficientes de liquidez, las inversiones en obras de beneficio mayoritario, administración integral de riesgos, controles internos, procesos crediticios, mejores prácticas financieras y aquellos otros que juzgue convenientes para proveer a la solvencia financiera y la adecuada operación de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular. También emitirá reglas relativas al capital mínimo que deberán mantener las Entidades, así como los requerimientos de capitalización aplicables en función de los riesgos de crédito y, en su caso, de mercado en que incurran las Entidades.

Cabe mencionar que hasta la fecha solo se han emitido borradores para discusión, los cuales son muy semejantes a los existentes para Uniones de Crédito y otras Organizaciones ya supervisadas anteriormente por la Comisión, por lo que se considera que pudiera ser problemático que pequeñas Entidades puedan cumplir con algunos lineamientos.

Por ejemplo, la calificación de la cartera de créditos, la provisión de intereses mensuales y otras operaciones comunes registradas por la Banca y Organizaciones Auxiliares del Crédito, no son consideradas por las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y Cajas Populares, lo que implicará un desembolso importante de recursos para la contratación y capacitación de personal, cambios de sistemas informáticos, etc.

Es muy posible que las pequeñas Entidades no tengan la estructura y capacidad financiera para hacer frente a los costos derivados de esta Supervisión y Regulación Prudencial.

8.2.4 Las Confederaciones

La Confederación se constituirá con la agrupación voluntaria de Federaciones, y deberá estar autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para el desempeño de las facultades de administración del Fondo de Protección a que se refiere la Ley. Además será el órgano de colaboración del Gobierno Federal para el diseño y ejecución de los programas que faciliten la actividad de ahorro y crédito popular.

Además de lo anterior, las Confederaciones tendrán las facultades de homologar las políticas de supervisión auxiliar de las Federaciones afiliadas, dar seguimiento al cumplimiento de tales políticas, y supervisar a las Federaciones en la prestación de servicios distintos a la supervisión auxiliar.

Las Confederaciones estarán sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la que tendrá en lo que no se oponga a la Ley, todas las facultades que en materia de inspección y vigilancia le confiere su propia Ley y la Ley de Instituciones de Crédito.

8.2.4.1 La Vigilancia

La vigilancia interna de la Confederación estará a cargo de un Consejo de Vigilancia y un Contralor Normativo, de un auditor interno o su equivalente, mismo que deberá determinarse en los estatutos de la Confederación correspondiente.

8.2.4.2 Fondos de Protección

De acuerdo a lo que se establece en el artículo 5° de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, las operaciones que realicen las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, únicamente estarán respaldadas por los Fondos de Protección con los límites y en los términos previstos en la Ley, por lo que el Gobierno Federal y las entidades de la Administración Pública Paraestatal no podrán responsabilizarse ni garantizar el resultado de las operaciones que realicen las Entidades ni los Organismos de Integración, así como tampoco asumir responsabilidad alguna respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas con sus Socios o Clientes.

Las Entidades deberán participar en el sistema de protección a ahorradores denominado Fondo de Protección, que deberá constituirse por cada Confederación. Para tales efectos, las Entidades afiliadas a una Federación deberán participar en el Fondo de Protección constituido por la Confederación de la cual la Federación sea integrante.

Excepcionalmente y a juicio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las Entidades no afiliadas podrán establecer su propio Fondo de Protección, cumpliendo con los requisitos establecidos en las disposiciones de carácter general que al efecto emita la Comisión, el cual en ningún caso

podrá brindar menores beneficios para los ahorradores que los previstos en la Ley.

El Fondo de Protección tendrá como fin primordial procurar cubrir los depósitos de dinero de cada ahorrador, considerando el monto principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a cuatro mil, seis mil, ocho mil y diez mil unidades de inversión para los Niveles de Operaciones I, II, III y IV, respectivamente, por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de operaciones a su favor y a cargo de una misma Entidad, en caso de que se declare su disolución y liquidación, o se decrete su concurso mercantil.

Asimismo, tendrá como fin otorgar apoyo financiero a las Entidades que se ubiquen en los supuestos de escisión, fusión o venta, siempre y cuando esta opción se considera razonablemente menos costosa que el pago de los depósitos de dinero de los ahorradores. Excepcionalmente, el Fondo de Protección podrá otorgar apoyos preventivos de liquidez a las Entidades que participen en el mismo, siempre y cuando se cuente para ello con:

- Que la Entidad esté cumpliendo, o haya cumplido con las medidas correctivas que la Federación la haya impuesto;
- Un estudio técnico elaborado por auditor externo y aprobado por el Comité Técnico, que justifique la viabilidad de la Entidad, la idoneidad del apoyo y que resulte en un menor costo para el Fondo;
- Un programa de reestructuración de capital, y
- El otorgamiento de garantías a satisfacción del Fondo de Protección.

La suma de los montos de los apoyos preventivos de liquidez que otorgue el Fondo de Protección, en ningún momento podrá exceder del quince por ciento del patrimonio de dicho Fondo.

Cada Confederación deberá constituir un fideicomiso de administración y garantía, para efectos del Fondo de Protección. Dicho Fondo se constituirá e integrará con las aportaciones mensuales de las Entidades.

8.3 Profesionalización del Sector

Los consejeros de la Entidad deberán reunir los requisitos siguientes:

I. Acreditar conocimientos y experiencia en materia financiera y administrativa;
II. No tener algunos de los impedimentos mencionados en el siguiente párrafo;
III. Los demás que la Ley, la asamblea o los estatutos o bases constitutivas de la Entidad determinen.

No podrán ser consejeros:

I. Las personas que desempeñen simultáneamente otro cargo en la Entidad de que se trate, así como en otras Entidades;
II. Las personas inhabilitadas para ejercer el comercio;
III. Las personas sentenciadas por delitos intencionales patrimoniales;
IV. Las personas que tengan litigio pendiente con la Entidad;
V. Las personas que hayan sido inhabilitadas para ejercer cualquier cargo, comisión o empleo en el servicio público Federal, Estatal o Municipal, en el Sistema Financiero Mexicano, en el Sistema de Ahorro y Crédito Popular o conforme a la Ley;
VI. El cónyuge o las personas que tengan parentesco por consanguinidad hasta el primer grado, afinidad hasta el segundo grado o civil con el

director o gerente general de la Entidad, o con alguno de los miembros del consejo de vigilancia o comisario de la misma;

VII. Cualquier persona que celebre con la Entidad, directa o indirectamente, contratos de obras, servicios, suministros o cualquier otro de naturaleza análoga, o que participen en empresas con las que la Entidad, celebre cualquiera de los actos antes señalados, y

VIII. Cualquier persona que desempeñe un cargo público, de elección popular o dirigencia partidista.

Los mismos impedimentos proceden para el caso de Federaciones y Confederaciones.

La Comisión, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá exceptuar a las Entidades del Nivel de Operaciones I, de cumplir con el requisito señalado en la fracción VIII anterior, por lo que se refiere al desempeño de un cargo público.

El director o gerente general de la Entidad, deberá reunir los requisitos siguientes:

I. Tener conocimientos y experiencia de por lo menos tres años en materia financiera y administrativa, con excepción de las Entidades con Nivel de Operaciones I, en cuyo caso, deberán acreditar conocimientos en materia financiera y administrativa a satisfacción de le Federación;

II. No tener alguno de los impedimentos que para ser consejero se comentaron anteriormente;

III. Los demás que la Ley, la asamblea o los estatutos o bases constitutivas de la Entidad determinen.

El consejo de vigilancia o comisario será el encargado de supervisar el funcionamiento interno de la Entidad y el cumplimiento de sus estatutos, políticas, lineamientos y de las disposiciones aplicables. Tratándose del consejo de vigilancia, estará integrado por no menos de tres personas ni más de siete nombradas y removidas por la asamblea general, las cuales no deberán tener alguno de los impedimentos que para ser consejero se señalaron anteriormente. Las mismas restricciones serán aplicables en el caso del comisario.

Las obligaciones del consejo de vigilancia o comisario son:

I. Vigilar que los actos de todos los órganos de la Entidad se realicen con apego a los estatutos o bases constitutivas de la misma y a la normatividad aplicable;

II. Presentar a la asamblea un informe anual sobre su gestión y la del consejo de administración, del director o gerente general y de los comités que la Entidad establezca;

III. Informar a la asamblea de la Entidad y al Comité de Supervisión de la Federación sobre las irregularidades detectadas en la operación de los órganos de gobierno de la Entidad;

IV. Supervisar que las observaciones efectuadas se atiendan y las irregularidades detectadas se corrijan;

V. En su caso, recomendar a la asamblea y justificar la aceptación o rechazo de los estados financieros del ejercicio y del informe del consejo de administración, y

VI. Las demás que la Ley, la asamblea o los estatutos o bases constitutivas de la Entidad determinen.

8.4 Facultad de Veto

La Comisión tiene la facultad de veto, tratándose de consejeros, miembros del consejo de vigilancia o comisario, director o gerente general.

Asimismo, la Comisión tiene la facultad de veto, tratándose de consejeros, gerente general y miembros del Comité de Supervisión y del Consejo de Vigilancia, incluyendo al Contralor Normativo, para el caso de las Federaciones.

La facultad de veto también existe, tratándose de consejeros, gerente general y miembros del Consejo de Vigilancia, incluyendo al Contralor Normativo, del auditor interno o su equivalente, para el caso de Confederaciones.

8.5 Principios de Regulación y Supervisión Prudencial

La regulación puede ser efectuada por el mercado mismo, sin la intervención del gobierno o la participación de fuerzas externas. Los mercados eficientes regulan a los actores económicos recompensándolos o sancionándolos por su desempeño. En principio, un mercado eficiente garantiza que los actores que hacen malas elecciones finalmente van a la quiebra.

La capacidad de los mercados de regular acciones y aplicar contratos debe tomarse en cuenta en el diseño de la regulación gubernamental. Mientras más se asemeje la regulación gubernamental a la regulación de los mercados eficientes, más efectiva será. La regulación óptima busca repetir el mecanismo de un mercado perfecto.

La regulación financiera prudencial se refiere al conjunto de principios generales o reglas que pretenden contribuir al desempeño estable y eficiente de las instituciones financieras y mercados. Estas reglas representan restricciones impuestas a las acciones de los intermediarios financieros para garantizar la seguridad y solidez del sistema.

8.5.1 Objetivos

Este tipo de intervención gubernamental debe servir a tres objetivos de políticas básicas:

a).- El primero, macroeconómico por naturaleza, es asegurar la solvencia y solidez financiera de todos los intermediarios, con el fin de proteger la estabilidad del sistema de pagos del país.

b).- El segundo objetivo es proporcionar al consumidor (por ejemplo, al depositante) protección contra riesgos indebidos que pueden surgir por quiebras, fraudes o un comportamiento oportunista por parte de los proveedores de servicios financieros.

c).- El tercer objetivo de la regulación financiera es promover el eficiente desempeño de instituciones y mercados y el adecuado funcionamiento de fuerzas del mercado competitivas.

8.5.2 Principios de Regulación Prudencial

Algunos de los principios generales que se deben observar en la regulación prudencial son los siguientes:

A.- La regulación debe intentar permitir un equilibrio competitivo entre los intermediarios financieros.-

Este principio de neutralidad competitiva requiere, entre otras cosas, que el ambiente regulatorio proporcione a todos los participantes en el mercado un terreno de juego del nivel. A ningún tipo particular de intermediario se le debe conceder una ventaja simplemente como resultado de su clasificación.

B.- Los efectos negativos de la regulación sobre la eficiencia en el sistema financiero deben minimizarse.-

La eficiencia en la asignación requiere que los recursos fluyan a las organizaciones que ofrecen los más altos porcentajes de devolución ajustados a riesgos eventuales. La eficiencia requiere que el costo de la intermediación financiera sea lo más bajo posible. Finalmente, la eficiencia dinámica requiere que los intermediarios se adapten con el tiempo a las necesidades de los usuarios del sistema. Una buena regulación minimizaría las distorsiones en cada una de estas áreas.

C.- La regulación de los mercados financieros no debe usarse para promover el logro de objetivos sociales (por ejemplo, el alivio de la pobreza) o para subsidiar a sectores particulares de la población o industrias prioritarias.-

En la mayor parte de los casos, la regulación dirigida al logro de estos objetivos cae en la categoría de represión financiera, porque agrava el sistema financiero (o a algunos de sus participantes) con el fin de subsidiar otros sectores de la economía. En la práctica, estas regulaciones no logran cumplir con sus objetivos pero imponen altos costos a todos los participantes en el mercado. Es mejor que los objetivos sociales y políticos meritorios se alcancen (en términos tanto de eficacia como de costo) a través de medios fiscales, es decir, presupuestos gubernamentales.

D.- El propósito de la regulación y de la supervisión no debe ser evitar las quiebras bancarias a cualquier costo.-

Tal objetivo de política no es alcanzable y perseguirlo puede inducir severos efectos negativos. No tiene caso permitir que organizaciones ineficientes continúen operando. Si un intermediario no se adapta a los cambios del ambiente y no reacciona a los ataques competitivos de sus rivales, o si sus propietarios no pueden evitar la corrupción o la incompetencia de su personal, entonces el regulador debe asegurar que los propietarios del intermediario reemplacen las pérdidas de capital o salgan de la industria sin dañar los intereses de sus depositantes o la estabilidad del mercado.

En efecto, la política debe impedir quiebras bancarias o de simplemente posponerlas ha dado como resultado la reducción de la competencia y la ineficiencia de sistemas financieros completos, al mismo tiempo que ejerce una presión significativa sobre los fondos públicos. Los objetivos de la regulación y la supervisión deben evitar las quiebras bancarias innecesarias y minimizar los efectos negativos de las quiebras que deban tener lugar.

E.- La regulación debe depender, tanto como sea posible, del interés propio de los agentes económicos.-

La regulación gubernamental debe simular, tanto como sea posible, la capacidad del mercado de imponer contratos. En general, hay dos formas posibles de impedir el comportamiento oportunista. La primera, mantener un poder discrecional sobre el intermediario dentro de los límites estrechos y bien supervisados. La segunda, depender del interés propio del intermediario introduciendo incentivos que induzcan a los bancos a reducir la adopción de riesgos innecesarios. La segunda opción se basa en la posibilidad de una disciplina externa e interna. La disciplina interna sería resultado, por ejemplo, de una regulación que requiriera que los bancos mantuvieran una cantidad mínima de capital. La disciplina externa se logra mediante la competencia.

F.- El marco regulatorio no debe ser estático; debe reconocer que inevitablemente habrá innovaciones adoptadas para invalidar la regulación original.-

Los esfuerzos por alterar las soluciones del mercado a través de una regulación coercitiva inducen innovaciones como pudieran ser nuevos productos y servicios o sustitución de productos, para invalidar la regulación inicial. La sustitución del proceso de regulación se reduce al propagarse tales innovaciones en el mercado.

La innovación tiene a difundirse rápidamente en los mercados financieros, puesto que los productos y los procesos financieros son fácilmente imitados por los competidores. Se dispone abiertamente de los productos y no están protegidos por patentes.

G.- El marco regulatorio debe ser lo bastante flexible como para regular a diferentes intermediarios de una manera distinta cuando sea necesario.-

Las diferencias que pueden ser importantes pata los propósitos regulatorios tienen que ver con el ambiente en que operan los intermediarios, los nichos del mercado a los que prestan servicios y su diseño institucional, los derechos de propiedad y las reglas de control sobre los activos de la organización. Por ejemplo, los activos de una cooperativa son controlados por el sistema de una persona-un voto, mientras que la regla correspondiente para un banco comercial es una acción-un voto.

La necesidad de flexibilidad surge porque tales diferencias pueden implicar diferentes tipos de exposición a riesgos, riegos idiosincrásicos, para diferentes intermediarios.

8.5.3 Regulación Preventiva

La regulación preventiva intenta controlar el riesgo de exposición del sistema con el fin de reducir la probabilidad de quiebra en conjunto. La

regulación proteccionista se centra en asegurar a los depositantes que ellos, como individuos, no enfrentarán pérdidas si un intermediario particular experimenta dificultades financieras.

a.- Licencia de intermediarios financieros.-

Casi todos los gobiernos han restringido la entrada de compañías en la industria financiera formal al requerirles que obtengan una licencia o una cédula de registro legal. Desafortunadamente, aunque la promoción de la solidez de los intermediarios siempre es la razón aparente para las restricciones de ingreso, a menudo el propósito o efecto subyacente e restringir la competencia e influir en la estructura del mercado creando, a través de las barreras adoptadas, ingresos monopólicos para los titulares de la industria. Desde una perspectiva puramente regulatoria, el único propósito de cualquier requerimiento de licencia debería ser asegurar una capitalización adecuada y la disponibilidad de una sana administración (competencia y posición moral), no limitar la entrada y reducir la competencia.

b.- Adecuación de capital.-

La primera dimensión de requerimientos que tienen que ver con la adecuación de capital es un nivel mínimo preestablecido de capital requerido para entrar. Esta es una cantidad absoluta de dinero. La segunda dimensión es requerir el mantenimiento de alguna solvencia o porcentaje de ventaja; es decir, una proporción mínima de los activos del intermediario.

Las regulaciones de adecuación de capital son probablemente el componente más importante de cualquier marco regulatorio, debido al papel clave del capital en la operación de un intermediario financiero.

Las regulaciones de adecuación de capital en forma de cierta solvencia mínima o porcentaje de ventaja máxima crean buenos incentivos. Esto contribuye a una sólida regulación. Pero lo requerimientos de adecuación de capital como una cantidad mínima absoluta de participación para entrar a la industria son, conceptualmente, anticompetitivos. La única justificación para este último tipo de regulación es un pragmatismo que tiene que ver con la dificultad de supervisar grandes números de intermediarios con operaciones a pequeña escala.

c.- Prohibiciones sobre préstamos a miembros.-

Una regulación común muy importante de los intermediarios financieros, es limitar la cantidad de préstamos que pueden otorgarse a miembros del banco (grandes accionistas, compañías relacionadas, empleados). El argumento común para esta regulación es que tal crédito tal vez no cumpla con los mismos estándares que los préstamos otorgados a otros prestatarios. Los préstamos a miembros por lo general no tienen las garantías colaterales apropiadas. Aún más importante, el crédito a los miembros puede ser usado por los propietarios del intermediario para volver a captar su capital contable, eliminando así su función como deducible. En el caso de que los miembros reciban préstamos equivalentes a una gran porción de su capital, pueden eludir su parte de las pérdidas de una quiebra al no pagar los préstamos que recibieron.

d.- Reglas de diversificación.-

Esta restricción regulatoria tiene el propósito de impedir que el préstamo o la cartera de inversión de un intermediario se concentre alrededor de unos cuantos clientes individuales o de un grupo de clientes que enfrenten riesgos económicos similares, como agricultores con el mismo

cultivo. En tal situación, muchas inversiones o préstamos pueden fracasar al mismo tiempo, ocasionando profundas pérdidas repentinas a un sistema diseñado para enfrentarse a pérdidas pequeñas de ocurrencia regular.

La cantidad que cualquier intermediario puede arriesgar en una sola empresa o en un solo grupo de riesgo debe ser una función de su capital contable.

e.- Regulaciones respecto a actividades admisibles.-

Algunos países han intentado separar las actividades bancarias de áreas no bancarias de negocios. La instrumentación práctica de la regulación ha consistido en prohibir o restringir el mercado de valores y otras inversiones de capital por parte de intermediarios depositarios. Sin embargo, la inversión directa también puede plantear problemas. Las cooperativas de crédito en los países en desarrollo, por ejemplo, han invertido y manejado todo tipo de negocios (por ejemplo, tiendas de abarrotes) junto con sus operaciones de intermediación financiera. Esta ha sido una fuente importante de peligro financiero para estas organizaciones. Las múltiples actividades ponen en peligro seriamente la eficacia de la supervisión y la evaluación de riesgos de los intermediarios financieros, y por lo tanto, ponen en peligro a los depositantes.

f.- Poderes generales para la aplicación de regulaciones.-

El marco regulatorio debe proporcionar a la agencia supervisora la suficiente autoridad como para cumplir su mandato. Entre los poderes más comúnmente observados y necesarios, otorgados a los reguladores, está la capacidad de requerir formatos estándar para los informes de desempeño financiero, para restringir o suspender pagos de dividendos y para forzar a los intermediarios a crear reservas apropiadas.

8.6 La Supervisión en la Práctica

La supervisión que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores realiza en la práctica es a través de lo que se denomina Inspección (visitas a los intermediarios) y Vigilancia (revisión de "escritorio" o monitoreo de cifras y revisión de información financiera presentada por los intermediarios).

8.6.1 Supervisión Auxiliar

Este es un concepto nuevo. Con la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular nace el concepto de supervisión auxiliar, la cual se llevará a cabo por medio de las Federaciones.

Las Federaciones ejercerán prácticamente las funciones que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores normalmente realiza para supervisar a los intermediarios financieros.

Esto considero es un reto, ya que implica un nuevo enfoque de supervisión, mediante la coordinación de la Comisión y las Federaciones.

Además, esta coordinación pudiera ser muy conveniente, ya que la Comisión puede apoyarse en la experiencia de la autorregulación y supervisión del sector que se realizaba a través de las Federaciones.

8.6.2 Universo de Supervisión

El universo de supervisión sobre el cual la Comisión Nacional Bancaria y de Valores realiza sus funciones de supervisión, al cierre del ejercicio 2000, era el siguiente:

TIPO DE SOCIEDAD	NUMERO DE SOCIEDADES
Banca Múltiple	52
Banca de Desarrollo	7
Banco de México	1
Casas de Bolsa	32
Organizaciones Aux. del Crédito	399
Total	491

Como se puede observar, el número de entidades estaba identificado y era de alguna forma controlable.

A pesar de lo anterior, aún con la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se dieron una gran cantidad de fraudes, que originaron intervenciones de Bancos, Casa de Bolsa y Organizaciones Auxiliares del Crédito, lo cual terminó en la liquidación de intermediarios financieros y la pérdidas de importantes cantidades de dinero del gobierno Federal.

Otro reto futuro de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es, a través de sus actividades de supervisión, detectar oportunamente las anomalías y posibles fraudes, con el fin de proteger los bienes del pueblo.

Lo anterior se antoja complicado, ya que el número de entidades se incrementará considerablemente, por lo que la Comisión deberá reestructurarse y aprender del pasado para garantizar una supervisión eficiente.

8.6.3 Costo de la Supervisión

El costo de la supervisión para las Entidades de Ahorro y Crédito Popular se considera será muy alto, ya que es necesario lo siguiente:

- Contar con personal calificado (funcionarios, consejeros, etc.)
- Se define la imposición de multas y penas de prisión,
- Existencia de comités de supervisión, auditores, contralores, etc.
- Necesidad de cambiar sistemas,
- Calificación de cartera, entre otras actividades adicionales.

Lo anterior será un reto adicional, ya que esto representa un desanimo para la formación de nuevas sociedades, por lo que se observa un panorama difícil al ser necesario el impulso de este sector y la problemática que representa tener que solicitar permisos y ser necesaria la inversión de capitales adicionales.

8.6.4 Regulación Adecuada

La regulación actual, siguiendo con el estilo de nuestro legisladores, es una copia de leyes existentes ya sea en nuestro país o en otros países.

De hecho, la regulación prudencial que se está por emitir (según se observó en borradores para discusión presentados a las Federaciones), es muy similar a los existentes para organizaciones auxiliares del crédito.

Lo anterior implica que se pretenda regular, supervisar e imponer reglas en su operación, a entidades que tienen una forma de operar muy distinta y que cuentan con estructuras, experiencias y recursos muy diferentes.

Es por ello que se considera necesario tener en cuenta que la normatividad se debe ir adecuando a la forma de operar de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, atendiendo las sugerencias de la Entidades, Federaciones y Confederaciones, con el fin de propiciar un sano desarrollo e incentivar la creación de nuevas empresas de este tipo, que apoyarán la creación de micro empresas y empleo.

8.6.5 Aprovechar las Experiencias

Es muy importante que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores aproveche las experiencias obtenidas a través de su actuación en años pasados.

Los malos manejos y fraudes del sector financiero tenían connotaciones que se deben tomar en cuenta para evitar los fraudes, malos manejos, administraciones inadecuadas, etc. o detectarlos oportunamente.

Por ejemplo, los problemas bancarios y de otros intermediarios financieros se dieron, entre otras cosas, por lo siguiente:

- Otorgamiento de crédito relacionados, que en muchas de las veces se destinaban a cosas distintas de las que debían ser según la solicitud (compra de acciones, etc.).

- Gastos de administración excesivos que descapitalizaron a las sociedades.

- Créditos otorgados con mínimos o nulos estudios, de los que desde un principio se podría prever su quebranto.

- Concentraciones importantes de su cartera de créditos, ya sea en un grupo reducido de personas o en una actividad específica.

- Falta de liquidez originada por una mala administración de los vencimientos de los créditos (activos) en relación con los vencimientos de las inversiones (pasivos). Generalmente las inversiones (pasivos de la entidad) se pactaban a corto plazo (menor a

un año) y muchos de los créditos otorgados (activos de la sociedad) se pactaban a plazos mayores de un año.

- Captación de inversiones a tasas muy superiores a las del mercado.

Muchas de estas anomalías se encuentran perfectamente prohibidas por la Ley, sin embargo fueron descuidadas, tanto por los intermediarios como por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

También es importante aprovechar aquellas experiencias de entidades exitosas, que deben su desarrollo al cumplimiento de la normatividad y, entre otras cosas, a lo siguiente:

- Diversificación de sus operaciones.- No sólo desarrollan operaciones financieras con sus socios, sino que también otorgan otros servicios como manejo de caja y tesorería, capacitación y asesoría, compras y ventas en común, etc.

- Elaboración de estudios de crédito que incluyan la viabilidad del negocio.

- Supervisión de la aplicación de los recursos del crédito.

- Adecuada administración del crédito (formalización, seguimiento, cobranza, etc.).

- Colocación de recursos captados en inversiones y créditos.- Varias entidades colocan en créditos sólo una parte de lo captado, lo que deja suficiente liquidez a las sociedades, para lo cual es necesario un adecuado manejo de la tesorería.

- Controles internos establecidos y órganos o personal interno de supervisión (manuales, auditoria interna, contraloría, etc.).

Existen una gran cantidad de intermediarios que han tenido un desarrollo muy importante, por ejemplo la Unión de Crédito Industrial y Agropecuario de la Laguna, S.A. de C.V., la cual apoya a sus socios con créditos, asesoría, compras en común (ganado), cobranza de la venta del producto lácteo, etc.

Otras organizaciones como la Unión de Crédito Progreso, S.A. de C.V., apoya a sus socios en la administración y contabilidad de sus negocios, manejo de excedentes en tesorería, compras de insumos, ventas de sus productos hacia el extranjero, compra venta de dólares (a través de una pequeña casa de cambio de los mismos socios), etc.

Estas empresas son muy sólidas y a pesar de la crisis financiera pasada han seguido trabajando en apoyo de los socios.

Otro aspecto que conviene destacar, es la necesidad de que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores omita el análisis de la importancia relativa de las entidades, ya que considero un grave error sólo supervisar un Banco o una Organización de gran tamaño, que un número importante de entidades que en conjunto no sean representativas.

Por ejemplo, tal vez unos de los Bancos represente una proporción mucho mayor a todo el sector de ahorro y crédito popular y por lo tanto la Comisión se avoque a supervisar esta Institución olvidando a un sector que impactaría muy poco en la economía, pero con un impacto social muy importante.