

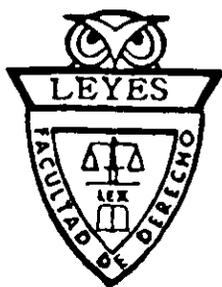


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRESTAMO Y EL AHORRO POPULAR EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
DAVID AGUILAR CENTENO



ASESOR: LIC. JOSE ANTONIO ALMAZAN ALANIZ

MEXICO, D. F.

283622 1999 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

SR. DR.
DON ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRERO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

Muy distinguido Maestro.

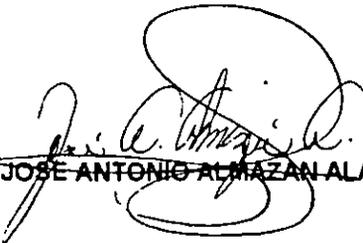
El alumno David Aguilar Centeno, con número de cuenta de esta Casa de Estudios 8953158-5, ha concluido bajo la asesoría del suscrito la investigación de tesis profesional intitulada "*Las Sociedades de Ahorro y Préstamo y el Ahorro Popular en México*", que ha elaborado para ser admitido al respectivo examen profesional de la Licenciatura en Derecho.

La monografía que se presenta aborda un tema de singular interés y actualidad, como lo es el relativo al ahorro popular a través de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, Instituciones que forman parte del sistema financiero mexicano orientadas a los mercados populares, y que promueven un ahorro sin afán de lucro; por lo que dicho trabajo recepcional analiza las implicaciones legales, económicas y sociales de las citadas Instituciones.

Cabe señalar que el alumno Aguilar Centeno demostró estudio, trabajo, dedicación y esfuerzo durante la elaboración de la misma, adoptando un compromiso con disciplina y responsabilidad; por lo que quedo a sus ordenes para cualquier comentario o aclaración al respecto.

Aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo, protestando a Usted las seguridades de mi más amplia y distinguida consideración.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad de México, Distrito Federal, junio 23 de 1999.


LIC. JOSE ANTONIO ALMAZAN ALANIZ.

FACULTAD DE DERECHO SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR.
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
P R E S E N T E.

El alumno **DAVID AGUILAR CENTENO**, realizó bajo la supervisión de este Seminario el trabajo titulado: **"LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRESTAMO Y EL AHORRO POPULAR EN MEXICO"**, con la asesoría del **LIC. JOSE ANTONIO ALMAZAN ALANIZ**; que presentará como tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El mencionado asesor nos comunicó que el trabajo realizado por dicho alumno reúne los requisitos reglamentarios aplicables, para los efectos de su aprobación formal.

En vista de lo anterior, comunico a Usted que el trabajo de referencia puede ser sometido a consideración del H. Jurado que habrá de calificarlo.

Por sesión del día 3 de febrero de 1998 del Consejo de Directores de Seminario se acordó incluir en oficio de aprobación de tesis la siguiente leyenda que se hace del conocimiento del sustentante:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Atentamente,
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, a 06 de Julio de 1999.


DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRERO
DIRECTOR

c.c.p. Secretaría General de la Facultad de Derecho.
c.c.p. Lic. José Antonio Almazán Alaniz.
c.c.p. Alumno
c.c.p. Archivo Seminario

A mis padres, Evelia Centeno de Aguilar y Carlos Aguilar Souto, ejemplos de amor y perseverancia. Este trabajo también es suyo.

A mis hermanos Ricardo, Carlos y Martha, por su constante apoyo y presencia.

Ericka, haces más feliz la llegada de este momento. Te dedico todo mi amor, mi respeto y mi admiración.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Derecho y a todos sus maestros, por haberme formado como un ser humano libre.

Al Licenciado José Antonio Almazán Alaniz, por su paciente e indulgente conducción en la elaboración de esta tesis.

A Vox Spei y al Comité Central del Partido Ortodoxo, Radical e Intransigente de Línea Dura (El Politburo). En mis amigos también encuentro mi fortaleza.

*A mis compañeros de trabajo en la
Secretaría de Hacienda y Crédito
Público, por las facilidades e información
que aportaron.*

*A todos los jefes que me han padecido, y
a quienes agradezco su influencia:
Maicarmen Flores Carrasco, Diana
Ontañón Vidarte, Tomás Miklos Ilkovic,
Eduardo Vizcaya Ramos y Rodolfo
Gómez Acosta.*

*A todos los mexicanos que salen
sobrando para el "modelo económico", y
que aún así tienen el valor de alzar la voz
y organizarse buscando una vida mejor.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	XVII
--------------	------

ABREVIATURAS USADAS	XXI
---------------------	-----

CAPÍTULO I DERECHO BANCARIO Y SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

1. Consideraciones preliminares	1
2. Antecedentes históricos de la banca	2
3. Antecedentes en México	8
4. El Derecho Bancario	20
5. Sistema financiero mexicano	24
6. Grupos financieros e instituciones de crédito	27
7. Entidades financieras no bancarias	36
8. Autoridades reguladoras y supervisoras	45
9. El ahorro y el crédito	56

CAPÍTULO II EL AHORRO POPULAR

1. Antecedentes y concepto	59
2. Entidades dedicadas al ahorro popular	65

3. Cajas de ahorro	76
4. Cajas Solidarias	85
5. Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo	90
6. Uniones de crédito	94
7. Patronato del Ahorro Nacional	95
8. El ahorro popular en el Sistema de Planeación Nacional del Desarrollo	98

**CAPÍTULO III
LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO**

1. Antecedentes y naturaleza jurídica	105
2. ¿Son las SAPS una organización auxiliar del crédito?	110
3. Marco jurídico, organización y funcionamiento	114
4. Operaciones	121
5. Desarrollo de las SAPS	130
6. Perspectivas y alternativas para su fortalecimiento	149
7. Hacia una Ley del Ahorro Popular	160
8. Esquemas de autorregulación	165

**CAPÍTULO IV
DERECHO COMPARADO**

1. Consideraciones preliminares	171
2. Organizaciones internacionales	175
3. Las cajas de ahorro en Europa	179
4. Las cajas de ahorros españolas	186
5. El Movimiento de Cajas <i>Desjardins</i> de Quebec	193

6. Las uniones de crédito en los Estados Unidos	196
7. Las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina	199
8. Influencia en el ahorro popular de México	209

CAPÍTULO V
LA DESREGULACIÓN DEL AHORRO POPULAR

1. Consideraciones preliminares	213
2. El fenómeno regulatorio en el sistema financiero mexicano	214
3. ¿Es conveniente la regulación del ahorro popular?	216
4. La quiebra de las <i>savings & loan associations</i>	219
5. Los esquemas piramidales en los Estados Unidos y Albania	223
 CONCLUSIONES	 231
 APÉNDICES	 245
 BIBLIOHEMEROGRAFÍA CONSULTADA	 269
 LEGISLACIÓN CONSULTADA	 281

INTRODUCCIÓN

Al intentar planificar nuestra vida, al procurar hacer realidad nuestros sueños, las generaciones que actualmente estamos alcanzando la edad adulta nos encontramos con serios obstáculos que nos hacen muchas veces desistir. En el México de finales del siglo xx, esos obstáculos son frecuentemente de índole económica y pueden sintetizarse como "la crisis", un fenómeno económico con fuertes repercusiones sociales, que ha estado presente durante toda la existencia de quienes aún no alcanzamos los treinta años, sin que en el corto plazo existan esperanzas fundadas de que podamos corregir esta situación.

Sin embargo, tal y como lo demuestran los empresarios que continúan invirtiendo, los ciudadanos que siguen instalando pequeños negocios, las parejas que contraen matrimonio o procrean hijos, existe en nuestro subconsciente la idea de que esta vida continúa, y de que vale la pena luchar por nuestros sueños. Por ello, no nos resignamos al estancamiento al cual parecen condenarnos las sucesivas "crisis", y continuamente buscamos nuevas fórmulas o exploramos los mecanismos ya existentes que pudieran habilitarnos para llevar a buen término nuestros proyectos.

Uno de esos mecanismos, que en el caso mexicano está fuertemente enraizado en nuestra historia, es la unión de diversas personas identificadas por su vecindad, su profesión o su clase social, que tienen el común denominador de estar marginados del sector financiero "formal", y que promueven el ahorro de bienes con el fin de ser otorgados de manera mutua como apoyo económico. En efecto, el ahorro popular halla su asiento en las comunidades más deprimidas, aunque la progresiva pauperización de nuestra sociedad ha abierto un campo cada vez más amplio para este sector.

La complejidad y sofisticación gradual del sistema financiero ha impuesto barreras al acceso a los servicios financieros por parte de esos sectores de la población. En este sentido, consideramos que fue de gran importancia la introducción de las sociedades de ahorro y préstamo en la legislación financiera. El legislador pensó a estas entidades como un medio para integrar a los intermediarios informales dentro de la tendencia de modernización financiera, con toda la cauda de beneficios que implica la operación de una entidad perfectamente regulada, orientada a los mercados populares, y que promueve el ahorro sin afán de lucro.

Debemos reconocer que nuestra incursión en el ahorro popular se inició de manera circunstancial, pues se generó por motivos laborales. Sin embargo, la percepción inmediata del ahorro popular generó en nosotros un genuino interés por conocer más a profundidad este fenómeno, así como sus implicaciones legales, económicas y sociales. En este sentido, nuestra atención se centró primariamente en las sociedades de ahorro y préstamo, por constituir parte integral del sistema financiero mexicano, y por ser un proyecto con gran futuro, a pesar de que actualmente esté siendo fuertemente atacado.

Para emprender el estudio del ahorro popular en general, y de las sociedades de ahorro y préstamo en particular, decidimos iniciar el presente estudio mediante el análisis del sistema financiero en toda su extensión. El Capítulo I, en efecto, procura revisar la evolución, composición y operación de las entidades financieras, principalmente de las instituciones de crédito en razón de las operaciones activas y pasivas que realizan, actividades en las cuales coinciden con las sociedades de ahorro y préstamo, y de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, sector en el cual el legislador intentó enmarcar a esas sociedades, lo que a nuestro juicio constituyó un error que ha frenado el desarrollo del ahorro popular.

El Capítulo II analiza las circunstancias sociales, económicas y jurídicas en que se desenvuelve el ahorro popular, y revisa a cada uno de los distintos tipos de organizaciones que la sociedad ha creado para satisfacer sus necesidades de financiamiento sin acudir a los intermediarios tradicionales. Como consecuencia de ello, el Capítulo III aborda directamente a las sociedades de ahorro y préstamo, las cuales a nuestro parecer constituyen la cúspide del ahorro popular por estar reconocidas y reguladas a detalle en la ley financiera, situaciones que a nuestro parecer potencializan su desarrollo.

El surgimiento en México del ahorro popular no fue gratuito, sino que tuvo una gran influencia de factores externos. El Capítulo IV intenta examinar, a través del análisis de su legislación, la experiencia internacional en esta materia, desde los sofisticados sistemas europeos y norteamericanos, hasta los correspondientes a América Latina, que muestran diversos grados de desarrollo pero que, en términos generales, tienen un mejor desempeño y penetración en la sociedad que en el caso mexicano. Por último, el Capítulo V pretende ofrecer argumentos en contra de la desregulación del ahorro popular, situación que significaría un importante retroceso en materia de finanzas populares, y pondría en riesgo los ahorros de los sectores de la población económicamente más débiles.

Durante la elaboración de este trabajo, procuramos ahondar en la etapa de investigación, acudiendo a fuentes tanto oficiales como de los propios intermediarios financieros. En este sentido, fue muy valiosa la aportación de datos provenientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de la Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo, A. C. Por otra parte, el contacto que hemos tenido con el sector y su problemática, derivado de nuestra

asistencia a diversos foros y, en particular, de la elaboración de un proyecto de reglas para la organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo, nos permitió conocer las circunstancias en que se desenvuelven las organizaciones dedicadas al ahorro popular, así como proponer algunas medidas.

Las referencias bibliográficas en materia de Derecho Financiero son abundantes por fortuna, y destacan las obras realizadas por tratadistas mexicanos como Miguel Acosta Romero, Eduardo Preciado Briseño y Francisco Borja Martínez. Siempre que fue posible acudimos a esas fuentes, principalmente al referirnos al sistema financiero mexicano. Por lo demás, recurrimos también a diversos escritos de autoría nacional que, si bien no son conocidos para el público en general, han llegado a conformar lo que consideramos una "biblioteca básica" del ahorro popular. Autores como Catherine Mansell Carstens, Rosendo Rojas Coria, Florencio Eguía Villaseñor y otros, de reconocido prestigio e influencia en el ahorro popular, son citados y sus posiciones son analizadas. Debemos señalar que ambos grupos de autores —los financieros y los cooperativistas— fueron abordados con toda la objetividad que nos fue posible y con el respeto que nos imponen sus conocimientos y su trayectoria. En este contexto, nuestras críticas deben entenderse no como una falta de respeto, sino como una pequeña aportación a la magna obra que ya han iniciado.

Otra importante fuente de información, principalmente en cuanto a la experiencia internacional, la constituyeron diversos documentos diseminados en varias bibliotecas, señaladamente las que integran el acervo bibliográfico de la Universidad Nacional Autónoma de México. El análisis de la legislación aplicable en otros países fue posible gracias a la multitud de referencias que existen en el universo informático. A través de ese mismo medio tuvimos acceso a varios documentos elaborados por organizaciones internacionales, de los cuales se conservan sendas copias para futura referencia otorgando además los respectivos créditos.

Con el presente trabajo, esperamos despertar el interés en el ahorro popular y en las sociedades de ahorro y préstamo. Es nuestra convicción que el Estado mexicano debe apoyar el surgimiento y la sana operación de estos intermediarios, a fin de que presten sus servicios a los sectores populares, y contribuyan con su gran potencial a la generación de ahorro interno y al financiamiento del desarrollo. Es nuestro deseo que estas ideas trasciendan del ámbito académico, y coadyuven a impulsar esta noble misión.

ABREVIATURAS USADAS

ADAE	Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial
AFORES	Administradoras de fondos de ahorro para el retiro
AMSAP	Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo, A. C.
AMSOFOL	Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado, A. C.
AMUCSS	Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco de México
CAC	Cooperativa de ahorro y crédito
CANAFO	Caja Mexicana de Fomento, S. A. P.
CAP	Cooperativa de ahorro y préstamo
CECA	Confederación Española de Cajas de Ahorros
CMCAC	Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito
CMCP	Confederación Mexicana de Cajas Populares, A. C.
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNDUSF	Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
CNMCAPI	Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo, S. C. L.
CNSF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPM	Caja Popular Mexicana, S. A. P.
DOF	Diario Oficial de la Federación
ESBG	<i>European Savings Bank Group</i>
FAMERVAL	Fondo de Apoyo al Mercado de Valores

FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas Sociales
FSLIC	<i>Federal Savings and Loan Insurance Corporation</i>
IIJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas
IPAB	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
LBM	Ley del Banco de México
LGISMS	Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros
LGOAAC	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
LGSC	Ley General de Sociedades Cooperativas
LGSM	Ley General de Sociedades Mercantiles
LIC	Ley de Instituciones de Crédito
LMV	Ley del Mercado de Valores
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOPAHNAL	Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional
LRAF	Ley para Regular las Agrupaciones Financieras
LSAR	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
NCUA	<i>National Credit Union Administration</i>
PAHNAL	Patronato del Ahorro Nacional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRONAFIDE	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RGOF SAP	Reglas generales para la organización y funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo
SAP	Sociedad de ahorro y préstamo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIEFORE	Sociedad de inversión especializada de fondos de ahorro para el retiro
S&L	<i>Savings & loan associations</i>
SOFOL	Sociedad financiera de objeto limitado
UNORCA	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas

CAPÍTULO I DERECHO BANCARIO Y SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

1. Consideraciones preliminares. 2. Antecedentes históricos de la banca. 3. Antecedentes en México. 4. El Derecho Bancario. 5. Sistema financiero mexicano. 6. Grupos financieros e instituciones de crédito. 7. Entidades financieras no bancarias. 8. Autoridades reguladoras y supervisoras. 9. El ahorro y el crédito.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. El 27 de diciembre de 1991 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se reformó, entre otras, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC), adicionando un Capítulo II-BIS denominado "De las Sociedades de Ahorro y Préstamo". A partir de ese momento dio inicio una estrategia de desarrollo institucional del sector dedicado a la promoción y captación del ahorro popular en México, a través de la integración de las sociedades de ahorro y préstamo (SAPS) en el conjunto del sistema financiero nacional. Ésta tuvo como objeto, en primer término, insertar a las cajas de ahorro y a los recursos que captan en el proceso de modernización financiera que el Gobierno Federal pretendió llevar a cabo al inicio de la presente década¹ y, en segundo lugar, combatir diversas prácticas e inercias administrativas e institucionales que impedían al sector asumir la función social que por su naturaleza le corresponde, así como ocupar el espacio económico dejado por los intermediarios financieros en diversas regiones y estratos sociales, lo cual constituye la esencia misma del ahorro popular.

Consecuente con el *status* de intermediario financiero que la normatividad vigente ha conferido a las SAPS, es obligado el estudio del Derecho Bancario y del sistema financiero mexicano, para de esta forma apreciar el lugar que ocupan en este último, tanto desde el punto de vista jurídico como del económico. Asimismo, el análisis del marco jurídico al que están sometidas las SAPS, constituye un importante elemento de apoyo para las corrientes que sostienen que una actividad con características tan singulares, como es el caso del ahorro popular, *no debe* estar sujeta al mismo tratamiento que, por ejemplo, las instituciones de banca múltiple o las organizaciones auxiliares del crédito, toda

¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Iniciativa de decreto por el que se reforma la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*, pp. 1-2.

vez que sus diferencias con éstas son radicales y se encuentran, por ejemplo, en la conformación de sus respectivos capitales sociales y en los objetivos económicos que persiguen.

Por lo anterior, en este Capítulo se intentarán reseñar de manera breve y concisa, tanto los antecedentes históricos de la actividad financiera, como la conformación actual del sistema financiero mexicano, incluyendo en éste a las distintas entidades participantes, a las autoridades reguladoras y supervisoras, y al marco jurídico que les da sustento. Como ha quedado establecido en el párrafo que antecede, este Capítulo pretende servir como antecedente a un estudio más minucioso de la condición que guardan las SAPS y el ahorro popular, y no ambiciona ser un compendio de Derecho Bancario, habida cuenta de la intención señalada y de la abundante literatura producida en esta materia por los tratadistas mexicanos.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA BANCA. Al abordar el estudio de cualquier elemento cultural, es obligado el análisis de sus antecedentes históricos, en virtud de que éstos reflejan fielmente diversos elementos, tanto las características geográficas de la zona en que se desarrollan los acontecimientos, como las características de los pueblos que los llevaron a cabo. Es una suerte de razonamiento deductivo en el que la historia hace las veces de piedra basal. Por otro lado, si aceptamos a la historia como una ciencia en forma, con todas sus características –hipótesis, experimentación, conclusión–, su importancia quedará fuera de toda discusión; basta recordar la frase de George Santayana: “Quien no conoce la historia, está condenado a repetirla”. Lo anterior adquiere especial relevancia en el caso de la banca mexicana, pues a través del estudio de su historia podemos concluir que ésta “...es un termómetro, un indicador; la banca es el reflejo de la clase social a la que pertenece”².

Señala SAVRANSKY que el dinero tiene como objeto esencial “facilitar” el intercambio de bienes entre las personas, y no “posibilitar”, pues la circulación de bienes es posible a través del intercambio directo de los objetos. Al acceder a un elemento que le permite el ahorro, el hombre pudo dedicar los excedentes del mismo a actividades productivas, y a la adquisición de los productos que generaba la creciente especialización de cada individuo³. El exclusivo trueque de objetos limita la actividad económica a la adquisición de enseres destinados al autoconsumo. De ahí la importancia que para la actividad bancaria tuvo la invención de un medio de cambio con poder liberatorio de obligaciones, que fuera aceptado en una comunidad.

Al citar a Paolo Greco, CERVANTES AHUMADA afirma que “la función bancaria de intermediación en el comercio del dinero y del crédito, es conocida

² DÁVALOS MEJÍA, CARLOS FELIPE, *Derecho Bancario y contratos de crédito*, pp. 67.

³ SAVRANSKY, JORGE, *Bancos y entidades financieras*, p. 5.

desde épocas muy remotas⁴. ACOSTA ROMERO, por su parte, señala que la actividad bancaria se encuentra ligada desde sus orígenes a los pueblos asentados en la cuenca del Mediterráneo y en la Mesopotamia⁵, para enseguida extenderse al resto del continente europeo. Lo anterior, a través de las relaciones de trueque que originaron, de manera paralela, actividades como la industria y el comercio.

Continúa ACOSTA ROMERO señalando que las ciudades babilonias e hititas ya utilizaban la plata como medio de cambio en el 3,000 a. C., y realizaban operaciones bancarias tales como contratos de crédito, cambio y emisión de títulos abstractos, utilizando garantías reales variadas. Las operaciones de mutuo se realizaban con altas tasas de interés, las cuales eran fijadas por el Estado. Sin embargo, no había bancos en Babilonia, existiendo en su lugar familias que practicaban el préstamo de dinero, negocios de bienes raíces y financiamiento de empresas. Por su parte, HERREJÓN SILVA cita a Dauphin-Meunier, al señalar que los depósitos eran gratuitos y se realizaban en los templos, los cuales eran libres de disponer de lo depositado, con la obligación de restituirlo en dinero en cuanto les fuera reclamado. Los préstamos quedaban perfeccionados con un acta escrita y daban derecho a la percepción de un interés⁶. El célebre Código de Hammurabi limitaba los réditos, sancionaba la disposición indebida de los bienes depositados, y exigía que todos los contratos fueran aprobados por funcionarios reales⁷. BAUCHE GARCADIAGO, por su parte, indica que en un principio, esta actividad se hallaba ligada al culto religioso; sin embargo, en virtud de que los templos se ubicaban en las cercanías de propiedades de grandes terratenientes, el comercio bancario se secularizó gradualmente a través de éstos⁸.

En la antigua China se desarrolló un sistema de crédito entre los mercaderes, el cual era llevado a cabo mediante el cobro de altas tasas de interés⁹. La primera moneda metálica se remonta al s. V a. C., iniciándose con la acuñación de oro y plata para, posteriormente, emplear aleaciones de cobre y estaño. A la moneda siguió la invención del papel moneda en el 970 de nuestra era. Los métodos contables de los chinos eran muy desarrollados, y se empleaban títulos de crédito tales como la letra de cambio.

Los *trapézitas*, verdaderos banqueros de la antigua Grecia según CERVANTES AHUMADA¹⁰, cobraban tasas de interés que eran, en ocasiones, exageradamente altas. Una alternativa eran los préstamos que particulares y Estados solicitaban a los templos, en los cuales mucha gente depositaba sus

⁴ CERVANTES AHUMADA, RAÚL, *Títulos y operaciones de crédito*, p. 217.

⁵ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Nuevo Derecho Bancario*, p. 28.

⁶ HERREJÓN SILVA, HERMILO, *El servicio de banca y crédito*, p. 2.

⁷ HERREJÓN SILVA, HERMILO, *Las instituciones de crédito*, p. 5.

⁸ En un principio existían, inclusive, dioses banqueros. BAUCHE GARCADIAGO, MARIO, *Operaciones bancarias*, p. 1.

⁹ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 30. "Un antiguo proverbio chino decía: 'los ladrones al mayoreo son el inicio de un banco'".

¹⁰ CERVANTES AHUMADA, *op. cit.*, p. 217, y BAUCHE GARCADIAGO, *op. cit.*, p. 2.

ahorros. El cambio de moneda (*trápeza*) comenzó a llevarse a cabo en el s. v a. C. El empleo de la moneda fue difundido por los griegos en sus colonias del Mar Negro y del sur de la península itálica (Magna Grecia), de donde fue tomado por los cartagineses, mientras que Alejandro Magno llevó esta invención a la India.

En el s. iv a. C. las ciudades-Estado griegas fundaron bancos públicos, con el fin de presentar una alternativa a las altas tasas de interés que cobraban los banqueros privados. Estas entidades obtuvieron el monopolio del cambio de moneda, el manejo de los fondos públicos, el cobro de impuestos y el pago de los gastos gubernamentales. Los depósitos eran aceptados mediante el pago de intereses a los clientes; se desarrollaron las garantías reales, las fianzas, el préstamo a la gruesa, la custodia de valores y los servicios de pago en otras plazas. Los métodos contables de los babilonios fueron perfeccionados por los griegos, lo que posibilitó la evolución de las operaciones bancarias. Egipto, por su parte, contaba con un banco del Estado¹¹.

Los romanos recibieron las enseñanzas griegas y cartaginesas a través de las ciudades de la Magna Grecia. De acuerdo con ACOSTA ROMERO, el desarrollo primitivo de la banca romana fue llevado a cabo a través de la Orden Ecuestre, compuesta por ciudadanos enrolados en el ejército, que poseían sus propias armas y caballos¹². Con el tiempo, esta elite realizaba negocios como la construcción de obras públicas, el aprovisionamiento de los ejércitos y algunas actividades crediticias.

Los *argentarii* o cambistas, eran sujetos instalados en el Foro o en tiendas, realizaban actividades cambiarias y fueron autorizados por el Estado para retirar de la circulación la moneda falsa o alterada. Asimismo, realizaban operaciones como depósitos a la vista, servicios de caja, préstamos con interés, intervención en subastas, compraventa de mercancías e inmuebles, cobro de deudas y transferencia de recursos entre distintas partes del Imperio, la cual se realizaba mediante un sistema de corresponsales y compensaciones entre sí. Las actividades de los *argentarii* eran supervisadas por el prefecto de la ciudad – *praefectus urbi* según Ulpiano¹³. Por otra parte, las *mensae*¹⁴ también hicieron las veces de intermediarios bancarios, al recibir ahorros y otorgar préstamos al público. Finalmente, los *negociatores* actuaban en los confines del Imperio, al margen de la ley y otorgando préstamos con intereses usureros. Se establecieron en las fronteras, a lo largo de las rutas comerciales o en pos de las legiones romanas¹⁵.

¹¹ CERVANTES AHUMADA, *op. cit.*, p. 217, y ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 32.

¹² ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 32.

¹³ BAUCHE GARCADIAGO, *op. cit.*, p. 3. También CERVANTES AHUMADA, *op. cit.*, p. 217. Ambos afirman que esto constituye un antecedente de la supervisión estatal sobre la actividad bancaria.

¹⁴ Entidades establecidas en las provincias del Imperio, encargadas entre otras cosas, de recaudar los impuestos para concentrarlos en el tesoro imperial.

¹⁵ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, pp. 34-35. Señala que muchos de los *negociatores* eran judíos, y que la religión judía prohibía el préstamo con intereses entre ellos, pero lo autorizaba si el deudor era extranjero. Lo anterior se corrobora en TELUSHKIN, JOSEPH, *Jewish wisdom*, pp. 7, 12, 616: "Cuando

La estipulación de tasas de interés en Roma representó un serio problema, toda vez que las XII Tablas fijaron su límite en un 10% anual, mientras que en el 342 a. C. una ley terminó por prohibirlos, pero esta disposición quedó como letra muerta¹⁶. Posteriormente, se fijaron límites máximos a los intereses, diferenciándolos según las clases sociales y la fortuna de los sujetos (los ricos y nobles no podían exigir tanto como los prestamistas o comerciantes). El máximo era del 12% anual, excepto en el caso del *faenus nauticum*¹⁷. Pese a los cambios de actitud frente a los réditos, a decir de ESQUIVEL OBREGÓN, la cuestión de la licitud de las ganancias no agitó particularmente a las escuelas romanas de jurisprudencia; fue el cristianismo el que introdujo esta inquietud en el campo del Derecho¹⁸. El tratamiento que posteriormente se dio a este tema, en especial lo relativo al anatocismo, revistió características que MARGADANT califica de demagógicas.

Señala SAVRANSKY que, desde los primeros tiempos, los banqueros primitivos descubrieron que no tenían necesidad de mantener líquidos todos los fondos que recibían en calidad de depósitos, pues no era probable que todos los depositantes los reclamaran al mismo tiempo. Así, los depósitos comenzaron a ser destinados en una medida cada vez mayor a actividades productivas y remuneratorias para el depositante y el banquero, además de habilitar a un tercero —el acreditado— para desarrollar sus empresas. De lo anterior se desprende el circuito ahorro-inversión, cuya ruptura en alguna de sus fases genera corridas

David llegó, resumió los 613 mandamientos en 11 principios éticos: 'Señor, ¿quién permanecerá en Tu morada? ...Aquél que nunca ha prestado dinero con intereses'; 'Cuando tu hermano israelita empobreciere, y no pudiendo valerse, ...le recibirás como forastero, ...no cobrarás intereses sobre un préstamo (Levítico, 25:35-37)'; 'Confrontando a los rabinos alemanes en una conferencia, [Bertha] Pappenheim les dijo: 'Caballeros, cuando la economía capitalista se desarrolló hasta un punto en el que ya no era posible observar la prohibición expresa de la Torah en cuanto a no prestar dinero con intereses, sus predecesores lograron encontrar dentro de la *halakha* una manera aceptable para dar la vuelta a la ley'. Leo Goldschmied atribuye a este hecho el que el desarrollo bancario en el pueblo hebreo haya sido mucho más lento y que se volvieran impopulares, como son siempre los acreedores en todo tiempo y lugar. Cfr. HERREJÓN SILVA, *op. cit.*, p. 12.

¹⁶ MARGADANT S., GUILLERMO FLORIS, *El Derecho Privado Romano como introducción a la cultura jurídica contemporánea*, p. 389. "Un pretor que quiso aplicar la ley, fue asesinado en la calle. Cuando un fenómeno poco grato resulta inevitable es siempre mejor reglamentarlo que prohibirlo".

¹⁷ *Loc. cit.* El deudor únicamente se obligaba a reembolsar el dinero si el barco o la mercancía en que lo había invertido regresaba indemne de algún viaje. En este caso, los réditos podían exceder del máximo citado.

¹⁸ ESQUIVEL OBREGÓN, TORIBIO, *Apuntes para la historia del Derecho en México*, t. I, pp. 116, 120: "Santo Tomás de Aquino, basándose en el principio evangélico: 'No hagas a otro lo que no quieras para ti', funda su conclusión de que no es lícito exigir precio excesivo"; "Las Partidas prohíben toda clase de usura. Pero, según la glosa, la prohibición no se extiende a los intereses moratorios". Este es otro ejemplo de la modificación de la norma religiosa, con objeto de adaptarla a las necesidades del incipiente capitalismo, tal y como se señaló en la referencia a TELUSHKIN. La prohibición de cobrar intereses fue "oficialmente" establecida en los Concilios de Nicea (s. IV, para los religiosos) y de Letrán (s. XII, para los laicos), aunque la Iglesia misma prohijó el establecimiento de la *commenda* —asociación de empresas para el otorgamiento de préstamos—. Cfr. SAVRANSKY, *op. cit.*, p. 15. Otra manera de disimular los intereses era incorporándolos por adelantado en el monto del capital que habría de resarcirse. Cfr. DÁVALOS MEJÍA, *op. cit.*, p. 28.

bancarias con el consecuente riesgo sistémico¹⁹. Este tema junto al de los intereses, citado en el párrafo anterior, será abordado en el apartado relativo al crédito.

En el vacío de poder que surgió tras la caída del Imperio Romano de Occidente, el otorgamiento de créditos corría por cuenta de los judíos en el medio urbano, mientras que en el campo fueron las iglesias las que estaban en posibilidad de ofrecerlos²⁰. A diferencia de los primeros, éstas no cobraban intereses (préstamo de consumo)²¹, pero practicaban la hipoteca sobre los inmuebles de sus acreedores. Posteriormente surgen los Montes de Piedad, los que si bien cobraban una tasa de interés sobre préstamos pignoratícios, renunciaban a los rendimientos del 40, 60 o hasta 130% que los aplicaban no sólo los judíos, sino los banqueros lombardos y florentinos²². El análisis de los Montes de Piedad se abordará en el apartado referente a las Cajas de Ahorros españolas, en virtud de haber sido los antecedentes directos de éstas.

El desarrollo comercial se vio impulsado por diversos fenómenos sociopolíticos (la expansión musulmana, el feudalismo, las cruzadas y la fundación de Estados nacionales, con la consecuente instauración de una relativa tranquilidad en sus territorios), y generó el florecimiento de ferias comerciales en distintas ciudades europeas²³. "En las ferias se operaban todas las monedas de curso de la época, los banqueros de las ferias recibían documentos, mandatos, depósitos irregulares y se dice que en este tipo de ferias nació la letra de cambio"²⁴.

Durante los siglos xv a xvii la banca inició un acercamiento con la industria, fenómeno que se dio en virtud de que, en un principio, los banqueros eran al mismo tiempo industriales o comerciantes, pero la búsqueda de utilidades los llevó a abrir sus puertas a otros sectores²⁵. Las ciudades del norte de Italia

¹⁹ GÓMEZ ACOSTA, RODOLFO, *Medidas para afrontar la crisis bancaria*.

²⁰ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 36.

²¹ "Durante el florecimiento de las doctrinas cristianas (Edad Media), se vio la diferencia entre el préstamo destinado al consumo del deudor, y el destinado a negocios lucrativos. Respecto al primero la prohibición [de cobrar intereses] se mantuvo; pero no en cuanto al segundo, puesto que el dueño del dinero se privaba, al prestarlo, del lucro que podía obtener con su inversión. Era el *lucro cesante*. Otras veces pudo recibir un daño que habría podido evitar si no hubiera prestado el dinero. Era el *daño emergente*. En ambos casos era justo que se pagara interés. Finalmente, se tuvo en cuenta el promedio del riesgo que corre el capitalista de que no se le devolviera el dinero". ESQUIVEL OBREGÓN, *op. cit.*, t. I, p. 120.

²² GONZÁLEZ MORENO, JOSÉ MANUEL, *Naturaleza y régimen jurídico de las cajas de ahorros*, p. 13.

²³ Greco, citado por HERREJÓN SILVA, *op. cit.*, p. 13. Sarabia de la Calle, autor español del s. xvi, describe a los banqueros: "andan de feria en feria y de lugar en lugar tras la corte, con sus mesas y cajas y libros... a las claras emprestan su dinero y llevan sus intereses de feria en feria, o de tiempo en tiempo...; salen a la plaza y rúa con su mesa y silla y caja y libro...; dan fiadores y buscan dinero, aunque sea con interés...; los mercaderes que vienen a comprar a las ferias la primera cosa que hacen es poner sus dineros en poder de éstos". Véase también CERVANTES AHUMADA, *op. cit.*, p. 218.

²⁴ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, pp. 39-40.

²⁵ SAVRANSKY, *op. cit.*, p. 15.

fueron desplazadas como centros financieros, al estar alejadas de las rutas comerciales que se dirigían a América. Así las cosas, durante el Renacimiento "los orfebres, que contaban con instalaciones de mucha seguridad, ofrecían el servicio de guardar dinero sobrante de los comerciantes, por lo que el orfebre recibía un honorario como contraprestación al servicio prestado"²⁶. Lo anterior conduce a pensar que, para apoyar las actividades antes señaladas, se ejerció la "fungibilidad" del dinero depositado. Esta práctica, en un principio, se llevaba a cabo de manera secreta, pues constituía un acto ilegal y amoral, aunque posteriormente los mismos depositantes descubrieron su utilidad, al hacer circular ellos mismos los billetes de depósito como medio de cambio²⁷. De esta manera quedó gradualmente en el olvido la prohibición de la Iglesia en el sentido de cobrar réditos, habida cuenta que éstos, sumados al cobro de comisiones a los ahorradores, fomentaron la aparición de grandes fortunas.

Desde el s. XVIII ya puede hablarse de bancos dedicados a operaciones masivas, así como de la emisión de papel moneda propio, que al convertirse en monopolio exclusivo del Estado generaría la aparición de bancos centrales²⁸. Posteriormente fueron creados numerosos bancos, principalmente en Inglaterra, Francia y Alemania, algunos de ellos especializados²⁹. En el s. XIX comenzó a extenderse la creación de bancos centrales, siguiendo el ejemplo del Banco de Inglaterra (1694): en Francia (1848, tras varios intentos fallidos), Alemania (1875 con base en el banco de la familia Wesler) y los Estados Unidos (1913 con la creación del *Federal Reserve Bank*)³⁰. En virtud de lo anterior, la intermediación masiva y profesional del crédito provocó la institucionalización y su modernización material y jurídica hasta alcanzar características típicas que, a decir de ACOSTA ROMERO, son:

1. Vigilancia y regulación del Estado;
2. Emisión de moneda, regulación del crédito y de la política monetaria y financiera a cargo de un Banco Central;

²⁶ MENDOZA MARTELL, PABLO E. y PRECIADO BRISEÑO, EDUARDO, *Lecciones de Derecho Bancario*, pp. 35-36.

²⁷ BAUCHE GARCADIEGO, *op. cit.*, p. 7.

²⁸ *Loc. cit.* En 1650 el Banco de Estocolmo puso en circulación títulos al portador que no generaban intereses, sustentados en los promedios de depósitos que manejaba. Por su parte, CERVANTES AHUMADA cita a M. H. de Kock: "Dentro de las condiciones bancarias y comerciales modernas es muy ventajoso que todo el país, independientemente del grado de su evolución económica, tenga centralizadas sus reservas en efectivo y tenga confiado el control de la moneda y del crédito a un banco que cuente con el apoyo del Estado y esté sujeto a alguna forma de vigilancia y participación estatal directa o indirecta. Otro factor es el convencimiento de que el banco central ofrece el mejor medio de comunicación y cooperación con los sistemas bancarios de otros países". CERVANTES AHUMADA, *op. cit.*, pp. 219-220.

²⁹ Los *Stock banks* ingleses, los bancos agrícolas en los Estados Unidos y los bancos hipotecarios en Alemania y Francia, aunque rasgos de especialización pueden observarse desde el s. XVI con los Bancos de San Jorge y de San Ambrosio en Génova y Milán, respectivamente. Cfr. HERREJÓN SILVA, *op. cit.*, p. 13.

³⁰ DÁVALOS MEJÍA, *op. cit.*, pp. 33-34. Señala que el más célebre director del Banco de Inglaterra fue Isaac Newton (1701).

3. Establecimiento de organismos especializados para la vigilancia del sistema financiero;
4. Cumplimiento de requisitos para dedicarse al ejercicio de la actividad bancaria;
5. Operación de los bancos por parte de sociedades mercantiles;
6. Especialización y diversificación de las operaciones bancarias, y
7. Diversos tipos de banca (comercial, financiera o de inversión, hipotecaria, fiduciaria)³¹.

3. ANTECEDENTES EN MÉXICO. Afirma ACOSTA ROMERO que no puede concluirse que el crédito y las instituciones bancarias fueran conocidos por las civilizaciones precolombinas³², a pesar de que otros autores afirman su existencia. ESQUIVEL OBREGÓN, por su parte, es tajante al afirmar que, "no habiendo moneda, no podía existir la compraventa, ni medida exacta para una prestación futura, caso de no poder entregarse el objeto concreto de la obligación. Por lo mismo no existía el crédito ni la palabra en el idioma azteca que lo expresara"³³.

Coincidimos con los autores citados, pues en efecto, los objetos que eran usados por los aztecas como medio de cambio (semillas de cacao, mantas de algodón, plumas de aves, polvo de oro³⁴) y que frecuentemente han sido identificados como "moneda", tomaban su verdadero valor en la medida de que eran usados para su consumo directo, ya sea como alimento, vestido u ornamento. Además, no existía la obligación de aceptarlos como medio de cambio, ni era regulada su producción por parte de autoridad alguna, con lo que cualquier individuo hubiera podido hacerse súbitamente de una riqueza "monetaria" en caso de encontrar estos objetos en estado silvestre, o dedicarse a la manufactura de alguno de esos enseres.

El otorgamiento del crédito en "la Nueva España" se dio, fundamentalmente, entre los comerciantes mismos, sin existir el germen de la institucionalización que para entonces ya brotaba en la metrópoli. "[Los mercaderes] recibían dinero en guarda o depósito, y empleaban los dineros depositados en la compra de platas, y de mercaderías, o la emprendían en la labor de minas o surtimiento de tiendas para avío de ellas, y rescate de las platas o en otros destinos útiles, y lucrosos... y de aquí fácilmente se convertía el depósito en irregular, pasando el dominio útil de la pecunia al depositario, y obligándose éste a pagar intereses, usuras o réditos"³⁵. Asimismo, durante esta

³¹ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, pp. 50-51.

³² *Ibidem*, p. 57. Cfr. además BAUCHE GARCIA DIEGO, *op. cit.*, p. 19.

³³ ESQUIVEL OBREGÓN, *op. cit.*, t. I, p. 182.

³⁴ También eran utilizadas para los mismos efectos unas láminas metálicas en forma de *tau* griega, que algunos autores identifican con instrumentos de labranza.

³⁵ CERVANTES AHUMADA, *op. cit.*, p. 221. Citando a Nuño Núñez de Villavicencio (1767).

época se desarrollaron entre la población indígena las "cajas de comunidad", las cuales serán reseñadas en el siguiente Capítulo.

Los diversos ordenamientos indianos, emitidos durante toda la época colonial, disponían que la organización del comercio en el virreinato fuera a semejanza de la metrópoli incluyendo, desde luego, sus defectos y virtudes³⁶. Así, la *Recopilación de las Indias* ordenaba:

"Por quanto haviendo dado licencia y facultad para que se erigiese y fundase en las ciudades de los Reyes de las provincias del Peru, y en la de Mexico de las provincias de Nueva España, consulado y vniversidad de mercaderes, en la forma que la ay en las ciudades de Seuilla y Burgos, en cuya conformidad los nuestros virreyes hicieron la dicha fundación y erección y se erigieron luego prior y consules para el gouierno de cada consulado, considerando quanto conbiene a nuestro seruicio y al bien comun y vniversal del comercio de las Indias en estos reynos consebar el trato dellas, y el gran beneficio y utilidad, que la experiencia ha mostrado auerse seguido en las vniversidades de mercaderes donde ay consulados, de regirse y administrarse por sus prior y consules, aprobamos y confirmamos la erección y fundacion de los dichos consulados de Lima y Mexico, y mandamos que hasta que otra cosa se prouea y mande se conserben y los aya en las dichas ciudades, con que el prior y consules, que al presente son y adelante fueren, dellos, ayan de vasr t exerçer la jurisdicion de sus ofiçios, con la limitación, modo y forma que por las leyes deste titulo esta dispuesto, so las penas que en ellas se imponen (Ley 1, Título Vigesimooctavo, De los consulados de las ciudades de Lima y Mexico)".

La anterior ley, cuyos precedentes datan de 1592, ordenaba en efecto la organización del Consulado de México siguiendo los modelos de los de Sevilla y Burgos. Su jurisdicción se establecía en la siguiente ley de la *Recopilación*:

"Ordenamos, que el gremio y comercio del consulado, que se llame vniversidad de los mercaderes de la ciudad de Mexico en Nueva España, y sus provincias del nuevo reyno de Galicia, Nueva Vizcaya, Guatimala y Yucatan y Cerenuzco..."³⁷.

El consulado era una autoridad jurisdiccional con competencia en materia mercantil. Resolvía asuntos tales como la transportación de mercancías entre España y América, pleitos entre comerciantes, contratación de seguros y quiebras. Sus sentencias eran recurribles ante la Casa de Contratación de Sevilla y, en última instancia, ante el Consejo de Indias. Su importancia se acentuó en la

³⁶ MUÑOZ OREJÓN, ANTONIO, *Lecciones de historia del Derecho Hispano-Indiano*, pp. 67-68: "Los mismos problemas de la legislación castellana acusa aún con más fuerza la prolífica legislación dada para las Indias Occidentales y Orientales hispanas. Primeramente en las Indias se lleva a cabo un trasplante de las instituciones castellanas de la Baja Edad Media, con su secuela jurídica y legal, durante los reinados de los Reyes Católicos... por lo que cabe afirmar con fundamento que en estos tiempos las Indias hispanas viven en su Edad Media".

³⁷ LEÓN PINELO, ANTONIO DE, *Recopilación de las Indias*, t. I, p. 945.

medida del crecimiento del comercio indiano, en especial a partir de que, con el reinado de los Borbones, se permitió a las colonias comerciar entre sí³⁸.

Por otra parte, pueden considerarse como antecedentes bancarios en la Colonia las operaciones celebradas en las alhóndigas –aunque éstas apoyaban actividades especiales y de forma muy limitada– y en la Iglesia, aplicando ciertos intereses. Sin embargo, el consenso entre los doctrinarios es en el sentido de que, durante esa época, no hubo bancos o sucursales de bancos españoles, por lo que el crédito operaba únicamente a través de los sujetos señalados³⁹. En 1774 se estableció el primer Monte de Piedad (Sacro y Real Monte de Piedad de Ánimas), “que a imagen de los montes de piedad europeos su función principal era la de otorgar préstamos a las clases pobres, mediante el préstamo prendario”⁴⁰.

Con la finalidad de apoyar a la minería, la más importante de las actividades de la economía novohispana, en 1784 se fundó el Banco de Avío de Minas. Éste tuvo en realidad la estructura y funciones de un banco refaccionario, puesto que “recibe las platas a bajo precio, no percibe interés, tiene como garantía los frutos de las minas, no la mina misma, deja la administración de la mina al minero, y se limita a vigilar la inversión de los fondos, nombrando al efecto un interventor”⁴¹. En este sentido, la evolución crediticia en la Nueva España tuvo las mismas características que en Europa, al sobresalir el apoyo a actividades primarias y a las clases marginadas.

A partir de 1810, la actividad bancaria puede identificarse con el estado que guardaba el país en su conjunto. Así, la casi nula existencia de actividades financieras reflejaba las turbulencias provocadas por luchas intestinas, las invasiones y la carencia de una identidad nacional; el porfiriato y la inusual paz que conoció el país coincidieron con el florecimiento de la banca; la Revolución de 1910 sacudió todas las instituciones, incluidos los bancos, los que casi en su totalidad desaparecieron. Finalmente, los años recientes vieron una conciliación de intereses tan opuestos como clases y grupos sociales hay, y para los cuales existe un intermediario financiero que responde en mayor o menor medida a sus demandas⁴².

La ausencia de una actividad bancaria se prolongó durante y después de la guerra de Independencia, agravada por la inestabilidad política y legal

³⁸ ESQUIVEL OBREGÓN, *op. cit.*, t. I, pp. 288-289.

³⁹ MENDOZA MARTELL, *op. cit.*, p. 37.

⁴⁰ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 58. Antonio Manero afirma que, a la muerte de su fundador, don Pedro Romero de Terreros, los administradores del Montepío comenzaron a cobrar intereses, sacrificando los ideales humanitarios de su fundador. Cfr. HERREJÓN SILVA, *op. cit.*, p. 15. Por su parte, PEÑALOZA WEBB refiere que, cuando Francisco Villa revisaba las listas de los particulares que podrían ayudar al mantenimiento de sus tropas mediante préstamos forzosos, eximió de toda contribución al Monte de Piedad al grito de: “¡Al Monte de Piedad no me lo toquen! ¡Es el banco de los pobres!” Cfr. PEÑALOZA WEBB, MIGUEL, *La conformación de una nueva banca*, p. 3.

⁴¹ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, JOAQUÍN, *Derecho Bancario*, pp. 20-21.

⁴² DAVALOS MEJÍA, *op. cit.*, p. 68.

(cuatro constituciones y leyes que coexistían con la normatividad colonial)⁴³. Sin embargo, para 1824 se había establecido en México la primera agencia bancaria, la Casa Barclay de Londres⁴⁴. En 1830 se fundó el Banco de Avío, destinado a apoyar, entre otras, a la industria textil y que llegó a propiciar el surgimiento de la industria textil en Estados como Puebla⁴⁵. En 1837 surgió el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, dedicado a la depuración del circulante, y en 1839 se limitaron los intereses a un 12% anual, lo que puede considerarse como la primera reglamentación oficial de las operaciones de crédito⁴⁶.

La alternancia de gobiernos centralistas y federalistas, con la consecuente promulgación de leyes contradictorias, tuvieron cuando menos un punto en común: no legislaron en materia de comercio. Sin embargo, sí llegó a contemplarse la facultad federal para acuñar moneda, lo cual se relaciona con el proyecto de Manuel Escandón, en 1853, de fundar un banco nacional. Lo anterior no fue óbice para que los bancos establecidos con autorización de los gobiernos estatales emitieran papel moneda. En 1864 se fundó el Banco de Londres, México y Sudamérica, antecedente de Banca Serfín y considerado como el primero del régimen bancario mexicano e introductor del cheque y el billete de banco⁴⁷. Asimismo, en esos años funcionaban dos aseguradoras, una sobre la vida y otra sobre incendios. A pesar de lo anterior, los mercados de dinero y de capitales eran prácticamente inexistentes, y las operaciones de crédito, realizadas en su gran mayoría entre particulares, no constituían una actividad empresarial⁴⁸.

La coyuntura legal expresada en el párrafo anterior provocó la reacción del Gobierno federal hasta 1883, cuando se reformó la Constitución para hacer de la emisión de Códigos de Minería y Comercio, comprendiendo en este último a la actividad bancaria, una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, lo que no impidió el funcionamiento de entidades con orígenes disímolos. No fue sino hasta la promulgación del Código de Comercio de 1884 cuando se sentaron las bases para la organización bancaria moderna, ya que requería de la autorización del Gobierno Federal para el establecimiento de bancos (art. 954), la cual se otorgaría únicamente a sociedades anónimas compuestas por al menos cinco miembros (art. 957). Además, se fijaron reglas para los bancos de emisión, los cuales

⁴³ Señaladamente, las Ordenanzas de Bilbao. Cfr. ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 62.

⁴⁴ Este banco otorgó a México un crédito por \$8'400,000, siendo éste uno de los motivos de la intervención inglesa en 1861. Cfr. MENDOZA MARTELL, *op. cit.*, p. 37. En la misma época, el gobierno mexicano prestó \$1'500,000 a Colombia. Ni Colombia pagó a México ni éste a Barclay. Cfr. DÁVALOS MEJÍA, *op. cit.*, p. 41.

⁴⁵ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 60. Para la conformación de su capital se prorrogó el permiso de entrada de productos textiles, prohibido el año anterior, aplicando al banco la quinta parte de los derechos generados por esa introducción. HERREJÓN SILVA, *op. cit.*, p. 15. Fue el primer banco mexicano que operó con capital proveniente del erario público.

⁴⁶ DÁVALOS MEJÍA, *op. cit.*, p. 42.

⁴⁷ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 61, y PEÑALOZA WEBB, *op. cit.*, p. 7. Sin embargo, Enrique Creel de la Barra señaló que el primer banco legalmente constituido y dotado de personalidad jurídica reconocida por la ley es el Banco Nacional de México, resultado de la fusión en 1884 de Banco Nacional Mexicano y Banco Mercantil Mexicano. Véase también . HERREJÓN SILVA, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁸ BORJA MARTÍNEZ, FRANCISCO, *El nuevo sistema financiero mexicano*, p. 38.

tendrían que ser autorizados por la Secretaría de Hacienda (arts. 967-977), y se prohibía que cualquier otro sujeto emitiera documentos que hicieran las veces de papel moneda⁴⁹.

Este Código establecía diversas disposiciones tendientes a imponer orden en el naciente pero ya caótico sistema bancario. Entre otras cosas, establecía que las distintas clases de instituciones bancarias (de emisión, circulación, descuento, depósito, hipotecarios, agrícolas, de minería o de cualquier otra clase) solamente podrían operar con autorización de la Secretaría de Hacienda. Los bancos deberían adoptar la forma de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, sus estatutos deberían ser aprobados por la misma Dependencia, y constituir un depósito en caso de tratarse de bancos de emisión⁵⁰. Poco después de la entrada en vigor de este ordenamiento, se expidió la concesión para operar el actual Banco Nacional de México.

El Código de Comercio de 1889, que derogó al anterior, preveía la expedición de una ley federal que regularía a las instituciones de crédito (art. 460), facultando a la Secretaría de Hacienda para autorizar el establecimiento de entidades mientras no se legislara en la materia⁵¹; este resquicio permitió la autorización de múltiples bancos de emisión⁵². El reto que enfrentaría la nueva ley era inmenso, pues a pesar del intento de fijar una regulación que hiciera funcional al sistema bancario, no se había logrado uniformar la aplicación de la ley, lo que provocó, entre otras cosas, que los términos de las concesiones fueran distintos en cada caso, no se exigían los mismos capitales mínimos a las instituciones, y eran variables las denominaciones de los billetes que podían imprimir. Finalmente, en 1896, el Congreso de la Unión facultó al Poder Ejecutivo para expedir una Ley General de Instituciones de Crédito, la cual fue publicada en el DOF el 19 de marzo

⁴⁹ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 64. Citando a Martínez del Sobral: "Al comenzar este año, nuestro sistema bancario se componía: De un banco extranjero con sucursal en la ciudad de México: el Banco de Londres, Méjico y Sudamérica; de una Casa de Empeño autorizada para emitir billetes: el Monte de Piedad; de una institución nacional concesionaria por la Federación: el Banco Nacional Mejicano; de una institución nacional no concesionada: el Banco Mercantil Mejicano; de un banco concesionado por el Estado: el Banco de Chihuahua; de un proyecto de banco concesionado por la Federación: el Banco de Empleados; de un Banco Hipotecario facultado para hacer negocios de emisión".

⁵⁰ HERREJÓN SILVA, *op. cit.*, p. 15.

⁵¹ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 25. Si bien la Secretaría de Hacienda podía autorizar la operación de nuevos bancos, con la celebración por parte de éstos del contrato respectivo, mismo que debía de ser aprobado por el Congreso de la Unión. ACOSTA ROMERO hace una interesante observación acerca de la constitucionalidad de ese acto. Cfr. ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 65.

⁵² *Loc. cit.* Banco Nacional de México, Banco de Londres y México, Banco Minero de Chihuahua, Banco Comercial de Chihuahua (antes Banco Santa Eulalia), Banco Yucateco, Banco Mercantil de Yucatán, Banco de Durango, Banco de Nuevo León, Banco de Zacatecas. Al final, casi todos los Estados contaban con un banco.

de 1897⁵³. Esta ley establecía tres tipos de instituciones bancarias: 1) los bancos de emisión, 2) los bancos hipotecarios, y 3) los bancos refaccionarios⁵⁴.

Antes de hacer un breve análisis de la Ley de 1897, consideramos necesario detenernos en el tema de los bancos de emisión, en virtud de la importancia económica que en su momento tuvieron, así como por las políticas de emisión erróneas que frecuentemente siguieron en contravención de la Ley, y que motivaron en última instancia su desaparición y el surgimiento de un banco único de emisión. En efecto, la Ley de 1897 establecía que la emisión de billetes no podía exceder del triple del capital social efectivamente pagado. Tampoco podía, sumado al importe de los depósitos reembolsables a la vista o a un plazo no mayor a tres días, exceder al doble de la existencia de dinero en efectivo o en metales preciosos que hubiera en caja.

Los billetes de banco eran de circulación voluntaria, lo que significa que nadie estaba obligado a aceptarlos como medio de pago. "Cabe señalar que los billetes que se emitían en esa época, eran diferentes a los que actualmente emite el Banco de México (BM), ya que aquéllos no tenían curso legal en el país, sino que podían recibirse libremente y canjearse por monedas de oro y plata, que eran las que efectivamente tenían curso legal"⁵⁵. Sin embargo, a pesar de que la Ley disponía la vigilancia de la Secretaría de Hacienda, generalmente a través de "interventor del gobierno", la emisión de billetes era anárquica, y los accionistas se otorgaban préstamos cuantiosos —créditos relacionados— sin control⁵⁶. Todo lo anterior a pesar de que, como afirma CERVANTES AHUMADA, "en 1908 se hicieron a la ley atinadas reformas, para acomodarla a una técnica bancaria más estricta"⁵⁷.

En 1889 se emitió el decreto que creaba el Banco Central Mexicano, que contra lo que su nombre sugiere, actuaba únicamente como cámara de compensación. Asimismo, se creó el Banco Agrícola e Hipotecario de México, considerado como el primero de vocación esencialmente agrícola, y en 1908 se extendieron sus beneficios a los agricultores y ya no tan solo a los propietarios rurales, en un intento tardío de aminorar las diferencias que condujeron a la Revolución de 1910⁵⁸.

Las deficiencias institucionales, aunadas a la anarquía que trajo consigo el movimiento armado, provocaron la quiebra de muchos de los bancos. Por ejemplo, Victoriano Huerta decidió financiar el gasto público forzando a la banca a conceder préstamos, los cuales fueron financiados mediante la emisión de billetes con poder liberatorio ilimitado, mientras que las diversas facciones militares, los

⁵³ HERREJÓN SILVA, *op. cit.*, p. 17. "Un esfuerzo balbuceante e inseguro, pero valioso".

⁵⁴ MENDOZA MARTELL, *op. cit.*, p. 40. CERVANTES AHUMADA incluye a los almacenes generales de depósito entre los intermediarios establecidos por esta ley. Cfr. CERVANTES AHUMADA, *op. cit.*, p. 222.

⁵⁵ MENDOZA MARTELL, *op. cit.*, p. 40.

⁵⁶ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 66.

⁵⁷ CERVANTES AHUMADA, *op. cit.*, p. 223.

⁵⁸ DAVALOS MEJÍA, *op. cit.*, pp. 50-51.

gobiernos estatales y algunas empresas practicaron la impresión de sus propios billetes –los célebres “bilimbiques”–, aceptados únicamente dentro de sus respectivas zonas de influencia⁵⁹. Como consecuencia, en 1916 el gobierno de Venustiano Carranza incautó los bancos que no habían quebrado, y se apoderó de sus reservas metálicas.

En la Constitución de 1917 se previno el establecimiento del Banco Único de Emisión, al establecerse que no se consideraría como monopolio la emisión de papel moneda por parte exclusivamente del Estado; mientras tanto, se estableció una Comisión Monetaria, que funcionó hasta la fundación del BM⁶⁰. En 1921 se decretó la devolución, a sus propietarios, de los bancos incautados cinco años antes. Sin embargo, no fue sino hasta 1924 cuando se hicieron reformas legales de trascendencia, impulsadas por la celebración de la primera Convención Bancaria, y se establecieron las bases de un sistema bancario moderno y estable; así, el 24 de diciembre de ese año, se publicó en el DOF la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. Este ordenamiento clasificaba a las instituciones de crédito en bancos hipotecarios y refaccionarios, pudiendo ser estos últimos agrícolas o industriales; de depósito y descuento, de fideicomiso, y el Banco Único de Emisión. Dos años después se sumarían como intermediarios financieros las cajas de ahorro, las afianzadoras y los almacenes generales de depósito. El 31 de diciembre de 1924, se creó la Comisión Nacional Bancaria.

El 31 de agosto de 1925 se publicó la ley que dio origen al BM. Éste funcionó en sus primeros años como institución comercial⁶¹, lo cual se modificó con la Ley Monetaria del 25 de julio de 1931, la llamada “Ley Calles” a pesar de que fue promulgada por Pascual Ortiz Rubio. En ella se suprimió el “patrón oro”, lo que obligó a modificar la Ley Orgánica del Banco de México para transformarlo en el banco central⁶². La esencia de esta última reforma radicó en eliminar las operaciones directas del BM con el público y obligar a los bancos a depositar sus reservas en él. De esta manera, asumió funciones de cámara de compensaciones y prestamista de última instancia. Además, quedó facultado para ser el único emisor de papel moneda, regular las tasas de interés y la circulación monetaria, y fijar los tipos de cambio. En el apartado respectivo se abordará el tema de la estructura y facultades actuales del BM, incluyendo desde luego lo relativo a su autonomía.

En la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el DOF el 28 de junio de 1932, se corrigieron defectos de la Ley anterior, reclasificando a los intermediarios bancarios en virtud de la desaparición del Banco Único Emisor. Señala asimismo que las sociedades nacionales de crédito –las creadas y

⁵⁹ HERREJÓN SILVA, *op. cit.*, p. 23, y PEÑALOZA WEBB, *op. cit.*, p. 7. Se estima que en esa época circularon más de 21 tipos de billetes.

⁶⁰ HERREJÓN SILVA, *op. cit.*, pp. 25-26, y CERVANTES AHUMADA, *op. cit.*, p. 223.

⁶¹ Su capital estaba dividido en serie “A” (51% del total, que sólo podía ser suscrito por el Gobierno Federal), y serie “B” (suscrito por el Gobierno Federal o por el público). Cfr. HERREJÓN SILVA, *op. cit.*, p. 29.

⁶² PEÑALOZA WEBB, *op. cit.*, p. 8.

capitalizadas por el Estado, que a la postre serían los bancos de desarrollo—serían reguladas por sus leyes especiales y, a falta de éstas, por la mencionada Ley de Instituciones de Crédito; es decir, por primera vez se preveía la existencia simultánea de bancos públicos y privados. También por primera vez se mencionaban como organizaciones auxiliares del crédito a los almacenes generales de depósito, cámaras de compensación, bolsas de valores y uniones de crédito⁶³.

En estos años nacieron los bancos destinados a financiar el cumplimiento de los postulados revolucionarios, con capital gubernamental. Así, fueron creados los Bancos Nacional de Crédito Agrícola (1926), Nacional Financiera (1933) y Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (hoy Banobras, 1933), Nacional de Crédito Ejidal (1934) y Mexicano de Comercio Exterior (Bancomext, 1937). A la par, el Gobierno Federal constituía fideicomisos en el BM, con el propósito de financiar diversas actividades productivas, canalizando recursos a través de la banca comercial⁶⁴. En 1935 fue publicada la Ley sobre el Contrato de Seguro, y al año siguiente, la segunda Ley Orgánica del Banco de México, por medio de la cual éste se consolida como una banca central moderna⁶⁵.

Destaca por su tiempo de vigencia la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada en el DOF el 31 de mayo de 1941. Este ordenamiento establece lo que se ha denominado “banca especializada”⁶⁶, ya que las concesiones otorgadas por el Gobierno Federal se referían a alguno de los siguientes grupos y operaciones de banca y crédito:

1. Banca de depósito;
2. Operaciones de depósitos de ahorro;
3. Operaciones financieras con emisión de bonos generales y bonos comerciales;
4. Operaciones de crédito hipotecario con emisión de bonos y garantía de cédulas hipotecarias;
5. Operaciones de capitalización, y
6. Operaciones fiduciarias.

Podía otorgarse concesión a un banco para realizar operaciones de ahorro y fiduciarias, así como una de las demás mencionadas. Consecuentemente, la “banca especializada” quedó integrada por bancos de depósito, financieros e hipotecarios. El control crediticio por parte del BM quedó reforzado, al incrementar su control sobre el encaje legal —el monto de recursos captados por los bancos que se envía al Banco Central⁶⁷—. “Con ello se consolidó

⁶³ HERREJÓN SILVA, *op. cit.*, p. 41, y PEÑALOZA WEBB, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁴ HERREJÓN SILVA, *op. cit.*, p. 60.

⁶⁵ DÁVALOS MEJÍA, *op. cit.*, p. 55.

⁶⁶ MENDOZA MARTELL, *op. cit.*, pp. 41-42.

⁶⁷ En 1946 era del 33% para los bancos localizados fuera del Distrito Federal, y del 50% para los asentados en él. DÁVALOS MEJÍA, *op. cit.*, p. 57.

su control del crédito selectivo, que en parte tenía como objetivo combatir la inflación, pero también financiar sectores prioritarios y adquirir valores gubernamentales⁶⁸. La especialización imponía en la práctica limitaciones a los bancos, debido a que éstos sentían la necesidad de proporcionar a sus clientes una gama cada vez más variada de productos, por lo que se procedió a la conformación de grupos informales, compuestos por bancos de los diversos tipos. Estos grupos financieros "embrionarios" fueron reconocidos en la reforma de 1970, pero la solución de fondo fue operada hasta 1974, cuando se instituyó la banca múltiple⁶⁹.

En 1946 fue fundada la Comisión Nacional de Valores, segregando facultades a la Comisión Nacional Bancaria. Al año siguiente fue creado el Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL), cuyo estudio se abordará en el análisis de las instituciones dedicadas a promover el ahorro popular. De esta forma, el Gobierno Federal sumaba facultades regulatorias, dentro de un régimen que no sólo atendía a la protección de los depósitos, sino a la canalización de los recursos captados hacia otras actividades⁷⁰. Hacia 1963 el esfuerzo modernizador de la banca se había extendido hasta la normatividad que le es conexas, con la publicación de reformas a las Leyes General de Títulos y Operaciones de Crédito, General de Sociedades Mercantiles, sobre el Contrato de Seguro y de Quiebras y Suspensión de Pagos, entre otras. Asimismo, en 1967, se emitió el Reglamento de las Tarjetas de Crédito Bancarias, primer dispositivo legal en la materia⁷¹.

En 1970 fue modificado y adicionado el art. 99 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, permitiendo la constitución de grupos financieros, siempre que pudieran garantizar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el cumplimiento del convenio de responsabilidades, con un 10% de las utilidades consolidadas de cada grupo⁷². Con lo anterior se reconocía la tendencia del sector bancario a constituirse en los mencionados grupos, a la vez que se detenía la excesiva atomización del sector, y se facilitaba la labor de inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores⁷³. Cinco años después, en 1975, se erradicó el concepto de especialización bancaria, al permitirse la fusión de instituciones de crédito pertenecientes a un mismo grupo financiero, en una institución de banca múltiple. Esta nueva forma de operación quedó formalizada en 1978 al introducir en la Ley de la materia un capítulo *ad hoc*.

A decir de BORJA MARTÍNEZ, "es muy antiguo en México el reconocimiento de que la intermediación financiera y particularmente aquella que

⁶⁸ PEÑALOZA WEBB, *op. cit.*, p. 10.

⁶⁹ HERREJÓN SILVA, *op. cit.*, p. 43, y PEÑALOZA WEBB, *op. cit.*, p. 11.

⁷⁰ BORJA MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 46.

⁷¹ DÁVALOS MEJÍA, *op. cit.*, p. 59.

⁷² *Loc. cit.*

⁷³ En 1970 funcionaban 109 bancos de depósito, 96 financieras y 26 hipotecarias. Después de la autorización de la banca múltiple, había 33 instituciones de ese tipo, resultado de la fusión de 163 bancos. Cfr. HERREJÓN SILVA, *op. cit.*, pp. 44, 48.

realiza la banca, debe quedar sujeta a un régimen más estricto y a una mayor intervención del Estado, que el desempeño de otras actividades mercantiles⁷⁴. Lo anterior, derivado de la tradición de regímenes que, aun antes de la Conquista, han concentrado en sus manos una gran cantidad de atribuciones en todos los órdenes. Como hemos visto, la figura del Estado ha sido omnipresente en la historia del sistema financiero. Sin embargo, ese férreo control fue sustituido por una amplia libertad de acción durante el porfiriato; representativo de ello fueron la gran cantidad de empresas con capital extranjero, no tan solo bancarias, que se asentaron en el país. A lo anterior siguió una suerte de "cohabitación" entre los postulados revolucionarios y la demanda de libertad por parte del capital, representada por la existencia simultánea de bancos privados y gubernamentales.

Esta tendencia de intervención estatal en la banca se manifestó de manera abrumadora en 1982 con la expropiación —o estatización— de los bancos, el control generalizado de cambios y el congelamiento de las cuentas en dólares que hasta entonces manejaban las instituciones de crédito, "situación que motivó un gran quebrantamiento de la confianza del público, dio motivo a una fuga de capitales del país y a severas implicaciones económicas y políticas"⁷⁵. En un intento de corregir la difícil situación económica generada por el desplome en el precio del petróleo, el aumento de las tasas internacionales de interés y la fuga de capitales, se implementó una solución política que, según algunos autores, amenazó con agravar aquellas circunstancias que precisamente se trataba de aliviar⁷⁶.

Con el propósito de dar la mayor permanencia posible a la nacionalización bancaria, la Constitución fue reformada en sus arts. 28, para incluir a la banca dentro de las actividades estratégicas a cargo de la Federación, y 123, incluyendo a las condiciones laborales de los empleados bancarios dentro del apartado "B". Las leyes secundarias también sufrieron transformaciones, pues se expidieron, entre otras, las Leyes Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito —en 1983 y 1985—, de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y Orgánica del Banco de México. Esta última transformó a esa institución, de sociedad anónima a organismo público descentralizado.

Aún en contra de lo que sugiere el término "nacionalización", no tardó en abrirse la posibilidad para los particulares en el sentido de participar en la

⁷⁴ BORJA MARTINEZ, *op. cit.*, p. 43.

⁷⁵ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 68.

⁷⁶ HERREJÓN SILVA, *op. cit.*, p. 65. La sustitución de funcionarios bancarios experimentados por otros nuevos y sin la preparación adecuada, la compra masiva de bienes innecesarios (uniformes, mobiliario, remodelación de sucursales) y el crecimiento desmedido de la planta laboral dieron la nota a la banca estatizada. Adicionalmente, las designaciones de nuevos funcionarios recayeron en cuadros de regímenes anteriores y sus respectivos equipos de trabajo ("su gavilla de secuaces"), creándose infinidad de puestos de trabajo inútiles ("Directores de Garrafón, Subdirectores de Agua Caliente y Agua Fría, Gerentes de Café y Té"), haciendo aún más confusa la situación y poniendo en entredicho las bondades que la estatización traería para el público ahorrador. Cfr. CARVALLO YAÑEZ, ERICK, *Nuevo Derecho Bancario y Bursátil mexicano*, p. xxii.

capitalización de las sociedades nacionales de crédito. Así, fueron creados los "certificados de aportación patrimonial", los cuales representaban al capital social de los bancos. Éstos se dividían en dos series: la serie "A" representaba el 66% del capital y sólo podía ser suscrita por el Gobierno Federal, mientras que la serie "B" representaba el restante 34%, y podían acceder a ella los particulares. Esta serie otorgaba derechos económicos a los tenedores, mas no corporativos, pues el nombramiento del Director General de la institución, y con ello todas las funciones de administración, recaían en la SHCP⁷⁷.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito unificaba la estructura de las instituciones crediticias, y señalaba como finalidades de carácter general: 1) fomentar el ahorro nacional; 2) facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito; 3) canalizar eficientemente los recursos financieros; 4) promover la participación de la banca mexicana en el entorno internacional; 5) promover el desarrollo equilibrado del sector y una sana competencia entre sus integrantes, y 6) promover el financiamiento de los sectores que determinara el Congreso de la Unión, a través de la banca de desarrollo⁷⁸.

Al incorporar a la totalidad del sistema bancario dentro del "organigrama" de la administración pública federal, la SHCP dejó de ser la única Dependencia interesada en la materia, pues tuvieron injerencia, además, las Secretarías de Comercio, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación. Aunado a ello, la multitud de disposiciones que gobernaban la materia bancaria —reformas constitucionales y legales, reglamentos, circulares— limitaba seriamente la actividad de las instituciones de crédito⁷⁹.

Después del periodo durante el cual operó la banca nacional, en 1990 se volvió al sistema mixto de operación de las instituciones de crédito, para lo cual se transformaron las sociedades nacionales de crédito en sociedades anónimas, y se procedió a la venta al público de la participación accionaria que el Gobierno Federal detentaba. Asimismo, se cambió el concepto de concesión por el de autorización, se expidió la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (LRAF) y se reformaron otros cuerpos legales que abarcan a todo el sistema financiero.

El capital extranjero, que con anterioridad ingresaba a la banca como complemento de la inversión nacional, y siempre sujeto a medidas restrictivas, recibió un gran impulso con la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el establecimiento en México de varios intermediarios filiales del exterior⁸⁰ y, en 1998, una serie "O" única de acciones de libre suscripción. Esta última medida tuvo por objeto incrementar la capitalización de las instituciones bancarias y bursátiles, así como incrementar el valor de las acciones que emiten

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 72-73.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 69.

⁷⁹ ACOSTA ROMERO, *Legislación bancaria*, p. 1.

⁸⁰ PEÑALOZA WEBB, *op. cit.*, p. 16.

estos intermediarios. Son de libre suscripción pues pueden acceder a ellas cualquier persona física o moral sin importar su nacionalidad, respetando los límites que para la tenencia accionaria individual se establecen en la legislación vigente.

En cuanto a las autoridades reguladoras y supervisoras, en 1993 apareció la Ley del Banco de México, la cual otorgó autonomía a ese Instituto Central, y en 1995 se expidió la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En 1996, fue publicada la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la cual contempla la existencia de un órgano de supervisión y vigilancia con amplias facultades regulatorias; la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro⁸¹, y a finales de 1998 se crearon el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CNDUSF). El primero vino a sustituir al controvertido Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), constituyéndose en una nueva instancia de supervisión y vigilancia, mientras que la segunda pretende ser un *ombudsman* de los usuarios de los servicios financieros, a semejanza de sus similares en el extranjero que, sin embargo, tienen un desempeño más eficiente en virtud de sus facultades jurisdiccionales plenas.

El concepto clásico de la historia establece que los acontecimientos se suceden cíclicamente en el transcurso del tiempo, lo que significa que la misma sucesión de hechos puede observarse varias veces en el devenir de un grupo humano. El desarrollo cultural y tecnológico de los pueblos transforma esta "línea del tiempo" en una espiral que se extiende progresivamente hacia el interior, lo que significa que los mismos acontecimientos se repiten, pero a una velocidad cada vez mayor y con intervalos menores entre unos y otros.

El devenir histórico, lejos de constituir una fatalidad, ofrece la oportunidad de evitar lo que George Santayana señalaba. La historia del sistema financiero mexicano así lo demuestra, con el añadido de que los hechos que lo conforman han adoptado la dinámica de un péndulo. Lo anterior puede apreciarse en la casi inexistente actividad bancaria de la Colonia, contrastando con el vibrante porfirato, para después desaparecer casi por completo durante la Revolución, recuperándose a lo largo de este siglo, sufriendo una nueva sacudida en 1982, recuperándose de nueva cuenta durante el periodo de la banca estatizada, y peligrando con la crisis económica de 1995. De éstos y otros momentos históricos indudablemente se han tomado experiencias valiosas, las cuales quedan plasmadas en un producto de la cultura humana como es el Derecho. Con todo lo anterior, queda definida la historia del marco legal bajo el cual opera actualmente el sistema financiero mexicano, y cuyos lineamientos generales serán abordados en subsecuentes apartados.

⁸¹ ACOSTA ROMERO, *Nuevo Derecho Bancario*, pp. 68-70.

4. EL DERECHO BANCARIO. Ya hemos visto cómo fue que, después de la satisfacción de sus necesidades primarias, el hombre pudo dedicar su tiempo y habilidades a la realización de otras obras, artes y técnicas. Al abandonar la producción dedicada exclusivamente al autoconsumo, las comunidades pudieron especializar a sus integrantes en la manufactura de los objetos más variados, lo que con el transcurso del tiempo generó la aparición del crédito y de las instituciones financieras. Éstas, como consecuencia del progreso, tendieron a ser cada vez más complejas, y a estar sometidas a un creciente número de factores que incidían directamente en su operación: eventos naturales, fenómenos sociales y, sobre todo, la voluntad humana, el elemento más complejo y variable que existe.

Producto precisamente de la necesidad de regular los actos humanos, y encuadrarlos dentro de un parámetro que fuera aceptable y benéfico para la sociedad, es el Derecho, que al aplicarlo a una materia como la bancaria adquirió características *sui generis*. En efecto, puede considerarse que su aparición es muy reciente, y su antecedente inmediato es el Derecho Mercantil, en virtud de que las operaciones de crédito que después derivarían en operaciones bancarias, eran realizadas en un principio por comerciantes y se confundían con las operaciones mercantiles ordinarias. ACOSTA ROMERO señala que el Derecho Romano no legislaba en materia mercantil, pues veían con menosprecio a los comerciantes, y dejaban la resolución de los litigios mercantiles a las leyes civiles⁸². Después del Imperio Romano las ciudades, regiones y corporaciones (órdenes religiosas, gremios) establecieron sus propios tribunales y legislación, los cuales solamente eran eficaces en sus respectivos ámbitos.

Los mismos fenómenos sociopolíticos que influyeron en el comercio durante la Edad Media, generaron la "homogeneización" de las normas mercantiles. Los primeros intentos de codificación datan de esa época: los estatutos de Marsella en 1253, las Siete Partidas y las Ordenanzas del Consulado del Mar de Barcelona⁸³. Subsecuentes ordenamientos fueron ya reseñados con anterioridad, destacando en el caso mexicano las Ordenanzas de Bilbao y la legislación comercial expedida en la segunda mitad del s. XIX. En ese momento comienza a gestarse la creación de normas especializadas para regular un sector de la actividad mercantil, específicamente la prestación del servicio de banca, y que ha sido denominado Derecho Bancario. Este último se une a la normatividad de los intermediarios financieros que le brindan servicios complementarios, para así crear el Derecho Financiero.

Como disciplina jurídica, el Derecho Bancario reúne los tres requisitos que la doctrina exige, a saber: 1) autonomía legislativa, pues en el transcurso del tiempo el Estado ha emitido una multitud de ordenamientos que rigen únicamente a esta materia, los cuales se citarán continuamente a lo largo de este trabajo; 2)

⁸² ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 76. Se considera al Derecho Romano en virtud de ser el tronco del cual deriva nuestro sistema jurídico.

⁸³ *Ibidem*, p. 77.

autonomía científica, pues al contrario de lo que afirma RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ⁸⁴, consideramos que sí reviste la vastedad y complejidad necesarias, y 3) autonomía didáctica, en virtud de que su estudio es un campo distinto para la enseñanza, la doctrina sobre la materia es abundante y se imparte la materia en las instituciones de educación superior, de manera totalmente diferenciada del Derecho Mercantil.

Al tratar a continuación lo relativo al Derecho Bancario, debemos considerar que, por diversos factores, como la preponderancia de los intermediarios financieros bancarios sobre los no bancarios en el sistema financiero, no se ha desarrollado un concepto jurídico que englobe expresamente a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, aseguradoras, afianzadoras, administradoras de fondos de ahorro para el retiro (AFORES) y grupos financieros. Por otra parte, autores como HEGEWISCH admiten expresamente que el concepto de Derecho Bancario se ha ampliado hasta alcanzar a estas instituciones⁸⁵. Su estrecha relación institucional y operativa, así como la igualdad en su objeto –captar recursos del público para colocarlos posteriormente en el mismo–, su conformación en grupos financieros, y en algunos casos la realización de las mismas operaciones, hacen de los intermediarios financieros un conglomerado que es sujeto del llamado Derecho Financiero. Por lo anterior, consideramos que todos y cada uno de los siguientes conceptos son aplicables a la totalidad de los intermediarios, variando la naturaleza de sus operaciones y el organismo público que tiene injerencia en su actividad.

MENDOZA MARTELL y PRECIADO BRISEÑO, en una definición que consideramos afortunada por el conjunto de elementos que engloba, describen al Derecho Bancario como “un conjunto de normas jurídicas de Derecho Público, Privado y Social que regulan la prestación del servicio de banca y crédito; la autorización, constitución, funcionamiento, operación, fusión, disolución y liquidación de los intermediarios financieros bancarios, así como la protección de los intereses del público, delimitando las funciones y facultades que en materia bancaria detentan las autoridades financieras mexicanas”⁸⁶. A continuación haremos un breve examen de cada uno de los elementos de esta definición.

La definición propuesta señala que participan normas de naturaleza pública, privada y social, por lo que se clasifica al Derecho Bancario como una rama compleja del Derecho. Respecto de su pertenencia al Derecho Público, si consideramos que éste regula las relaciones de supra a subordinación entre el Estado y los particulares, es claro que el Derecho Bancario encuadra perfectamente en esta división. En efecto, los particulares dedicados a esta actividad, que cada día cobra mayor importancia debido a su impacto en la economía del país, se hallan en continuo contacto con la autoridad reguladora o supervisora (SHCP, BM, IPAB, Comisiones Nacionales), la cual ejerce su función a

⁸⁴ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 5.

⁸⁵ HEGEWISCH DÍAZ INFANTE, FERNANDO, *Derecho Financiero mexicano*, p. 1.

⁸⁶ MENDOZA MARTELL, *op. cit.*, p. 23.

través de normas expresadas en preceptos constitucionales, leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás⁸⁷.

En cuanto a la conformación del Derecho Bancario por normas de Derecho Privado, este nexo se integra por las relaciones de coordinación entre particulares, o entre éstos y el Estado actuando sin su *imperium*. La conformación de sociedades mercantiles que constituyen a los intermediarios, los contratos que celebran entre ellos y con el público usuario del servicio, los títulos y operaciones de crédito que celebran para cumplir su función, todo ello constituye materia del Derecho Privado y se funda en la justicia conmutativa, que según Preciado Hernández, es aquella "que rige las operaciones de cambio... prescindiendo, por decirlo así, de las personas, ya que debiendo considerarlas en el mismo plano, sobre un pie de igualdad, no hay razón para tomar en cuenta sus diferencias individuales"⁸⁸.

Continúan MENDOZA MARTELL y PRECIADO BRISEÑO afirmando que el Derecho Bancario se encuentra regulado por algunas normas del Derecho Social, "destinada a proteger la dignidad humana de aquellos miembros de la sociedad que, por su debilidad económica y cultural, no pueden tratar de igual a igual a los miembros económicamente más poderosos"⁸⁹. Señalan como ejemplo de lo anterior las disposiciones relativas a la protección de los intereses del público, como las que someten a revisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y de la CNDUSF los modelos de contratos de adhesión utilizados en las operaciones activas, o las que prevén la existencia de los bancos de desarrollo, cuya finalidad es financiar con condiciones mejores que las del mercado, a diversas actividades productivas. Sin embargo, consideramos que la protección de esos miembros de la sociedad se encuentra contenida dentro de la naturaleza del Derecho Público, donde el Estado actúa con su potestad soberana para asegurar la convivencia armónica de sus integrantes, y favorecer el desarrollo de los mismos; ese es precisamente el objeto de las normas de Derecho Público⁹⁰. Por este motivo preferimos la posición de RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, en el sentido de considerar al Derecho Bancario como un conjunto de normas provenientes únicamente del Derecho Público y del Derecho Privado⁹¹.

Respecto de la regulación, por parte del Derecho Bancario, de la prestación del servicio de banca y crédito —el cual supone la captación de los recursos del público en el mercado nacional, para su posterior colocación—, la disciplina se encuentra formada por normas legales y reglamentarias que establecen las formalidades y requisitos que los particulares deben agotar para

⁸⁷ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 87.

⁸⁸ MENDOZA MARTELL, *op. cit.*, p. 24.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 24-25.

⁹⁰ Además, en el caso de la protección de los intereses del público por parte de la CNBV y de la CNDUSF, esa garantía se extiende a la totalidad de los usuarios de los servicios proporcionados por el sistema financiero, incluyendo a los inversionistas "sofisticados", con lo que quedaría anulada una característica del Derecho Social.

⁹¹ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 3.

constituir y operar un intermediario financiero, incluyendo en lo anterior la organización de la sociedad mercantil de que se trate (conformación del capital social, consejeros, directivos) y los lineamientos que deberán observar en la realización de sus operaciones, en su disolución y liquidación.

Como último elemento de la definición analizada se encuentra la protección de los intereses del público, la cual se lleva a cabo a través de diversos mecanismos e instituciones. Entre los primeros podemos señalar la ya citada autorización que la CNBV y la CNDUSF otorgan a los contratos de adhesión, la obligación de los bancos en el sentido de contar con una unidad especializada de atención al público para atender sus consultas y quejas, y los procesos de conciliación y arbitraje establecidos antes en cada Comisión y a partir de 1998 en la CNDUSF, con el fin de desahogar las quejas que el público formula en contra de los intermediarios financieros.

De conformidad con el principio de rectoría del Estado en materia financiera, se han otorgado facultades en ese sentido a la SHCP, al BM, al IPAB y a las Comisiones especializadas: CNBV, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR) y CNDUSF. Hasta antes de la reforma de 1998, entre las instituciones establecidas por disposición expresa de la ley encontrábamos al Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (FAMERVAL) y al FOBAPROA, dos fideicomisos que adquirieron gran notoriedad por las turbulencias que afectaron al sector financiero en 1995; en un apartado próximo se revisará el papel que tuvieron estos fideicomisos, así como el de las autoridades señaladas.

Finalmente, debemos señalar que ACOSTA ROMERO hace una división del Derecho Bancario en varias subespecies: Derecho Bancario Constitucional, Administrativo, Laboral, Fiscal o Tributario, de Procedimientos, Penal e Internacional⁹². Lo anterior, observando al propio Derecho Bancario desde la perspectiva particular de cada una de esas especializaciones, analizando los puntos de contacto que estas disciplinas tienen entre ellas. Si bien consideramos que una materia tan compleja como es el Derecho Bancario tiene que ser vista por fuerza desde diversos ángulos, y que los temas que aborda pueden tener las más variadas implicaciones, también pensamos que esta "clasificación" no es exclusiva del Derecho Bancario –considérense las combinaciones posibles entre todas estas materias–, por lo que su utilidad es de carácter práctico al facilitar la sistematización de los temas para su estudio. Como señala HEGEWISCH, no es un desmembramiento, sino una clasificación de tipo didáctico que no trasciende a la ubicación científica del Derecho Financiero⁹³.

⁹² ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, pp. 88-91.

⁹³ HEGEWISCH, *op. cit.*, p. 7.

5. SISTEMA FINANCIERO MEXICANO. Ya hemos observado la evolución de las operaciones de crédito y de las instituciones bancarias. Es claro que, ante la aparición de nuevas necesidades, los sujetos dedicados a la intermediación financiera desarrollaron nuevos servicios y productos destinados a satisfacerlas, y a generar una utilidad tanto para ellos mismos como para sus ahorradores, de quienes finalmente provienen los recursos. En el caso mexicano, las primeras instituciones dedicadas al otorgamiento de créditos tenían precisamente un mercado específico para sus préstamos: la actividad minera en el caso del Banco de Avío de Minas, y los créditos al consumo en el Monte de Piedad. La especialización formal quedó consagrada en 1924 con la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, y evolucionó hasta nuestros días con la aparición de los grupos financieros.

"Generar ahorro es requisito necesario para lograr sano y sostenido crecimiento de la economía; asimismo ese crecimiento sólo puede alcanzarse mediante una adecuada transferencia de recursos entre entidades superavitarias y deficitarias"⁹⁴. Este concepto de BORJA MARTÍNEZ describe de manera clara el objeto y finalidad del sistema financiero. En efecto, tal y como se ha analizado, la sola acumulación de recursos en manos de su propietario se convirtió en un mecanismo complejo y creciente, en el que todas las partes involucradas obtienen utilidades, apoyando al mismo tiempo el desarrollo económico de la colectividad.

Producto de la evolución de este mecanismo es el surgimiento de la intermediación profesional e institucional del crédito, conformándose así el sistema financiero. Lo anterior en virtud de que, en el actual contexto económico, la prestación de servicios financieros especializados con esquemas, productos y servicios modernos, hace necesaria su coordinación entre las distintas entidades, y entre éstas y la autoridad, todo bajo un esquema normativo que otorgue certeza al usuario y propicie el sano y equilibrado desarrollo del sistema.

No podemos referirnos al sistema financiero mexicano como un ente reconocido como tal en la ley; sin embargo, sus elementos —entidades financieras, autoridades y legislación especial— sí han sido definidos como tales por el legislador, ubicándolos además dentro de un contexto que permite y fomenta su interacción⁹⁵. De la misma forma, a pesar de que la gran mayoría de los tratadistas consultados se refieren casi exclusivamente a un "sistema bancario", por el predominio lógico que han tenido las instituciones de crédito en nuestro medio⁹⁶,

⁹⁴ BORJA MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 19.

⁹⁵ El concepto expuesto por BORJA MARTÍNEZ acerca de la transferencia de recursos entre entidades superavitarias y deficitarias es una clara muestra de esta interacción, cuyo ejemplo más diáfano es la relación existente entre la sociedad controladora de un grupo financiero, y las entidades que conforman a éste.

⁹⁶ Predominio que, a diferencia del concepto de "sistema financiero", sí ha llegado a ser asentado en la legislación, como puede observarse en el art. 3º de la LIC al señalar que "El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el PAHNAL y los fideicomisos públicos constituidos por el

podemos enlazar a los bancos y al resto de las entidades precisamente a través de los servicios que se prestan mutuamente y de manera complementaria.

La exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985, daba una descripción del sistema financiero, el cual estaba "...integrado básicamente por las instituciones de crédito y los intermediarios financieros no bancarios, que comprenden a las compañías aseguradoras y afianzadoras, casas de bolsa y sociedades de inversión, así como las organizaciones auxiliares de crédito"⁹⁷. Consideramos que esta descripción es acertada, al englobar casi en su totalidad a las entidades que participan en el sistema financiero. Sin embargo, no señala el objeto del mismo sistema financiero, el cual es un elemento que, a más de mostrarnos el papel que cumple, acentúa su importancia dentro del contexto económico.

BORJA MARTÍNEZ nos hablaba con anterioridad de un crecimiento que sólo puede alcanzarse a través de la generación del ahorro, el cual debe ser canalizado a través de las entidades financieras. Esta transferencia de recursos, entre las entidades, y entre éstas y el público –sistema de pagos– para apoyar actividades productivas, es precisamente la esencia del sistema financiero, por lo que podemos definirlo como el conjunto de entidades que interactúan en torno a la preservación del sistema de pagos, y cuyo objeto es procurar el permanente funcionamiento del mismo, fungiendo como agente promotor del desarrollo de los diversos sectores y actividades de la sociedad mediante la generación de productos y servicios financieros diversos.

Al centrar nuestro estudio en el sistema financiero mexicano, debemos enunciar las características que le son propias. GÓMEZ ACOSTA enuncia cuatro de ellas⁹⁸:

1. Se trata de un sistema federal, en virtud de que se encuentra regulado por leyes que se aplican en todo el país y es supervisado por autoridades federales, de conformidad con el art. 73 fr. x de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta característica se analizará con mayor detalle al tratar el tema de las autoridades del sistema financiero;
2. Presta servicios de banca universal, entendiéndolo por ello el ofrecimiento integral de servicios financieros a través de las diversas entidades especializadas que conforman a los Grupos Financieros;
3. Consagra la separación entre las entidades financieras y la industria, al estar limitadas las primeras para invertir

Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquéllos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan".

⁹⁷ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 179.

⁹⁸ GÓMEZ ACOSTA, *op. cit.*

sus recursos en otras empresas. El art. 55 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), por ejemplo, establece reglas a las inversiones de los bancos con cargo a su capital pagado y reservas, mientras que el art. 75 del mismo ordenamiento señala los límites a la inversión en relación con los recursos captados del público, y

4. Establece sistemas de protección al ahorrador, a través de un organismo público descentralizado, y en el cual las entidades financieras realizan aportaciones. Estos fideicomisos, que hasta antes de la reforma de 1998 eran en el caso de las instituciones de banca múltiple, el FOBAPROA, y en el caso de las casas de bolsa, el FAMERVAL⁹⁹, fueron suplidos por el IPAB.

INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO (1997)¹⁰⁰	
Sociedades Controladoras	41
Instituciones de Banca Múltiple	53
Instituciones de Banca de Desarrollo	7
Fideicomisos de Fomento	n/d
Sociedades Financieras de Objeto Limitado	36
Sociedades de Ahorro y Préstamo	16¹⁰¹
Arrendadoras Financieras	55
Empresas de Factoraje Financiero	41
Almacenes Generales de Depósito	24
Uniones de Crédito	346
Casas de Bolsa	32
Casas de Cambio	39
Operadoras de Sociedades de Inversión	46
Aseguradoras	61
Afianzadoras	21
Administradoras de Fondos para el Retiro	17
Sociedades de Inversión Especializadas De Fondos para el Retiro	17
TOTAL	854

La composición de este sistema es compleja, como puede desprenderse de la variedad y número de entidades financieras, reflejada en el cuadro anterior. Sin embargo, también participan activamente las autoridades gubernamentales, aplicando e interpretando las leyes específicas del sector, y

⁹⁹ A finales de 1998, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Protección al Ahorro Bancario, la cual sustituyó al FOBAPROA por el IPAB para que funcione como garante de los ahorros del público usuario, y se encargue de enajenar los activos que ese fideicomiso adquirió de las instituciones de banca múltiple durante la crisis bancaria de 1995, procurando obtener el máximo valor de recuperación posible y de acuerdo con las condiciones del mercado.

¹⁰⁰ GÓMEZ ACOSTA, *op. cit.*

¹⁰¹ Incluye las autorizaciones vigentes y las que a diciembre de 1998 se encontraban en proceso de revocación.

emitiendo los reglamentos correspondientes. Estas autoridades son el Gobierno Federal, por conducto de la SHCP y sus comisiones: CNBV, CNSF, CONSAR y CNDUSF, así como por el IPAB y el BM, que en 1998 pretendía ingresar al ámbito regulatorio, a través de la conversión de la CNBV en un órgano desconcentrado propio¹⁰².

Es propósito de la parte final de este Capítulo, el hacer una descripción somera de las entidades que componen al sistema financiero, así como de las autoridades que participan en el mismo y de la legislación aplicable. Merecerá particular atención lo tocante a las organizaciones auxiliares del crédito, dentro de las cuales la ley respectiva encuadra a las SAPS. Todo lo anterior nos dará mayores elementos para comprender el entorno en que se desenvuelven las SAPS, y al que ingresarían otros intermediarios dedicados al ahorro popular en caso de que eventualmente se reconociera legalmente su papel como integrantes del sistema financiero.

6. GRUPOS FINANCIEROS E INSTITUCIONES DE CRÉDITO. Ya hemos señalado en el numeral 4 anterior, que las modificaciones realizadas en 1970 a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares permitieron el surgimiento, aunque de manera incipiente, de los grupos financieros. No fue sino hasta el 18 de julio de 1990, al publicarse en el DOF la ley respectiva, cuando se reconocieron los vínculos patrimoniales y operativos entre las distintas entidades, definiéndose entonces las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros, estableciendo los términos bajo los cuales habrían de operar, y previendo la protección de los intereses de quienes celebraran operaciones con sus integrantes¹⁰³.

Dentro del actual proceso de globalización, y con el fin de enfrentar la creciente competencia interna y externa, ampliar mercados, ofrecer mayores servicios y obtener utilidades, entidades de diversa índole han iniciado la formación de poderosos bloques económicos¹⁰⁴. De la misma manera, las entidades financieras han ingresado a estos procesos de agrupación. A decir de DÁVALOS MEJÍA, la LRAF es el resultado de la convergencia de distintas circunstancias, como la apertura financiera al exterior; la prestación de servicios financieros por parte de la banca de desarrollo, las arrendadoras financieras y las casas de bolsa, entre otras, después de la astringencia crediticia provocada por la estatización bancaria, y la estrecha vinculación entre los distintos

¹⁰² Consideramos que esta transformación, que al momento de escribir estas líneas se hallaba detenida en el Congreso de la Unión, reviste serias irregularidades, las cuales expondremos en el apartado relativo a las autoridades financieras, .

¹⁰³ Cfr. art. 1º LRAF.

¹⁰⁴ Ejemplos de bloques comerciales son la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Las alianzas estratégicas entre entidades estrictamente mercantiles también abundan, pudiendo ejemplificarse con las alianzas entre Televisa y Teléfonos de México, o entre Walt Disney Co. y la televisora ABC. Cfr. RUIZ TORRES, HUMBERTO, *Elementos de Derecho Bancario*, p. 119.

intermediarios¹⁰⁵. Este último hecho lo podemos relacionar con las ventajas observadas anteriormente, en el sentido de concentrar en un mismo grupo "informal", diversas operaciones financieras que tendían a apuntalar a la actividad bancaria, o a complementarse y apoyarse entre sí.

BORJA MARTÍNEZ señala como fines de los grupos financieros:

1. Contribuir, con crecientes niveles de eficiencia, al sano crecimiento de la economía nacional, mediante el fomento del ahorro interno y su adecuada canalización hacia actividades productivas. En este sentido, la institucionalización de los grupos financieros supone el crecimiento del ahorro interno, y
2. Procurar el desarrollo equilibrado del sistema, con amplia cobertura regional, adecuada competencia entre los diversos intermediarios que lo forman y prestación por ellos de servicios integrados conforme a sanas prácticas y usos financieros¹⁰⁶.

De conformidad con la LRAF, los grupos financieros se componen de una sociedad controladora y, por lo menos, dos de las entidades financieras siguientes: instituciones de banca múltiple, casas de bolsa o instituciones de seguros. En caso de que el grupo no incluya a dos de éstas, deberá contar por lo menos con tres tipos diferentes de las siguientes entidades: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, instituciones de fianzas, y sociedades financieras de objeto limitado¹⁰⁷. Nótese que la ley no contempla a las SAPS ni a las uniones de crédito entre las entidades susceptibles de formar parte de un grupo financiero, lo que establece una distinción entre ellas y el resto del sistema financiero, incluyendo a las demás organizaciones y actividades auxiliares del crédito.

Una de las características más importantes de los grupos financieros, y que exhibe su naturaleza de "grupo", de asociación con fines comunes, está contenida en el art. 8º de la LRAF, y es la de que las entidades podrán llevar a cabo operaciones que les sean propias a través de las oficinas y sucursales de atención al público pertenecientes a otras entidades del grupo, de conformidad con las reglas emitidas por la SHCP¹⁰⁸. Esta disposición abre la posibilidad para que las instituciones de banca múltiple —las cuales han comenzado a concentrar en sus

¹⁰⁵ DAVALOS MEJÍA, *op. cit.*, p. 220.

¹⁰⁶ BORJA MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 237.

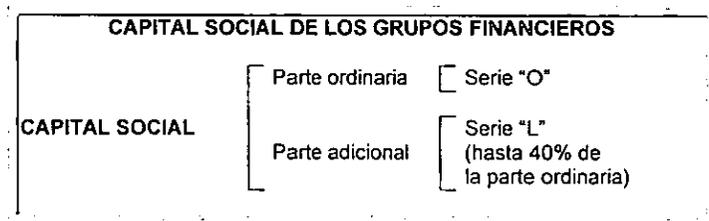
¹⁰⁷ Art. 7º LRAF.

¹⁰⁸ Esta limitante, en realidad, está contenida únicamente en la Décima Tercera de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros, la cual señala que tanto los empleados, como la papelería y los funcionarios gubernamentales encargados de la supervisión, en todo caso serán los específicos que las leyes ordenan para cada tipo de entidad financiera.

sucursales los servicios ofrecidos por otras entidades de sus mismos grupos—evolucionen hacia la banca universal.

La sociedad controladora es lo que en el Derecho anglosajón se denomina un *holding*, es decir, una sociedad que tiene el control accionario de otras sociedades. En este sentido, la controladora deberá ser propietaria en todo tiempo de acciones que representen, por lo menos, el 51% del capital pagado de cada una de las entidades del grupo¹⁰⁹, y podrá nombrar a la mayoría de los miembros de sus consejos de administración. Asimismo, la controladora deberá constituirse como una sociedad anónima con una duración indefinida, y con una estructura accionaria que a continuación se reseña.

El capital social ordinario de la controladora está constituido por acciones de la serie "O", y que podrán ser adquiridas por personas físicas y morales sin distinción de nacionalidad, el IPAB, y los inversionistas institucionales a que se refiere la Ley¹¹⁰. Asimismo, el capital adicional podrá estar integrado por acciones serie "L", de libre suscripción, y cuyo monto no excederá del 40% del capital ordinario. Estas últimas serán de voto limitado, dándose éste únicamente en caso de cambio de objeto, fusión, escisión, transformación, disolución, y liquidación, así como cancelación de su inscripción en bolsa de valores. En su caso, tendrán derecho a recibir un dividendo preferente y acumulativo, y a un dividendo superior a las acciones representativas del capital ordinario, cuando así se establezca en los estatutos de la sociedad¹¹¹. En ningún momento podrán participar como accionistas personas morales que ejerzan funciones de autoridad.



Respecto del límite a la tenencia accionaria, la LRAF establece que ninguna persona podrá adquirir directa o indirectamente, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de acciones de la serie "O" por más del 5% del capital social, pudiendo autorizar la SHCP un margen de adquisición de hasta el 20%. Quedan exceptuados de lo anterior los inversionistas institucionales, cuando en conjunto no adquieran más del 20% del capital social; el IPAB; personas e Instituciones Financieras del Exterior, así como sociedades controladoras que adquieran acciones de

¹⁰⁹ Art. 15 LRAF.

¹¹⁰ Instituciones de seguros y de fianzas cuando inviertan sus reservas técnicas; sociedades de inversión comunes y SIEFORES; fondos de pensiones complementarios a los establecidos en la Ley del Seguro Social, y demás inversionistas que la SHCP autorice expresamente. Cfr. art. 19 LRAF.

¹¹¹ Arts. 18 y 18-BIS LRAF.

conformidad con programas aprobados por la propia Secretaría, conducentes a la fusión de las mismas. Cuando se constituya un grupo de control, autorizado por la SHCP, podrá adquirirse una participación accionaria superior al 30% del capital de la controladora¹¹².

Finalmente, un elemento que otorga seguridad en relación con las pérdidas que los accionistas y el público usuario pudieran presentar frente a los integrantes de un grupo financiero, lo representa el convenio de responsabilidades contemplado en el art. 28 de la LRAF. En virtud de este convenio, la sociedad controladora responde subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades financieras integrantes del grupo, así como de las pérdidas de las mismas.

Dentro de las características que distinguen a nuestro sistema financiero, se encuentra su definición como servicio especializado, en contraposición a la banca universal. Esto es, la operación de un servicio exclusivamente dedicado a la captación de recursos del público, para colocarlos posteriormente entre el mismo y apoyándose en empresas distintas que le prestan servicios complementarios. BAUCHE GARCADIIEGO cita a Gilberto Moreno Castañeda, al decir que este sistema constituye una política tutelar sobre los intermediarios financieros "a fin de poder aplicar a cada tipo de instituciones, sin interferencias ni confusiones, el tratamiento típico y peculiar propio de su estructura"¹¹³. Por otra parte, tal y como se señaló anteriormente, la legislación vigente abre las puertas para que las instituciones bancarias puedan acceder a esquemas próximos a la banca universal, tomando en consideración la necesidad de avanzar en el desarrollo del sistema bancario.

Con la expedición de la LIC en 1990, dejó de considerarse al servicio de banca y crédito como un servicio público, es decir, como una función inherente al Estado, y permitiendo el acceso de los particulares a la prestación de este servicio, sujetándose en todo momento al cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley. El ubicar en igualdad de circunstancias a la banca y a otros servicios financieros, respecto de la participación de la iniciativa privada, implicó "...remover obstáculos de significativa magnitud para el acceso del propio sistema a esquemas orientados a la intermediación universal"¹¹⁴. Sin embargo, lo anterior no significó un retiro total del sistema financiero por parte del Estado, pues éste permanece en el mismo a través de las instituciones de banca de desarrollo, las cuales si bien prestan servicios de banca y crédito, no lo hacen con un interés comercial, sino que sirven como un instrumento de política económica del Estado para fomentar el desarrollo económico de las regiones y sectores sociales menos favorecidos.

¹¹² Arts. 20 y 20-BIS LRAF.

¹¹³ BAUCHE GARCADIIEGO, *op. cit.*, p. 439.

¹¹⁴ BORJA MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 112.

Como se expuso en el apartado anterior, el concepto de sistema bancario ha tenido una preeminencia lógica sobre el de sistema financiero, misma que se refleja en su participación de los activos totales del sistema financiero. A diferencia de éste, el Sistema Bancario Mexicano sí encuentra una referencia clara en nuestro Derecho, pues el art. 3º de la LIC señala que está "...integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el PAHNAL y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquéllos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan (hasta fines de 1998, el FOBAPROA y el FAMERVAL)". Asimismo, el art. 4º establece un concepto más funcional del sistema bancario, al señalar que el Estado ejerce su rectoría a fin de orientar sus actividades, promoviendo el desarrollo de las fuerzas productivas y fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones del país, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

PARTICIPACIÓN EN ACTIVOS TOTALES (1997) ¹¹⁵	
Banca Múltiple	64%
Banca de Desarrollo	22%
Casas de Bolsa	9%
Aseguradoras y Afianzadoras	3%
Otros	2%

Un punto básico en cuanto a las instituciones de crédito es lo relativo a sus funciones. Al efecto, la LIC señala, en su art. 2º, que éstas sociedades serán las únicas que podrán prestar el servicio de banca y crédito, definiéndolo como la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público de forma masiva y profesional, 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. Es precisamente esta disposición la que justifica un sistema financiero regulado, en virtud de que la captación de recursos realizada por sujetos no autorizados para el efecto, puede introducir distorsiones en los mercados, además de inducir la práctica de operaciones inviables o fraudulentas. En el siguiente apartado se analizará brevemente el caso de los sistemas de autofinanciamiento, que en fechas recientes ha llevado a la autoridad financiera a considerar la posibilidad de emprender su regulación, precisamente en virtud de los factores señalados.

La desincorporación de la banca múltiple en 1990, hizo retornar a estos intermediarios a un marco legal mercantilista. En efecto, el art. 9º de la LIC establece que sólo gozarán de autorización para operar como tales, las sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles. Para la estructura del capital social de las instituciones de banca múltiple, la LIC reproduce lo estipulado para las sociedades controladoras de los grupos financieros, es decir, una serie "O"

¹¹⁵ GÓMEZ ACOSTA, *op. cit.*

representando al capital ordinario, y una serie "L", cuyo monto no excederá del 40% del capital ordinario. Las series "O" y "L" son de libre suscripción, pudiendo ser adquiridas por personas físicas y morales nacionales y extranjeras, por el IPAB y por los inversionistas institucionales a que se refiere el art. 15 de la LIC. Por su parte, las acciones de la serie "L", al igual que en el caso de las sociedades controladoras, también otorgan derechos corporativos limitados. En ningún caso podrán participar personas morales que ejerzan funciones de autoridad.

Las operaciones autorizadas a las instituciones de banca múltiple, de conformidad con el art. 46 de la LIC, pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Recibir depósitos bancarios de dinero (a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro y a plazo);
2. Aceptar y otorgar préstamos y créditos;
3. Emitir bonos bancarios y obligaciones subordinadas;
4. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;
5. Operar con valores en términos de la Ley del Mercado de Valores (LMV);
6. Suscribir acciones de toda clase de empresas de acuerdo a la Ley;
7. Llevar a cabo operaciones con oro, plata o divisas, prestar el servicio de cajas de seguridad, y hacer avalúos;
8. Practicar operaciones de fideicomiso y desempeñar los cargos de albacea y sindicatura, y
9. Adquirir los bienes necesarios para la realización de su objeto.

Dentro de las operaciones practicadas por las instituciones de banca múltiple, y que ha revestido particular importancia tanto por el impacto negativo que tiende a provocar, como por el importante apoyo que prestan a la reactivación de la planta productiva, se encuentra la señalada en la fr. X del art. 46; es decir, el promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles, y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas, en los términos de la LIC. Lo anterior, con el fin de prevenir el control de instituciones bancarias por parte de empresas, y evitar así el ser fuente de financiamiento para ellas, desatendiendo su función primordial de colocador de los recursos captados del público.

La efectiva separación banca-industria es procurada por la LIC a través de diversas disposiciones. En primer lugar, establece límites para la tenencia accionaria similares a los de las sociedades controladoras de grupos financieros, lo que pretende evitar el control de su administración por parte de un reducido número de personas físicas o morales¹¹⁶. Por otra parte, los arts. 55, 75, y 89 de la

¹¹⁶ Cfr. art. 17 LIC.

LIC establecen límites a las inversiones con cargo al capital pagado y reservas de capital de los bancos. El art. 88 del mismo ordenamiento dispone, sin embargo, la existencia de empresas que prestan a los bancos servicios complementarios o auxiliares en su administración, las cuales lógicamente se encuentran controladas en su capital por las propias entidades bancarias.

Como anteriormente se mencionó, la banca de desarrollo cumple una función preponderantemente social, al fomentar el desarrollo económico y social de los sectores menos favorecidos; en este sentido, cada institución se especializa en una actividad determinada por su ley orgánica¹¹⁷. Estas instituciones tienen el carácter de entidades de la administración pública federal¹¹⁸, son designadas como sociedades nacionales de crédito, y gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios por virtud de sus leyes orgánicas. De conformidad con la LIC, su capital social se encuentra representado por títulos de crédito denominados certificados de aportación patrimonial. Estos títulos nominativos se dividen en dos series: "A", correspondiente al 66% del capital social y suscrita únicamente por el Gobierno Federal, y "B", representando al 34% restante y suscrita por personas de nacionalidad mexicana, que por ningún motivo podrán tener una participación accionaria mayor al 5% del capital social pagado. Ambas series tienen el mismo valor y confieren los mismos derechos¹¹⁹.

De acuerdo con lo anterior, las diferencias entre las instituciones de banca múltiple y de banca de desarrollo yacen tanto en su naturaleza jurídica como en su objeto y estructura de capital. En efecto, y siguiendo lo expresado por DÁVALOS MEJÍA, mientras el banco múltiple es una persona moral de derecho privado, creada en un contrato estatutario y que funciona con previa autorización de la SHCP, el banco de desarrollo es una entidad de derecho público, creada a través de una ley federal y que funciona previa aprobación del Congreso de la Unión y promulgación por parte del Ejecutivo Federal. En una el capital es captado directamente del mercado, mientras que en la otra proviene en su mayoría de recursos fiscales; por tanto, mientras que en el banco múltiple la participación privada usualmente es mayoritaria, en la banca de desarrollo el Gobierno Federal detenta el control. Finalmente, mientras que en la primera los objetivos son plenamente comerciales, es decir, la obtención de utilidades, en la segunda el apoyo a actividades productivas en favor de regiones y sectores sociales es su función primordial¹²⁰.

¹¹⁷ La banca de desarrollo estaba conformada por: Nacional Financiera, dedicada al fomento industrial; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos en los tres órdenes de gobierno; Banco Nacional de Crédito Rural, dividido en 11 bancas subordinadas regionales y especializadas en la actividad agropecuaria; Banco Nacional de Comercio Exterior, dedicado a financiar y promocionar el comercio exterior; Financiera Nacional Azucarera; Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, y Banco Nacional de Comercio Interior. Al momento de escribir estas líneas, se analizaba en el Congreso de la Unión una iniciativa de reforma legal que tendría como objetivo extinguir a esta última entidad.

¹¹⁸ Cfr. arts. 4º y 30 de la LIC, y 46 de la LOAPF.

¹¹⁹ Arts. 32 a 35 LIC.

¹²⁰ DÁVALOS MEJÍA, *op. cit.*, pp. 194-195.

Otro componente del sistema bancario lo constituyen los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico. Son considerados como parte de la administración pública paraestatal, de conformidad con el art. 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), y funge como fiduciario el BM, y se encuentran definidos en el art. 47 de la misma ley¹²¹. En este sentido, la Federación destina recursos públicos, en su papel de fideicomitente, a un fideicomiso con un fin específico. La consecución de su objeto es supervisada por un comité técnico, normalmente presidido por la SHCP y que cuenta con la participación de otras entidades de la administración pública que cuentan con interés en el tema. En la práctica, estos fideicomisos se dedican a otorgar financiamientos a diversas actividades, en condiciones más favorables que las ofrecidas por la banca comercial.

En este punto cabe hacer mención de una de las medidas adoptadas a principios de esta década, y que apuntaba a modernizar al sector financiero a través de su apertura a la competencia externa. En diciembre de 1993, como respuesta al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se reformó la legislación financiera¹²² con el fin de permitir el establecimiento en territorio nacional, de intermediarios del exterior a través de sus filiales. Asimismo, en cumplimiento a lo dispuesto en las modificaciones a las leyes de la materia, el 21 de abril de 1994 se publicaron en el DOF las Reglas para el Establecimiento de Filiales de Instituciones Financieras del Exterior, las que además de señalar detalladamente los requisitos de constitución, límites de inversión y de capital, y establecer un comité de apertura financiera, definen a las nuevas entidades creadas. Estas entidades tienen como objeto la realización de actividades propias de la ley conforme a la cual se hayan constituido.

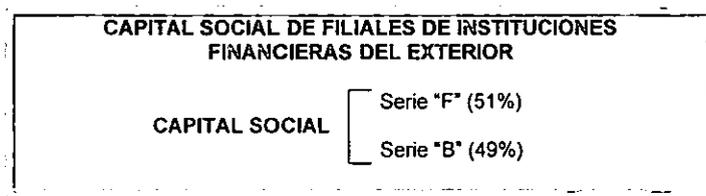
En este sentido, una institución financiera del exterior es aquella constituida en un país con el que México ha celebrado un tratado o acuerdo internacional en virtud del cual se permita el establecimiento de filiales en territorio nacional. Estas últimas, a su vez, son las sociedades mexicanas en cuyo capital participa mayoritariamente una institución financiera del exterior o una sociedad controladora filial, autorizada de conformidad con la legislación financiera. Las sociedades controladoras filiales son las sociedades mexicanas autorizadas para constituirse y funcionar como sociedad controladora de un grupo financiero en los términos de la LRAF, y en cuyo capital participa mayoritariamente una institución financiera del exterior o una sociedad relacionada. Éstas, finalmente, son las sociedades constituidas en el país de origen de la institución financiera del exterior

¹²¹ "...son aquéllos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos".

¹²² LRAF, LIC, LGOAAC, LMV, Ley de Sociedades de Inversión, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS) y Ley Federal de Instituciones de Fianzas. En 1996 la LSAR también estableció esta figura.

que es controlada o que controle a aquélla o a través de una sociedad controladora común¹²³.

El capital social de las filiales se compone de dos series: "F", que constituye por lo menos el 51% del capital social, y que solamente puede ser adquirida por una sociedad controladora filial, por una institución financiera del exterior de manera directa o indirecta (a través de una sociedad relacionada), o por el IPAB. Por otra parte, las acciones de la serie "B" son de libre suscripción y se rigen por lo dispuesto para la serie "O", en virtud de lo cual pueden ser adquiridas por todas las personas, excepto personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad; constituyen un máximo del 49% del capital social, y pueden ser adquiridas en su totalidad por la institución financiera del exterior propietaria de las acciones serie "F".



La calidad de los acreditados en cuanto al servicio de las deudas contraídas con las instituciones bancarias, puede ser revisada a través de las sociedades de información crediticia, establecidas con fundamento en el art. 33 de la LRAF, y contando con la autorización de la SHCP. En todo caso, la prestación de los servicios se lleva a cabo con el permiso expreso y por escrito de cada uno de los investigados, con objeto de salvaguardar el secreto bancario. Por otra parte, el art. 88 de la LIC establece la posibilidad de que las instituciones de banca múltiple, contando con la autorización previa de la SHCP, establezcan empresas que les presten servicios complementarios o auxiliares en su administración o en la realización de su objeto, así como de sociedades inmobiliarias que sean propietarias o administradoras de los inmuebles destinados a sus oficinas. Estas empresas están sujetas a las disposiciones que al efecto emita la propia Secretaría y la CNBV, así como a la inspección de esta última.

Una de estas empresas de servicios complementarios, interesante por revestir una importante función en el sistema de pagos en un entorno cada vez más tecnificado, es el Centro de Cómputo Bancario. Éste surgió como un fideicomiso administrado por el BM, para transformarse después en una sociedad anónima con los bancos como accionistas, y otorga servicios de cámara de compensación dentro del área metropolitana de la Ciudad de México¹²⁴. Otra

¹²³ Cfr. Regla Primera de las Reglas para el Establecimiento de Filiales de Instituciones Financieras del Exterior.

¹²⁴ Los documentos que pueden ser objeto de compensación –intercambio– entre los bancos son los cheques, giros bancarios, telegráficos y postales, órdenes de pago y letras de cambio a la vista, entre otros. Cfr. MENDOZA MARTELL, *op. cit.*, p. 181.

empresa de servicios, *sui generis* por su naturaleza jurídica, es Seguridad y Protección Bancaria, S. A. de C. V. Establecida durante el periodo de la banca nacional (1982-1992), su director general era designado por el Ejecutivo Federal. Al producirse la desincorporación bancaria, esta empresa continuó funcionando como una sociedad anónima, en la que los bancos tenían una participación mayoritaria en el capital social. Sin embargo, al no haberse abrogado o modificado el decreto en virtud del cual se estableció la sociedad, su director general continúa siendo designado por el Presidente de la República.

Durante los años de la banca nacional el país atravesó una prolongada crisis económica, por lo que consideramos que la intervención estatal en la banca tuvo el mérito de preservar al sistema y mantenerlo viable. La nueva regulación que expidió el Gobierno Federal preparó a las instituciones de crédito, y a sus nuevos dueños, para retornar a un ambiente de mercado, con competencia tanto interna como externa. Asimismo, la conformación de los grupos financieros y el reconocimiento de la gran variedad de entidades auxiliares del crédito apoyaron la realización de las actividades bancarias, de la misma manera en que comenzaron a ofrecer al público una atención especializada para cada producto financiero. Precisamente, es entre los intermediarios financieros no bancarios donde el legislador ubicó a las SAPS, por lo que en el siguiente apartado procederemos a hacer una breve revisión de los mismos, así como de su entorno normativo.

7. ENTIDADES FINANCIERAS NO BANCARIAS. A partir del estudio de las instituciones de crédito, principalmente de las instituciones de banca múltiple, y a juzgar por la cantidad de activos que manejan y que puede apreciarse en el cuadro correspondiente, se explica la existencia y proliferación de sociedades que prestan servicios complementarios a la banca. Algunas de estas sociedades, por su alto nivel de especialización y lugar prominente en el sector financiero, han alcanzado altos niveles de capitalización, rivalizando con algunas instituciones de crédito en cuanto a su presencia en el mercado¹²⁵. Precisamente en este apartado haremos un repaso de estas entidades, iniciando por las sociedades financieras de objeto limitado (SOFOLES) y las empresas de autofinanciamiento, continuando con los intermediarios bursátiles, aseguradoras, afianzadoras, AFORES y sociedades de inversión especializadas en fondos de ahorro para el retiro (SIEFORES), y finalizando con las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, entre las cuales nuestro Derecho vigente ha ubicado a las SAPS.

¹²⁵ En este sentido, la norma establece, aunque sea de manera tácita, una clasificación entre los grupos financieros: los bancarios, en los que la entidad principal es una institución de banca múltiple, y los no bancarios, en la que su principal componente es una aseguradora o una afianzadora. Cfr. arts. 27 fr. IX y 32 fr. VIII del Reglamento Interior de la SHCP. Por otra parte, un claro ejemplo de la importante presencia que tienen los intermediarios financieros no bancarios, en este caso a nivel regional y que atañe directamente a esta tesis, lo constituyen las propias SAPS en la región del Bajío, lo cual será analizado en su oportunidad.

La doctrina ha clasificado a las SOFOLES como entidades bancarias¹²⁶, en virtud de que son una de las entidades exceptuadas de la prohibición para captar indirectamente recursos del público mediante actos causantes de pasivo directo o contingente¹²⁷; están contenidas en una ley especial dedicada a las instituciones de crédito (art. 103 fr. IV de la LIC); y guardan relación con las sociedades financieras previstas en las Leyes de Instituciones de Crédito de 1932 y de 1941. Estas entidades fueron establecidas en 1993 a raíz de la apertura comercial provocada por el inicio de las negociaciones que culminaron con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y como una copia de los *Non Bank-Banks* de los Estados Unidos, o los *Non Bank Financial Intermediaries* del Reino Unido.

Las SOFOLES realizan actividades consistentes en la captación de recursos con las características señaladas, obligándose a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados; es decir, la ley les permite realizar operaciones de banca y crédito. Son de objeto limitado precisamente porque circunscriben el otorgamiento de créditos a determinados sectores como en el caso de los créditos hipotecarios, créditos al consumo y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, y se financian a través de la colocación de valores en bolsa y mediante préstamos de otros bancos y de fideicomisos de desarrollo. Consideramos que son un acierto, en virtud de que estas fuentes de financiamiento otorgan recursos baratos, mismos que se canalizan a actividades específicas que los requieren, y no precisan de una infraestructura tan compleja como la bancaria.

En virtud de su probable reintegración al sistema financiero, amén de la captación de recursos del público que realizan, a continuación dedicaremos algunas líneas a los sistemas de autofinanciamiento. Éstos son sistemas de comercialización previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, que consisten en la integración de grupos de consumidores que aportan periódicamente cantidades de dinero para ser administradas por un tercero – forzosamente una sociedad mercantil– con el fin de destinar esos recursos a la adquisición de determinados bienes y servicios. Con motivo de la crisis bancaria de 1995 y la consecuente contracción en la oferta de créditos por parte de las instituciones bancarias, así como los menores requisitos que se solicitan para tener acceso a estos sistemas, las empresas de autofinanciamiento tuvieron un gran auge, principalmente para la adquisición de inmuebles y automóviles.

Comenzaron a ser regulados por la Procuraduría Federal del Consumidor desde 1975. Sin embargo, el 9 de junio de 1992 se publicó en el DOF una modificación a la fr. III del art. 103 de la LIC, con el fin de aplicar la misma

¹²⁶ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, pp. 720-726; HEGEWISCH, *op. cit.*, pp. 179-186.

¹²⁷ Existe una estrecha relación entre el art. 103 de la LIC, y el art. 38-B de la LGOAC, en virtud de la cual podemos concluir, a reserva de lo que se analice en el apartado respectivo, que la actividad de las SAP es más parecida a la de una institución de crédito que a la de una organización auxiliar del crédito.

excepción que en el caso de las SOFOLES, a "las personas morales autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para llevar a cabo sistemas de financiamiento consistentes en la integración de grupos de personas que aportan periódicamente sumas de dinero para constituir un fondo común administrado por las propias personas morales, destinado al otorgamiento de créditos a los integrantes de dichos grupos, para la adquisición, construcción, ampliación, remodelación y liberación de hipotecas de bienes inmuebles...".

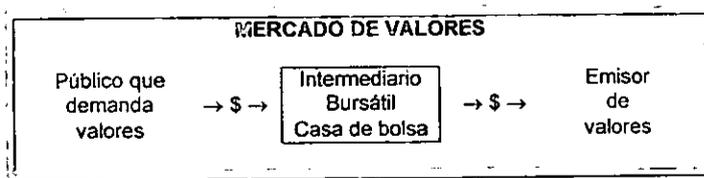
Esta disposición quedó derogada de manera tácita el 24 de diciembre de 1992, cuando los sistemas de autofinanciamiento fueron de nueva cuenta incorporados a la Ley Federal de Protección al Consumidor (art. 63), y de manera expresa hasta el 23 de julio de 1993. El 17 de mayo de 1994 se publicó el "Reglamento de sistemas de comercialización mediante la integración de grupos de consumidores", el cual otorga facultades regulatorias a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y de supervisión y vigilancia a la Procuraduría Federal del Consumidor. Sin embargo, han surgido problemas que al inicio de 1998 llevaban a esa Dependencia y a la SHCP a considerar la reincorporación de los autofinanciamientos a la legislación financiera. Entre estas cuestiones se encuentran las fallas que presenta la legislación aplicable, en virtud de que no tiene previstos los mecanismos necesarios para asegurar la viabilidad financiera de los sistemas, ni la constitución de garantías para responder a los consumidores en caso de incumplimiento de contrato. Asimismo, las facultades de las autoridades correspondientes no son suficientes para influir en el sano desarrollo de este sector, pues carecen de medios para remediar irregularidades financieras y operativas, en tanto que las empresas únicamente deben dar aviso sobre su constitución.

Por mercado de valores se entiende "al integrado por el conjunto de intermediarios bursátiles, empresas e inversionistas que participan en las operaciones de compraventa de valores [títulos de crédito inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios]. Su principal función económica consiste en ser una fuente de financiamiento e inversión alternativa a la correspondiente al sistema bancario; procurando al mismo tiempo el desarrollo de la sociedad anónima 'abierta', es decir, aquella que coloca sus acciones en la bolsa"¹²⁸. A diferencia de la actividad bancaria, en la que la captación y colocación de recursos se hace por cuenta propia, la intermediación bursátil consiste en la realización de operaciones tendientes a poner en contacto la oferta y la demanda de valores. Otra diferencia radical es que el producto adquirido por el público en el mercado bursátil no es la propiedad, sino la disponibilidad de los valores para el fin que aquéllos indiquen.

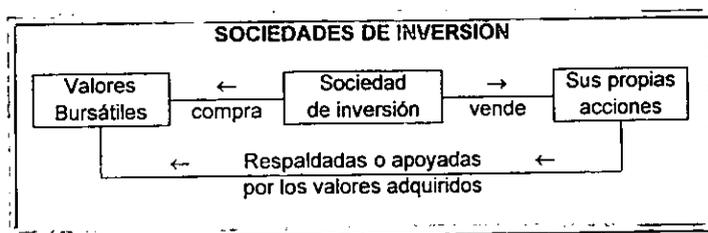
De conformidad con lo anterior, las casas de bolsa actúan por cuenta ajena adquiriendo o vendiendo valores para su clientela, sin garantizarles resultados ni responder por pérdidas; es decir, actúan como intermediarios entre la

¹²⁸ BORJA MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 145. Otra función, en este caso a nivel informativo, la constituye el servir como "termómetro" de la actividad económica de un país. Cfr. RUIZ TORRES, *op. cit.*, p. 69.

oferta y la demanda de valores¹²⁹. Estas entidades deben operar como una sociedad anónima con el capital mínimo pagado que determine la SHCP, y la compraventa de acciones deben realizarlas exclusivamente de entre aquéllas que se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios. Respecto de la serie "O" de libre suscripción, por lo que se colocó a los inversionistas extranjeros en una posición de igualdad frente a los accionistas nacionales, incluyendo desde luego los límites a la participación accionaria individual



Las sociedades de inversión también son sociedades anónimas, organizadas con objeto de permitir el acceso de pequeños y medianos inversionistas a los mercados bursátiles, a través precisamente de las acciones de las propias sociedades de inversión. Lo anterior, en virtud de que estos inversionistas no podrían adquirir valores directamente por los altos montos de inversión que piden las emisoras. La Ley de Sociedades de Inversión establece un régimen que tiene como objeto diversificar riesgos, seguridad, liquidez y rentabilidad; todo lo anterior, de acuerdo a la naturaleza de las operaciones que realice y del tipo de sociedad de inversión de que se trate, ya sean comunes, de deuda o de capitales. Las sociedades de inversión pueden ser administradas por sociedades operadoras, las cuales también deberán constituirse como sociedades anónimas, y cumplir con el capital mínimo que determine la autoridad.



Finalmente, en materia bursátil también existen disposiciones tendientes a proteger los intereses del público, y que tienen su correspondiente en la actividad bancaria. En efecto, el secreto bursátil impide que los intermediarios divulguen las operaciones que a través de ellos realizan sus clientes, salvo que la solicitud de información provenga de la autoridad judicial a través de la CNBV. En 1998 se decretó la desaparición del FAMERVAL, mismo que ejercía una función

¹²⁹ Arts. 4º y 12 LMV.

similar a la del FOBAPROA, y cuyo estudio se abordará posteriormente en razón de la relevancia que adquirió en los últimos años.

Las operaciones mercantiles están sometidas a riesgos de diversa índole –caso fortuito o fuerza mayor–, o bien el simple incumplimiento de obligaciones por una de las partes. Estas situaciones pueden ocasionar una contingencia económica que provoca el incumplimiento de los compromisos que los agentes económicos han contraído con otros comerciantes o con el público en general, originando problemas de pago. En estos casos se hace necesario un mecanismo que auxilie al sistema financiero para afrontar las contingencias descritas. Otra importante función de las instituciones de seguros es la de transformar los pasivos que contraen otorgando seguros, en activos de diversa naturaleza adquiridos con los recursos derivados del pago de primas¹³⁰.

La actividad de las instituciones de seguros en México se encuentra regulada a través de leyes específicas, tanto para la organización de las sociedades como para la celebración de los contratos de seguro. En este último caso, y como lo señala HEGEWISCH, se trata de una ley excepcional, en virtud de que es el único cuerpo legal que regula un contrato específico, adaptándolo a las necesidades y características de las relaciones que se derivan del mismo. Algunas de estas peculiaridades son las siguientes:

1. El contrato se perfecciona hasta que el oferente conozca la aceptación, de conformidad con el art. 21 fr. I de la Ley sobre el Contrato de Seguro;
2. El lugar de pago de la contraprestación es el domicilio del deudor a menos que se pacte lo contrario (art. 31);
3. Rescisión del contrato sin necesidad de declaración judicial (arts. 63 y 64);
4. Responsabilidad de la empresa aseguradora aunque el siniestro haya sido causado por culpa del asegurado y únicamente podrá admitirse el pacto en contrario de la cláusula liberatoria, en caso de existir culpa grave (art. 78);
5. Prescripción irrenunciable (art. 83), y
6. La posibilidad de que un menor de edad a partir de los 12 años, pueda expresar válidamente su consentimiento en el caso del contrato de seguros sobre personas (art. 158)¹³¹.

Las instituciones de seguros se constituyen con autorización de la SHCP, adoptando el régimen de sociedad anónima con capital fijo o variable. Tienen

¹³⁰ BORJA MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 148.

¹³¹ HEGEWISCH, *op. cit.*, p. 33.

como objeto la práctica de operaciones de seguro sobre diversos ramos¹³², así como el reaseguro y el reafianzamiento. La composición del capital de estas sociedades es semejante a la de las instituciones de banca múltiple. Las instituciones nacionales de seguros, establecidas a semejanza de las sociedades nacionales de crédito a través de una ley especial, se rigen conforme a ésta.

La LGISMS prevé la existencia de sociedades mutualistas de seguros, las cuales tienen como objeto llevar a cabo operaciones de seguros sin fines de lucro y a través de las aportaciones de sus mutualizados (art. 78 fr. II). No pueden participar en ellas gobiernos o dependencias oficiales extranjeras, entidades financieras del exterior, agrupaciones de personas extranjeras, físicas o morales, en forma directa o a través de interpósita persona (art. 78 fr. XI). Tanto los remanentes de operación como las pérdidas se reparten entre los mutualizados en proporción a las primas totales que hayan pagado. En el caso de los remanentes, esta repartición se hace después de haber separado la parte correspondiente a la constitución de reservas.

El afianzamiento también constituye un medio para garantizar el cumplimiento de obligaciones, en virtud de que asegura el cumplimiento de una obligación a través de un tercero. Asimismo, constituye un medio muy útil para las instituciones de crédito con el fin de disminuir los riesgos derivados del incumplimiento de las obligaciones de sus acreditados. El afianzamiento no es una actividad reservada al sistema financiero, pues se aplica constantemente entre otros comerciantes, como los proveedores o constructores. De lo anterior se derivan tres tipos de fianzas: la civil, definida en la legislación común; la mercantil, otorgada entre comerciantes respecto de obligaciones no civiles —actos de comercio—, y la de empresa, otorgada de manera profesional y habitual por una sociedad anónima debidamente autorizada, quien lo hace mediante el pago de una prima cuyo monto se determina en consideración a la solvencia del afianzado, y que es precisamente el objeto de las instituciones de fianzas¹³³.

El Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, señala en su art. 2794 que "la fianza es un contrato por el cual una persona se compromete con el acreedor a pagar por el deudor, si éste no lo hace". En este sentido, a decir de ACOSTA ROMERO, la LIC de 1932 dejó fuera del sistema financiero a las afianzadoras, pues se consideraba que la técnica de distribución de riesgos operaba en la fianza de igual manera que en el seguro. No fue sino hasta 1942 cuando se expidió una ley especial que regulara esta actividad¹³⁴; es a partir de ese momento cuando inicia su evolución hasta llegar a ser considerada como una entidad autónoma dentro del sistema financiero.

¹³² Art. 70 LGISMS. Permite operaciones de seguro sobre vida, accidentes y enfermedades, y daño en alguna de las siguientes ramas: responsabilidad civil y riesgos profesionales, marítimo y transportes, incendio, agrícola y de animales, automóviles, crédito y diversos.

¹³³ BORJA MARTINEZ, *op. cit.*, p. 152.

¹³⁴ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 958.

Como el resto de las entidades financieras, las instituciones de fianzas deben solicitar la autorización respectiva al Gobierno Federal, y constituirse como una sociedad anónima de capital fijo o variable; su objeto será el otorgamiento de fianzas a título oneroso, aunque también podrán ser autorizadas para realizar operaciones de reafianzamiento y cofianzamiento, y emitir acciones cuya tenencia y limitaciones son semejantes a las instituciones de seguros.

En 1996, como parte de una estrategia destinada a optimizar los servicios de seguridad social, presionados por los cambios en la dinámica demográfica, caracterizados por una disminución en la tasa de natalidad y un aumento en la esperanza de vida, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Este esquema, inspirado en los existentes en Argentina, Colombia, Ecuador y Perú, pero principalmente en el de Chile¹³⁵, se fundamenta en un sistema de capitalización individual, es decir, que las contribuciones hechas por trabajadores, patrones y el Gobierno Federal, son canalizadas a cuentas individuales pertenecientes a cada trabajador¹³⁶.

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR) contempla que los recursos de las cuentas individuales sean administrados por entidades financieras especializadas denominadas AFORES (art. 18). Estas sociedades se constituyen como sociedades anónimas de capital variable, y otorgarán los beneficios que las leyes señalan para los trabajadores. La estructura de su capital social, a semejanza de los demás intermediarios financieros, está conformada por acciones series "A" y "B". La primera de ellas representa hasta el 51% del capital social, y únicamente podrá ser adquirida por personas físicas y morales mexicanas —estas últimas controladas por nacionales—. Por su parte, las acciones serie "B" son de libre suscripción, y representan hasta el 49% del capital social (art. 21). Ninguna persona puede controlar más del 10% del capital social, aunque la CONSAR puede autorizar una tenencia accionaria mayor siempre que no implique un conflicto de intereses (art. 23).

Las AFORES deben canalizar los recursos obtenidos a las SIEFORES, con objeto de que cada trabajador obtenga un rendimiento sobre las aportaciones recibidas en su cuenta individual. Las SIEFORES deben invertir los recursos en un

¹³⁵ "Se ha hecho mucha insistencia en lo benéfico que han sido estas instituciones en la República de Chile, pero es de comentar que Chile y México tienen muchas asimetrías en población, en capacidad industrial, en producción económica y también grandes diferencias en sus sistemas jurídicos. Y aun en Chile en los años de 1995 y 1996 se han dado grandes escándalos de corrupción y fracaso de afores, por lo que la copia extralógica de un sistema no garantiza su operatividad"; ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 1105. A pesar de que se ha procurado mejorar el modelo chileno, adaptándolo a las circunstancias mexicanas —como el hecho de limitar la participación de las AFORES al 17% del total de trabajadores con objeto de evitar monopolios y asegurar la diversidad en la oferta—, consideramos pertinente reproducir el comentario anterior. En todo caso, queda en manos de las autoridades el mejoramiento continuo del marco jurídico y la correcta supervisión y vigilancia de estas entidades. Por otra parte, está vista la insuficiencia del modelo de seguridad social actual y la necesidad que tiene México de un ahorro interno estable, por lo que la instauración de este esquema debe verse como un gran avance.

¹³⁶ PROCURADURÍA FISCAL DE LA FEDERACIÓN, *Compilación de legislación financiera*, pp. XXVII-XXVIII.

fondo de compra y venta de distintos instrumentos financieros, con objeto de ofrecer un rendimiento atractivo a los trabajadores, manteniendo en todo momento un riesgo mínimo (art. 39). Dentro del esquema que la LSAR establece para estas sociedades, se pretende que su propiedad mayoritaria quede en manos de los trabajadores a través del capital variable.

Además de las entidades mencionadas anteriormente, existen otras que la doctrina y la legislación denominan organizaciones y actividades auxiliares del crédito. Lo anterior, en virtud de que la intermediación financiera implica contar con auxiliares que presten servicios de manera oportuna y especializada. Estas entidades, a excepción de las SAPS, deben constituirse como sociedades anónimas, y solicitar su autorización a la SHCP para poder funcionar. A continuación presentaremos una breve descripción de estas entidades – incluyendo temas tales como su estructura de capital–, no sin antes advertir que retomaremos el estudio de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito en el Capítulo III, al analizar la validez y conveniencia de que las SAPS sean consideradas como entidades de este tipo.

El arrendamiento financiero surgió a principios de este siglo en los Estados Unidos (*leasing*) como una forma de arrendar equipo industrial sin que implicara financiamiento; de esta manera se podía obtener liquidez de capitales inmovilizados (los bienes arrendados), mejorando así la disponibilidad de efectivo de las empresas¹³⁷. De acuerdo al art. 25 de la LGOAAC, por virtud del contrato de arrendamiento financiero, la entidad se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal a una persona física o moral, obligándose ésta a pagar como contraprestación una cantidad de dinero en pagos parciales que cubra el valor de adquisición y sus accesorios, y adoptar al vencimiento del contrato una de las tres opciones terminales que señala el art. 27 de la misma ley:

1. La compra de los bienes a un precio inferior a su valor de adquisición, que quedará fijado en el contrato;
2. La prórroga del plazo para continuar con el uso o goce temporal del bien, pagando una renta inferior a los pagos periódicos que se venían haciendo conforme a lo pactado, o
3. La participación con la entidad en el precio de la venta de los bienes a un tercero, en las proporciones y términos que se convengan.

Alrededor de los años ochenta, paralelamente al surgimiento de arrendadoras financieras subsidiarias de bancos, surgieron en México empresas de factoraje financiero igualmente controladas por bancos. Estas entidades se dedican al descuento de documentos pendientes de cobro, lo cual a pesar de poder ser un mercado de financiamiento para la banca, se ha constituido en una actividad especializada de gran importancia para los otros intermediarios

¹³⁷ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, pp. 877-878.

financieros y para las empresas. Por otra parte, y en virtud de los graves problemas de liquidez por los que atraviesan las empresas mexicanas, representan una fuente ágil de financiamiento¹³⁸. Los documentos sobre los cuales opera el factoraje deben ser suficientes para acreditar la existencia de un crédito, por lo que el cliente debe garantizar la existencia y legitimidad de los derechos de crédito cedidos¹³⁹.

Señala ACOSTA ROMERO que fue Venecia donde primero se establecieron almacenes para el depósito de mercancías, expidiendo comprobantes que podían ser puestos en circulación. El objeto de los almacenes generales de depósito, según el art. 11 de la LGOAAC, es el almacenamiento, guarda o conservación, manejo, control, distribución o comercialización de bienes o mercancías bajo su custodia o que se encuentren en tránsito, amparados por certificados de depósito y el otorgamiento de financiamientos con garantía de los mismos. Los certificados pueden expedirse con o sin bono de prenda. Evidentemente, estos certificados, al ser títulos de crédito de conformidad con los arts. 229 y siguientes de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, llegan a ser negociados o transferidos, ya sea por endoso, circulación cambiaria o mediante cesión ordinaria de derechos¹⁴⁰. RUIZ TORRES cita a César Vivante al referirse a las ventajas que presentan estas operaciones: a) favorecen la venta de grandes cantidades de mercancías mediante la simple transmisión del certificado de depósito; b) posibilitan la obtención de créditos con garantía respecto de las mercancías depositadas, y c) hacen más económico, rápido y seguro el depósito de las mismas¹⁴¹.

Las uniones de crédito, definidas por DAVALOS MEJÍA¹⁴², son sociedades anónimas de capital variable, creadas por personas físicas y morales, con objeto de prestarles servicios de crédito exclusivamente a esas mismas personas. El art. 40 de la LGOAAC detalla las operaciones autorizadas a estas entidades, entre las cuales destacan facilitar el uso del crédito a sus socios, emitir títulos de crédito en serie o en masa, recibir depósitos de ahorro, tomar a su cargo o contratar la construcción o administración de obras de sus socios, encargarse de la compraventa de los frutos o productos obtenidos por los mismos, y promover la organización y administrar empresas industriales o comerciales. Estas entidades no tienen estrictamente el mismo origen ni objeto que sus homónimas estadounidenses, como se explicará en el Capítulo IV.

La compraventa habitual y profesional de divisas está considerada por la LGOAAC como la única actividad auxiliar del crédito (art. 4º). Está sujeta al control de las autoridades administrativas desde 1916, debido a los abusos que cometían quienes compraban y vendían moneda extranjera, pues con frecuencia ellos

¹³⁸ Obviamente, deduciendo conceptos como los servicios de cobranza y los riesgos para la propia empresa de factoraje.

¹³⁹ Cfr. BORJA MARTÍNEZ, *op. cit.*, pp. 155-156; HEGEWISCH, pp. 343-345.

¹⁴⁰ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, pp. 870-872.

¹⁴¹ RUIZ TORRES, *op. cit.*, p. 51.

¹⁴² DAVALOS MEJÍA, *op. cit.*, p. 231.

mismos daban a conocer noticias falsas sobre la situación económica, social y política para propiciar grandes compras de moneda extranjera¹⁴³. Al hablar de una compraventa habitual y profesional de divisas, deberá entenderse por éstas los documentos señalados en el art. 20 de la Ley del Banco de México (LBM), es decir: billetes y monedas metálicas extranjeros, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como, en general, los medios internacionales de pago.

La LGOAAC establece una diferencia entre las casas de cambio y un sector desregulado que ha sido denominado "centros cambiarios". De conformidad con el art. 81-A, éstos últimos pueden realizar exclusivamente operaciones con divisas como la compraventa de billetes y monedas, de cheques de viajero, y de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera a cargo de entidades financieras, hasta por un monto que no sea superior a los tres mil dólares de los Estados Unidos; éstos documentos sólo podrán venderse a instituciones de crédito y casas de cambio. Por otra parte, la misma ley no considera actividades "habituales y profesionales" las operaciones con divisas conexas a la prestación de servicios, ni la captación de divisas por venta de bienes que realicen los establecimientos ubicados en las franjas fronterizas y zonas libres del país, y demás empresas que por sus actividades normales celebren operaciones con el extranjero –incluyendo a bancos y casas de bolsa–, por lo que estas actividades también quedan desreguladas (art. 81, último párrafo).

No queda sino reafirmar que en este apartado se procuró desarrollar una breve descripción de las entidades financieras, a fin de apreciar el entorno en el cual se desenvuelven las SAPS, especialmente en cuanto a la naturaleza lucrativa de aquéllos. Para finalizar el análisis de los integrantes del sistema financiero mexicano, resta emprender el estudio de las autoridades reguladoras y supervisoras, mismas que al momento de escribir estas líneas, se encontraban en un proceso de reordenamiento de facultades que, a nivel regulatorio y con excepción de la estructura del capital de bancos y casas de bolsa, no se espera que modifique las obligaciones de las entidades financieras respecto del contenido de las leyes aplicables.

8. AUTORIDADES REGULADORAS Y SUPERVISORAS. De la lectura de lo expuesto hasta este punto, se puede desprender fácilmente la importancia que reviste el sistema financiero para la sociedad actual. En efecto, al involucrar a los distintos factores de la producción a través de sus servicios, la banca creó una fuente de recursos que compitió con la fuerza de los Estados para lograr la atención de los individuos. Por ello, es lógico que desde el inicio de la civilización las autoridades hayan buscado detentar el control, en diversos grados, de la actividad financiera, ya sea con el propósito de procurar un desarrollo armónico que repercutiera en las actividades productivas, o para satisfacer sus propias

¹⁴³ *Ibidem*, p. 62.

necesidades de financiamiento. Lo anterior se hace aún más evidente en una economía "globalizada" como la que padecemos, pues a pesar de que la tendencia actual es en el sentido de abrir fronteras y derogar soberanías en aras de una apertura económica total, el Estado mexicano ha procurado seguir imponiendo su autoridad aún sobre los capitales e intermediarios extranjeros que pretenden asentarse en nuestro país.

Según lo dispuesto por el art. 73 constitucional en su fr. X, es facultad del Congreso de la Unión "...legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, *intermediación y servicios financieros*, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123". Asimismo, el art. 89 fr. I del mismo ordenamiento señala que corresponde al Presidente de la República la promulgación y ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. De conformidad con lo anterior, corresponde a la autoridad federal el fijar y aplicar la normatividad relativa al sector financiero, sin que los gobiernos estatales puedan intervenir en el mismo, según el principio de facultades implícitas de los Estados consagrado en el art. 124 de nuestra Ley Suprema¹⁴⁴.

En un segundo nivel, la LOAPF dispone la competencia de la SHCP en cuanto a la planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país, así como ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores, y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito¹⁴⁵. En este sentido, las leyes financieras disponen la participación de la SHCP en el ejercicio de estas facultades, delegando la supervisión y vigilancia en las Comisiones especializadas, y dando participación al BM en cuanto a los aspectos financieros. En un tercer nivel normativo, cada una de estas autoridades detalla sus facultades en sus respectivos reglamentos interiores.

La SHCP, siguiendo a ACOSTA ROMERO, es "el órgano más importante del Gobierno Federal en materia de banca y crédito; a ella corresponde aplicar, ejecutar e interpretar a efectos administrativos los diferentes ordenamientos que sobre la materia existen... Asimismo, le corresponde dar la orientación de la política financiera y crediticia a todos los intermediarios financieros, acorde con los lineamientos que en esas materias señale el Ejecutivo Federal"¹⁴⁶. Estas atribuciones pueden englobarse dentro del concepto *regulación*, que si bien no tiene una definición legal, ha sido empleada de manera cotidiana dentro de las mismas autoridades y, recientemente, ha sido incluida en exposiciones de motivos

¹⁴⁴ A pesar de ello, el Gobierno del Estado de Guanajuato inició a mediados de esta década un proyecto paralelo a las cajas de ahorro, denominado "Santa Fe" y que será abordado en el siguiente Capítulo.

¹⁴⁵ Art. 31 frs. VII y VIII.

¹⁴⁶ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 182.

para iniciativas de reformas a las leyes de la materia. Por otra parte, este término ha sido suficientemente explorado por los tratadistas mexicanos¹⁴⁷.

En efecto, el concepto *regulación* tiene un significado específico al tratarse de los intermediarios financieros. A pesar de que la legislación vigente no lo define, del análisis de las facultades de la SHCP contenidas en las leyes financieras, podemos desprender que se trata de 1) actos reglamentarios, entendiéndose por éstos los realizados para reglamentar disposiciones legales; 2) aprobatorios, los que emite para sancionar o admitir diversos actos; 3) designatorios, para fijar diferentes elementos, funciones o sujetos; 4) sancionatorios, para punir conductas contrarias a la ley; 5) interpretativos, para definir el significado de la norma ante las entidades gubernamentales y los particulares, y 6) estructurales o de política financiera o económica, que son aquéllos cuyo desahogo impacta de manera directa o indirecta la conformación del sistema financiero.

Como se señaló con anterioridad, la SHCP deposita el ejercicio de sus facultades de supervisión y vigilancia en tres Comisiones especializadas, cada una de las cuales atiende a un sector específico: CNBV, al bancario y a las instituciones y organizaciones auxiliares del crédito; CNSF, a las instituciones de seguros y de fianzas, y CONSAR, a las entidades derivadas de la LSAR. Las tres adoptaron la naturaleza de órganos desconcentrados de la propia SHCP, esto es, no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propios, y dependen de una entidad de la administración pública centralizada –en este caso la SHCP–, aunque cuentan con diversos grados de autonomía técnica. Asimismo, las funciones de supervisión y vigilancia relacionadas con el sistema de protección al ahorro bancario son ejercidas por el IPAB, que es un organismo descentralizado de la administración pública federal. En el caso de las SAPS, y de conformidad con la LGOAAC¹⁴⁸, es la CNBV la entidad competente para ejercer las facultades citadas, así como actuar como órgano consultivo de la Secretaría para su autorización y regulación.

La CNBV, además de la autonomía técnica expuesta, cuenta con facultades ejecutivas en los términos de su ley. Según el art. 2º de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tiene como 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”. Lo anterior, a través del ejercicio de facultades de inspección y vigilancia, las que consisten en la imposición de sanciones administrativas por violaciones a las leyes de la materia. Su junta de gobierno está compuesta por trece vocales: el presidente de la propia Comisión, mismo que funge como presidente de la junta, y dos vicepresidentes nombrados por él; cinco vocales por la SHCP, tres por el BM, uno por la CNSF y otro más por la CONSAR.

¹⁴⁷ DÁVALOS MEJÍA, *op. cit.*, pp. 132-138. MENDOZA MARTELL, *op. cit.*, p. 48. ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 187. HEGEWISCH, *op. cit.*, p. 34.

¹⁴⁸ Arts. 5º, 6º, 8º, 38-I, 38-J y el Capítulo II del Título Tercero.

Dentro del esquema de pesos y contrapesos adoptado por el legislador con el fin de conducir la política financiera del Estado mexicano, la existencia de un Banco Central es determinante. En efecto, "la banca central tiene por función primordial regular la circulación monetaria, el crédito y los cambios, a fin de procurar, en esos campos, condiciones propicias a la estabilidad en el valor real de la moneda, referido a su poder adquisitivo de bienes y servicios. El cabal ejercicio de esa función conlleva las de ser agente exclusivo o determinante en la emisión de signos monetarios, administrador de los activos internacionales del país, banquero del gobierno, centro y apoyo del sistema bancario y, en general, factor de significación para proveer a un sano desarrollo del sistema financiero en su conjunto"¹⁴⁹. El ejercicio de estos atributos en nuestro país ha sido encomendado al BM, el cual ha evolucionado hasta convertirse en un importante factor económico y político.

De conformidad con el art. 1º de su ley, el BM es una persona de derecho público con carácter autónomo. Esta última característica le fue reconocida en 1993 con la reforma a los párrafos sexto y séptimo del art. 28 constitucional, en la cual se señaló que el objetivo prioritario de ese Instituto Central sería procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, además de regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. Por otra parte, se dispone que ninguna autoridad puede ordenar al banco otorgarle financiamiento. El mismo precepto establece las bases para su autonomía, consistiendo en la designación de sus dirigentes por parte del Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso, pudiendo ser removidas únicamente por causa grave o a través del juicio político previsto en la misma Constitución.

El ejercicio de las funciones del Banco Central y su administración están encomendadas a una Junta de Gobierno y a un Gobernador. La primera es el órgano supremo de dicho banco, y se integra por cinco miembros designados según lo señalado en el párrafo anterior; dentro de ellos, el mismo Ejecutivo Federal nombra al Gobernador del BM¹⁵⁰. La Comisión de Cambios es el órgano técnico del banco, integrado por el titular de la SHCP y dos subsecretarios, el Gobernador y dos subgobernadores del BM. Las sesiones de este órgano son presididas por el Secretario de Hacienda, quien tiene voto de calidad en caso de empate (art. 21). Cabe señalar que, a raíz de la iniciativa de reformas que reordenaría al sistema financiero, la Comisión de Cambios quedaría derogada, depositando exclusivamente en el Instituto Central el control de la política cambiaria.

Además de sus facultades en materia monetaria y cambiaria, el BM cuenta con atribuciones sobre el sistema financiero, las cuales se encuentran

¹⁴⁹ BORJA MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 74.

¹⁵⁰ Art. 38 LBM.

contenidas en cada una de las leyes especiales; sin embargo, se hallan contempladas de manera general en el art. 24 de su Ley:

"El Banco de México podrá expedir disposiciones sólo cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público. Al expedir sus disposiciones el Banco deberá expresar las razones que las motivan.

"Las citadas disposiciones deberán ser de aplicación general, pudiendo referirse a uno o varios tipos de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas.

"Las sanciones que el Banco imponga conforme a lo previsto en los artículos 27, 29 y 33 deberán tener como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la presente Ley y, de esta manera, proveer a los propósitos mencionados en el primer párrafo de este precepto".

La protección de los intereses del público, tal y como se señaló anteriormente, se encontraba confiada parcialmente a dos fideicomisos creados por ministerio de ley: el FOBAPROA y el FAMERVAL. En ambos casos el BM fungía como fiduciario, y su finalidad era la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros y procurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las instituciones de crédito en un caso, y los intermediarios bursátiles, en el otro. Para que las entidades pudieran recibir los apoyos preventivos de esos fondos, debían garantizar el pago puntual y oportuno de las cuotas correspondientes.

Por la trascendencia que en su momento tuvieron para el sistema financiero mexicano, resulta interesante analizar la naturaleza jurídica de estos fideicomisos. Siguiendo a MENDOZA MARTELL¹⁵¹, pues consideramos que su análisis es conciso y claro, tenemos que aun cuando fueron "constituidos" por el Gobierno Federal, la ley no les daba el carácter de entidad de la administración pública federal. Un fideicomiso público, de conformidad con el art. 47 de la LOAPF, es aquél que el Gobierno Federal o alguna de sus paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En cuanto al análisis de sus elementos, mientras que en el fideicomiso público el fideicomitente es una persona de derecho público, en el FOBAPROA y el FAMERVAL las aportaciones que conformaban el patrimonio fideicomitado provenían de las entidades financieras, lo que llevaba a considerarlos como fideicomisos privados. Respecto del fiduciario, en los primeros pueden ser tanto los bancos de desarrollo como las instituciones de banca múltiple, mientras que en los segundos este papel era desempeñado por el BM. El fideicomisario en el fideicomiso público

¹⁵¹ MENDOZA MARTELL, *op. cit.*, pp. 207-209.

lo constituyen las personas que se benefician con los programas realizados por esas instituciones, mientras que en el FOBAPROA y el FAMERVAL eran las propias entidades financieras que enfrentan problemas de tipo económico, y en general el público ahorrador o inversionista.

Finalmente, mientras que los fideicomisos públicos tienen una estructura independiente a cualquier órgano gubernamental, el FOBAPROA y el FAMERVAL estaban insertos en el BM como sendas unidades administrativas. En resumen, y apoyándonos principalmente en las disposiciones expresas de la LIC y de la LMV en el sentido de que tanto el FOBAPROA como el FAMERVAL no estaban sujetos a las disposiciones relativas a las entidades de la administración pública federal, podemos concluir que se trataban de fideicomisos privados¹⁵².

Con el fin de ser puesta a consideración del Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal presentó en el mes de abril de 1998, un proyecto de iniciativa de ley destinado a transformar a la CNBV en un órgano desconcentrado dependiente del BM. Esta transformación de la CNBV implicaría, además, el dotarla de facultades para llevar a cabo funciones de regulación sobre los intermediarios del sistema financiero mexicano, atribuciones que actualmente tiene, en su totalidad, la SHCP a través de las Comisiones. El espíritu general de la reforma en comento es hacer participe a la CNBV de la autonomía de que goza el Banco Central desde 1993, y redistribuir las facultades que en materia de intermediarios financieros tienen la SHCP, el BM y la CNBV. De esta manera se pretenden hacer más eficientes sus procesos de toma de decisiones, apartarlos de presiones políticas, y concentrar en un sólo organismo especializado a la gran mayoría de los actos administrativos que gobiernan al sector financiero; esto último, en concordancia con las tendencias mundiales, que privilegian la existencia de una entidad reguladora autónoma del gobierno central (ministerio de economía, hacienda o finanzas).

Sin embargo, la iniciativa propuesta presenta diversas características que podrían hacer inviable su existencia desde el punto de vista jurídico. En efecto, una interpretación gramatical, sistemática y funcional de la reforma en comento, nos lleva a considerar la inconstitucionalidad del ejercicio de facultades regulatorias por parte del BM, ya sea por sí o por su órgano desconcentrado, la CNBV. Asimismo, entraría en conflicto con otros ordenamientos aplicables a la materia que, si bien pudieran ser a su vez reformados de manera expresa o tácita, denotan que el espíritu de la autonomía que el Constituyente Permanente otorgó al Instituto Central se circunscribe a la política monetaria y de control de cambios. Adicionalmente, la facultad que tendría la CNBV en el sentido de emitir reglamentos, en su papel de órgano desconcentrado de un instituto autónomo, podría ser fuertemente cuestionada.

¹⁵² Esta naturaleza, sin embargo, ha causado una gran inquietud entre las autoridades fiscalizadoras del gasto público y de la sociedad en general, en virtud de los enormes pasivos que adquirió a raíz de la crisis financiera de 1995, y que se intentaban transparentar con el paquete de reformas a la legislación financiera que se discutía en el Congreso de la Unión.

El Ejecutivo Federal fundamentaba su propuesta en el contenido del párrafo séptimo del art. 28 constitucional, en el sentido de que ese Instituto Central, "...en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia". Es decir, se consideraba que el anterior precepto establece un amplio margen para la promulgación de leyes que le permitan el ejercicio de funciones regulatorias, principalmente proveer a la economía del país de moneda nacional, procurando prioritariamente la estabilidad del poder adquisitivo de ésta.

Por otra parte, la posición de la iniciativa pretendía apoyarse en lo dispuesto por el art. 73 constitucional, que en su fr. x señala como facultad del Congreso, la de legislar en toda la República sobre *intermediación y servicios financieros*, entre otros. Es decir, la propuesta asumía que, en virtud de que en esta disposición están contenidos los mismos elementos –intermediación y servicios financieros– que en el texto del art. 28 citado, y de que las facultades del Congreso de la Unión tienen por fuerza que proveerlo de un amplio margen de acción e interpretación, la misma amplitud en cuanto a su entendimiento debería aplicarse en el art. 28, para de esta forma justificar la intervención del BM en la regulación del sistema financiero.

La sola lectura del séptimo párrafo del art. 28 constitucional lleva a considerar, aparentemente, la posibilidad de otorgar facultades regulatorias al BM o a la CNBV como órgano desconcentrado de aquél. Sin embargo, una interpretación armónica del precepto debe considerar asimismo la sistematización de las normas jurídicas, es decir, la coherencia que debe haber entre las disposiciones y los ordenamientos aplicables, y la funcionalidad de los mismos, entendiendo como tal la operatividad que se intentó imprimir a una norma determinada, lo cual nos lleva forzosamente a indagar en el ánimo del legislador, plasmado en la exposición de motivos.

En efecto, el precepto constitucional indica que el banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, *regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros*. La propuesta considera que la *regulación*, además de aplicarse a los cambios, se extiende a la intermediación y a los servicios financieros. Sin embargo, al interpretar el precepto desde el punto de vista gramatical, encontramos que la coma y las palabras *así como* disocian el concepto *regulación* de los de *intermediación y servicios bancarios*, por lo que no debe entenderse que el Banco Central podrá regular a estos últimos. Asimismo, el análisis sistemático y funcional del texto constitucional establece que, a pesar de que se reproducen los términos *intermediación y servicios financieros* en los arts. 73 fr. x, y 28 párrafo séptimo, encontramos que, como se señaló anteriormente, las facultades del Congreso de la Unión tienen por fuerza que ser susceptibles de una amplia interpretación, con el fin de permitir a esa Soberanía un amplio margen de maniobra; de otro modo, la Carta Magna tendría que enumerar de manera

exhaustiva los supuestos de las materias sobre las cuales el Congreso puede legislar, transformando el texto en una norma casuística, abundante e inoperante.

Una interpretación tan amplia como la propuesta por la iniciativa, sin embargo, no puede aplicarse al art. 28, pues la facultad del BM debe ser entendida desde un punto de vista deductivo, en virtud de que el texto constitucional acota la función de ese Instituto Central, y señala que sus facultades serían definidas con mayor precisión, y restringidas progresivamente por las normas secundarias. Por otra parte, a diferencia de los límites puestos por el Constituyente Permanente a las facultades del Banco Central, las facultades legislativas deben analizarse de manera inductiva, para así poder adecuarla a los supuestos concretos. En cuanto a las facultades interpretativas, cabe señalar que por formar parte del concepto *regulación*, expuesto con anterioridad, actualmente recaen en la SHCP. Al pasar la función regulatoria a la CNBV, la interpretación de las normas financieras tendría que ser establecida en su ley, lo cual no sucede al menos en el proyecto que se comenta¹⁵³. Por otra parte, al ser un órgano desconcentrado de una entidad autónoma, que no forma parte de la administración pública, como lo es el BM, las interpretaciones resultantes serían emitidas por un órgano ajeno a la función administrativa, por lo que esta función podría ser cuestionada en el ámbito constitucional.

Finalmente, el concepto *servicios financieros* no debe confundirse con *intermediarios financieros*, pues mientras los primeros son los productos y servicios generados por las instituciones, como consecuencia de sus actividades mercantiles (otorgar créditos, recibir depósitos, venta de divisas, etc.) y sobre los cuales el BM tiene una indiscutible autoridad, los segundos se refieren a la conformación y estructura legal y administrativa, las cuales se encuentran actualmente dentro de la esfera de facultades de la SHCP. La competencia de la SHCP, respecto de los intermediarios financieros, es clara al analizar el art. 31 de la LOAPF, ya comentado. Esta división de facultades queda establecida inequívocamente en las leyes que rigen al sistema financiero, incluyendo a la LBM, y deja en claro la intención del legislador de procurar una distribución armónica de las mismas entre las autoridades financieras. De esta manera, la regulación es atribuida únicamente a la SHCP, interviniendo plenamente el BM como autoridad monetaria y crediticia, y solamente como una entidad consultiva en materia de regulación.

La interpretación gramatical; sistemática y funcional de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al art. 28 constitucional, misma que otorgó autonomía al Instituto Central, nos lleva a la misma conclusión. Al señalar que sería prioridad del BM el procurar la estabilidad monetaria y una protección permanente contra políticas económicas inflacionarias, el Constituyente Permanente acotó sin duda alguna el ámbito de actuación del Banco Central, precisamente para que llevara a cabo su tarea de procurar la estabilidad del poder

¹⁵³ Cfr. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Iniciativa de decreto de Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores*.

adquisitivo de la moneda nacional. El análisis de la exposición de motivos nos lleva a concluir que la misión del BM se constriñe a la política monetaria y de control de cambios, sin hacer referencia alguna a su eventual papel como regulador del sistema financiero en su conjunto.

Es conveniente hacer un alto para analizar una parte de la multicitada exposición de motivos, y que se relaciona con la reciente iniciativa presidencial, en un intento de justificar la participación del Instituto Central en la regulación del sistema financiero. Al abordar la modificación del séptimo párrafo del artículo en comento, la exposición de motivos señalaba:

"En el propio artículo 28 se establecería que el propio banco central, en los términos que establezcan las leyes, y con la intervención que corresponda a otras autoridades competentes en estas materias, regulará el crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros. Esos ordenamientos asignarían a las autoridades gubernamentales y al banco central las facultades de regulación en esas materias. Además, establecerían los mecanismos que garanticen una adecuada coordinación de las políticas del banco con la política económica general del Gobierno"¹⁵⁴.

Además de reproducir los comentarios expuestos con anterioridad en relación con el texto constitucional, debe hacerse hincapié en que la regulación a que se refiere el texto transcrito no se refiere al sistema financiero en su conjunto, sino únicamente a los servicios financieros como tales, y no a la estructura y organización de las sociedades. Por lo anterior, no debe entenderse que el Constituyente Permanente pretendió dotar, eventualmente, de facultades regulatorias al BM; por el contrario, su intención fue otorgarle autonomía para que ejerciera su autoridad únicamente en materia de regulación del crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros, procurando así la estabilidad de precios, criterio rector para la actuación del Banco Central. Asimismo, la exposición de motivos deja en claro que las normas que se expidieran serían únicamente para la mejor organización de los mercados y para la superación o disminución de sus deficiencias.

Sirva para reforzar esta posición la situación que guarda la Casa de Moneda de México. Se trata de un organismo, en este caso descentralizado de la SHCP, que ejerce una función exclusiva del Estado, como lo es la acuñación de moneda de curso legal del país. Su administración recae en una junta de gobierno, la cual está integrada por una representación mayoritaria de esa Secretaría, mientras que su director general es propuesto por la propia SHCP ante esa junta. La emisión de moneda se realiza de conformidad con las disposiciones que al efecto emita el Congreso de la Unión¹⁵⁵, y de acuerdo a las órdenes de acuñación del BM.

¹⁵⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 24.

¹⁵⁵ La Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, y los decretos respecto de las características del circulante.

De conformidad con los motivos que impulsan al proyecto que se analiza, y siendo la política de cambios y la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional el objetivo prioritario del BM, la Casa de Moneda debería estar bajo su autoridad directa. Sin embargo, esto no sucede en realidad, pues el legislador pretendió establecer un equilibrio entre las atribuciones del Banco Central y del Gobierno Federal, al hacer de la Casa de Moneda un organismo dependiente de la SHCP en cuanto a sus políticas, lineamientos y operaciones, atribuyendo al BM lo referente a la cantidad de piezas que fabrica y que tiene un impacto directo en la preservación del objetivo prioritario de ese Instituto Central. De esta manera, y de nueva cuenta, queda en claro la intención del legislador en el sentido de preservar un sistema de equilibrios entre las autoridades financieras, circunscribiendo el ámbito del BM a cuestiones referentes al control de cambios y a la preservación del valor de la moneda nacional.

En cuanto a la posibilidad de que se conforme un organismo público dependiente de un instituto autónomo, debe considerarse la problemática que surgiría respecto de la conversión de la CNBV en un organismo desconcentrado del BM. En efecto, a pesar de que nuestra Carta Magna no establece el procedimiento para crear personas jurídicas de derecho público, puede entenderse que el Ejecutivo Federal ejerce esta facultad con fundamento en el art. 71 constitucional, fr. i. El Congreso de la Unión, por su parte, puede legislar en materia de intermediación y servicios financieros¹⁵⁶, de conformidad con el art. 73, fr. x del mismo ordenamiento.

La creación de un organismo desconcentrado del Instituto Central podría buscar sustento en lo señalado en el multicitado art. 28 constitucional, pues se dota al BM de las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo sus funciones. Sin embargo, y considerando los criterios de interpretación sistemático y funcional, se estarían contradiciendo disposiciones de la LOAPF, pues en su art. 17 señala que *"...las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados"*. Así las cosas, y en virtud de que la única disposición existente en cuanto a órganos desconcentrados señala que deben depender de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, la instrumentación de la reforma propuesta iría en contra de la ley citada anteriormente, y si se analiza a la luz de los criterios anteriormente expuestos, nos encontraríamos con que el legislador no pretendió dotar al Instituto Central de órganos desconcentrados.

La implementación de esta reforma traería consigo otra cuestión que sería muy debatible en cuanto a su constitucionalidad, y es la emisión de reglamentos por parte de la CNBV. Es facultad del Ejecutivo Federal, de conformidad con el art. 89 constitucional, fr. i, el proveer en la esfera administrativa

¹⁵⁶ En este caso, tampoco deben confundirse los servicios financieros con la regulación sobre los intermediarios, pues para ello la propia fr. x establece la facultad del Congreso para legislar sobre comercio, lo que sí se adapta a la naturaleza mercantil de los intermediarios financieros.

a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión. La reforma citada pretende otorgar a la CNBV facultades para emitir regulación prudencial, es decir, reglamentar los diversos preceptos legales que rigen esa materia. Si entendemos que la facultad para expedir reglamentos es exclusiva del Ejecutivo Federal, en virtud de que en la Constitución no se señala lo contrario, nos hallaríamos ante reglamentos inconstitucionales, expedidos por un órgano que ni siquiera goza de personalidad jurídica propia.

Las anteriores consideraciones revisten una gran importancia para la autoridad financiera. En efecto, y de conformidad con los argumentos expuestos, la función regulatoria estaría encomendada a un órgano desconcentrado (la CNBV) dependiente de un instituto autónomo (el BM), lo cual es contrario a la legislación vigente (la LOAPF y la legislación financiera). Asimismo, el espíritu de la reforma constitucional que otorgó autonomía al BM, no contempló de manera alguna la ampliación de sus facultades hasta el punto de que pudiera intervenir en la regulación de los intermediarios financieros, tal y como se desprende de la exposición de motivos de la reforma citada.

Todo lo anterior podría generar consecuencias indeseables para el propio Instituto Central, la CNBV, el Gobierno Federal y el sistema financiero en su conjunto, pues las nuevas atribuciones de las entidades participantes se encontrarían sustentadas en un ordenamiento inconstitucional, lo cual podría ser invocado por los particulares que se sintieran agraviados por actos emanados de la CNBV. Las impugnaciones resultantes, formuladas por actores económicos de gran importancia, podrían generar un vacío de autoridad en la materia financiera, una grave inestabilidad en el sector, y la politización de los actos de la CNBV y, consecuentemente, del BM, minando precisamente las premisas en virtud de las cuales se pretendió dotar de autonomía al Instituto Central.

El esquema de pesos y contrapesos ideado desde hace años por el legislador, encargando a la SHCP el establecimiento de la política y la estructura del sistema financiero, a la CNBV la supervisión y vigilancia de éste, y al BM la regulación operativa, cambiaría y del sistema de pagos, se rompería en aras de intentar hacer participe a la CNBV de la autonomía del Instituto Central, en lugar de procurar su consolidación dentro de la administración pública federal o, en su caso, fortalecer su propia autonomía dentro del Gobierno Federal. La participación actual del BM en el esquema de regulación no es marginal, pues su opinión es necesaria en todo momento en razón del conocimiento especializado que ha desarrollado y consolidado desde 1993. Esos logros se verían afectados si se implementara un proyecto como el comentado, en vista de los defectos legales expuestos, de su alejamiento del precepto constitucional original, y de la politización en que se vería envuelto al tener que compartir, eventualmente, la responsabilidad sobre los actos de la CNBV que fueran impugnados por los integrantes del sistema financiero, tanto nacional como internacional.

9. EL AHORRO Y EL CRÉDITO. Ya hemos revisado la estructura del sistema financiero mexicano, compuesto por las propias sociedades que realizan operaciones de captación y colocación de recursos, de otras sociedades que brindan al público servicios complementarios, y de las autoridades que regulan y supervisan al sistema en su conjunto, todo dentro de un marco legal especial. Es en este contexto donde se ubican actualmente las SAPS, y al que aspiran otros intermediarios dedicados al ahorro popular, respetando en todo caso sus características especiales y su desarrollo. Sin embargo, hace falta señalar un elemento que es de vital importancia para todos los sujetos dedicados a actividades financieras, sean de naturaleza formal o informal, y es el referente a los fenómenos del ahorro y del crédito.

El crédito, como lo define ACOSTA ROMERO, es la transferencia de bienes que se hacen por una persona a otra, para ser devueltos a futuro, en un plazo señalado, y generalmente con el pago de una cantidad por el uso de los mismos. Este concepto, al apreciarse respecto de la institución de crédito, se denomina operación activa cuando se otorga un crédito y el banco es acreedor del acreditado, y operación pasiva cuando la misma institución es deudora de un tercero. El crédito puede otorgarse no sólo en dinero, sino en otros géneros¹⁵⁷. La contraprestación recibida por el otorgante del crédito, el interés, conlleva la utilidad que recibe este sujeto (no debe olvidarse que las instituciones de crédito son sociedades con fines de lucro), y se reflejan en las utilidades que a su vez otorgan a los inversionistas. El tema de la relación existente entre ahorro y crédito adquirió particular importancia a raíz de la crisis financiera de 1995, tal y como se explica a continuación.

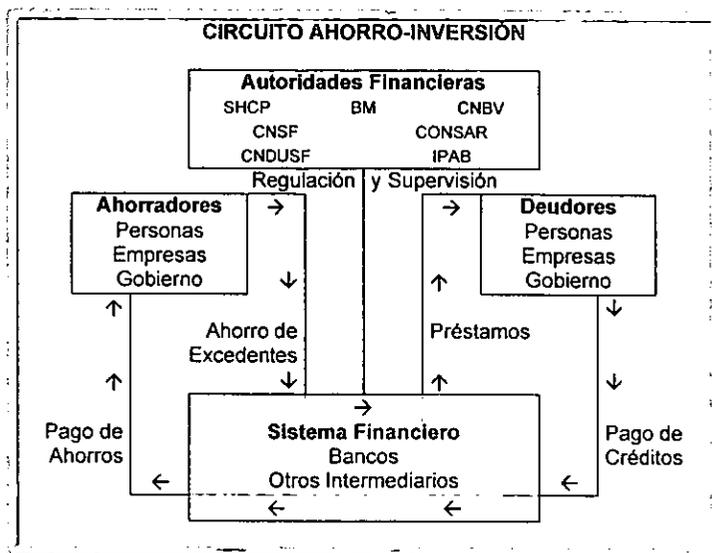
BORJA MARTÍNEZ nos hablaba de la importancia de la generación de ahorro para lograr el crecimiento sostenido de la economía. Éste es uno de los objetivos del sistema financiero, el cual se realiza a través de la canalización de recursos al sector productivo y participando en el sistema de pagos para facilitar las operaciones mercantiles, todo lo anterior dentro de una regulación y supervisión estricta por parte de la autoridad¹⁵⁸. Dentro de esta actividad, los recursos entran en un flujo que circula por todos los sectores productivos, generando un efecto de "retroalimentación" en cada uno de ellos, al convertirse los pagos que realizan los particulares por concepto del servicio de sus deudas, en los intereses con los que los intermediarios premian a sus ahorradores e inversionistas; a su vez, los ahorros depositados por estos últimos se convierten en recursos que el sistema financiero coloca entre sus acreditados, con objeto de financiar actividades productivas o para fomentar el consumo.

Esta intermediación de recursos conlleva varios tipos de riesgo: crediticio, provocado por el incumplimiento de los acreditados; de mercado, generado por variaciones en las tasas de interés, en el tipo de cambio y por la inflación, entre otros, y de plazos, causado por la diferencia entre los plazos de

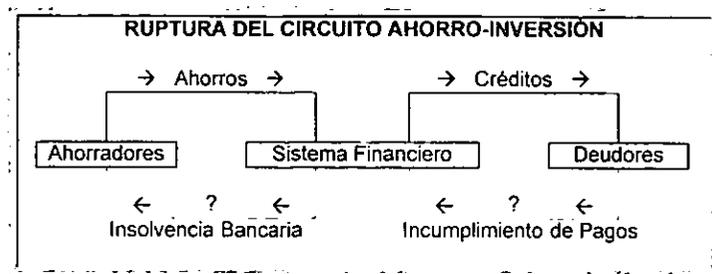
¹⁵⁷ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 479.

¹⁵⁸ Cfr. GÓMEZ ACOSTA, *op. cit.*

captación y la colocación de recursos. La aparición súbita de cualquiera de estos fenómenos ocasiona la ruptura del circuito ahorro-inversión. Al generarse la insolvencia en los deudores del sistema, las entidades dejan de percibir recursos con los cuales cubrir sus compromisos con los ahorradores.



Esta fue la situación que acaeció a los intermediarios financieros en México durante 1995, y que motivó la intervención del Gobierno Federal en favor del sistema financiero, de los ahorradores y de los deudores, mas no en favor de los accionistas de los bancos¹⁵⁹. Por otra parte, al evitar la aparición del riesgo sistémico –afectación del sistema financiero por la quiebra de un banco, aun cuando se mantenga una situación financiera sólida– se evitaron mayores daños a



¹⁵⁹ La capitalización de las instituciones de crédito a través de la compra de cartera, y la posterior adquisición de acciones por parte de inversionistas extranjeros, provocó una drástica contracción en el valor de las acciones, de manera que sus tenedores perdieron, en algunos casos, la totalidad de su inversión, o tuvieron que desembolsar grandes cantidades adicionales para poder preservar una posición significativa dentro del capital social de los bancos.

la planta productiva y laboral del país; de esta forma, la reconstrucción de la economía no debió partir de cero.

El anterior es un panorama sobre el ejercicio del crédito entre los intermediarios financieros y el público usuario, el cual podemos afirmar que tiene su base en la captación de recursos. El estudio de los elementos que componen al sistema financiero, conforma una útil base sobre la cual estructuraremos nuestro estudio sobre el ahorro popular y las SAPS, que desde ahora podemos afirmar que deben seguir los mismos principios que animan a las sociedades descritas en este Capítulo, pues de ninguna manera debe asumirse que estos conceptos sean ajenos al ahorro popular, en virtud de que el manejo de recursos ajenos debe supervisarse y ejercerse de manera responsable y profesional, habida cuenta de la calidad que tienen tanto los ahorradores de este sector como sus acreditados. Todo lo anterior debe tenerse en cuenta para poder desarrollar exitosamente a este sector y apoyar el desarrollo nacional mediante la captación de recursos que se haga de entre las clases populares.

CAPÍTULO II EL AHORRO POPULAR

1. Antecedentes y concepto. 2. Entidades dedicadas al ahorro popular. 3. Cajas de ahorro. 4. Cajas Solidarias. 5. Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo. 6. Uniones de crédito. 7. Patronato del Ahorro Nacional. 8. El ahorro popular en el Sistema de Planeación Nacional del Desarrollo.

1. ANTECEDENTES Y CONCEPTO. El ahorro popular no es una materia que haya sido abordada profusamente, como consecuencia de la desatención en que se ha dejado a las clases populares en relación con los servicios financieros, y que se refleja en una serie de actividades "parafinancieras" que se llevan a cabo en los límites de la ley. En efecto, se trata de un sistema que se ha desarrollado al margen de las autoridades que toman las grandes decisiones financieras, de los intermediarios que las llevan a cabo y de los inversionistas que hacen uso de ellas. Sin embargo, creemos conveniente precisar el impacto que tiene esta actividad en las esferas económica y social de nuestro país, para de esta manera justificar un análisis conceptual más detallado de este sector.

El abandono de las clases populares por parte de la banca comercial es casi total. En efecto, podemos señalar que de 2,428 municipios que existen en México, únicamente 833 (34%) son atendidos por la banca comercial. Si bien estos municipios concentran al 82% de la población, debemos tener presente que, por cuestiones económicas y sociales, no debe considerarse al total de esa población como "bancarizada". Los habitantes de los 1,595 municipios restantes, que no cuentan con servicios bancarios, concentran al 64% de la población económicamente activa dedicada al sector primario. Cada una de las 8,066 sucursales de la banca comercial atiende a 11,700 habitantes en promedio, en contraste con una por cada 4,000 en los Estados Unidos y una por cada 2,100 en Europa Occidental. En las zonas urbanas, donde se ubica el 95% de las sucursales bancarias, esta carencia se ha compensado parcialmente con cajeros automáticos, pero aún es evidente la carencia de servicios en gran parte del país. Consecuentemente, es fundamental ampliar la prestación de servicios financieros a un mayor número de personas y localidades, principalmente al área rural¹.

¹ Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Conteo de Población 1995*. También MANSELL CARSTENS, CATHERINE, *Las finanzas populares en México*, pp. 30-34, y PÉREZ

Hasta mediados de la década de los setenta, las necesidades de ahorro de los sectores bajo y medio de la población de nuestro país eran satisfechas a través de las cuentas bancarias; sin embargo, a raíz del embate inflacionario y del surgimiento de la banca múltiple, el cual hizo posible a los bancos prescindir de los pequeños ahorradores, se inició un proceso de desestimulación para captar y mantener cuentas de pequeños y medianos ahorradores. Ante la falta de alternativas, cobraron auge los mecanismos informales de captación de ahorros, tales como las cajas populares (o cajas de ahorros, como se les denominará en adelante de manera indistinta), cooperativas y asociaciones civiles; pero no fue sino hasta la creación de las SAPS cuando se dotó al ahorro popular de un intermediario financiero formal *ad hoc*, que además de prestar servicios de ahorro, otorga créditos en condiciones competitivas.

El desarrollo del mercado de dinero y la liberalización financiera han incrementado los requisitos de la banca respecto de saldos mínimos y comisiones. Cuando las tasas de interés que pagaban sobre depósitos estaban reguladas, los bancos no necesitaban competir por financiamientos; podían pagar a sus ahorradores tasas de interés inferiores a las del mercado y así subsidiar la existencia de pequeñas cuentas de cheques y de ahorro. Sin embargo, ahora los bancos deben pagar a sus cuentahabientes tasas de interés similares a las del mercado y ya no pueden subsidiar las cuentas pequeñas, por lo que se establecieron los requisitos señalados. Ahora, mucha gente de bajos ingresos que alguna vez tuvo cuentas de cheques o de ahorro ya no goza de servicios bancarios, lo que ha generado un descenso importante de la tasa de ahorro interno.

Esta persistente tendencia a la marginalización financiera ha dejado su huella en la práctica del ahorro. En efecto, en 1975 el 31% de la población tenía una cuenta de ahorros; hoy, no más del 5% la posee². Aun cuando la población que tiene acceso a los servicios bancarios es numerosa en términos absolutos, entre ella misma hay una fuerte tendencia a la polarización. De conformidad con un informe del BM publicado en *La Jornada*, el 0.2% de las cuentas bancarias de todo tipo —de depósito, cheques, inversiones— concentra el 68% de los recursos

GEA, ARMANDO, *Sistemas financieros en poblaciones semi-urbanas y rurales en México*, en SHCP, *Ahorro y crédito en poblaciones semi-urbanas y rurales*, p. 40. Los campesinos carecen de servicios financieros, tanto en su calidad de productores como de consumidores. Una tercera parte de la población vive en el campo, y aunque controlan más de la mitad del total de la tierra, sólo generan 8% del PIB. 70% de la gente pobre vive en zonas rurales. La banca se ha especializado en créditos a corto plazo, alejándose de las necesidades del campo, por lo que los agricultores se acercan a los intermediarios informales en búsqueda de créditos a largo plazo y con costos de transacción similares o menores a los de la banca tradicional. FITCHETT, DELBERT A., *Estrategias para instrumentar servicios financieros en áreas rurales*, en SHCP, *op. cit.*, p. 13.

² CASARES, PABLO, "Servicios financieros para todos". *Filantropía*, octubre-diciembre de 1996. MANSELL cita una encuesta de la SHCP de 1984, en la que por cada habitante de los municipios rurales que tenían una cuenta bancaria en ese momento, dos declaraban ya no tenerla, mientras que el 75% de la población restante señaló no haber tenido nunca acceso a ese instrumento. MANSELL, *op. cit.*, p. 108.

depositados en el sistema, en tanto que el 44% de las cuentas apenas reúne 0.2% del dinero que el público confía a las instituciones de crédito.

NÚMERO DE CUENTAS Y RECURSOS CAPTADOS EN LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE³		
Número de cuentas		
Total	16'195,711	%
Hasta \$1,000	7'271,942	44.9
Hasta \$5,000	3'237,566	19.9
Hasta \$10,000	1'903,201	11.7
Hasta \$50,000	2'712,861	16.7
Hasta \$100,000	545,182	3.3
Hasta \$250,000	340,566	2.1
Hasta \$500,000	99,761	0.6
Hasta \$1 millón	43,683	0.2
Más de \$1 millón	40,959	0.2
Recursos depositados en cuentas		
Total	\$929,027'606,000	%
Hasta \$1,000	\$2,177'842,000	0.2
Hasta \$5,000	\$12,862'029,000	1.3
Hasta \$10,000	\$18,424'281,000	1.9
Hasta \$50,000	\$77,266'408,000	8.3
Hasta \$100,000	\$44,667'890,000	4.8
Hasta \$250,000	\$62,547'240,000	6.7
Hasta \$500,000	\$40,184'863,000	4.3
Hasta \$1 millón	\$36,072'745,000	3.8
Más de \$1 millón	\$634,824'308,000	68.3

La ausencia de personas de bajos recursos en los bancos o en otros sistemas financieros del sector formal, no se debe a que no ahorren, sino a deficiencias institucionales que han desatendido a la porción más grande del mercado, en términos del número de personas. Asimismo, la convicción de que la gente pobre siempre lo será, en tanto que los ricos lo son gracias a características personales, ha motivado la aparición de clichés que "justifican" la desatención bancaria: falta de cultura financiera, alto riesgo crediticio, nunca pagan lo que deben, se endeudan en exceso, piden prestado para gastos superfluos (como si las clases altas no hicieran lo mismo), no ahorran porque no tienen qué ahorrar, carecen de disciplina para hacerlo, etcétera. En el alejamiento del sector popular influye asimismo la desconfianza que se tiene en el sistema financiero, alimentada por frecuentes escándalos, y la carencia de liquidez y de rendimientos atractivos.

La explicable separación entre las clases populares y los intermediarios financieros formales, aunque tiene un origen muy arraigado y basado en gran parte en la desinformación, puede remediarse a través de la implementación de estrategias sencillas, como la captación de ahorros otorgando tasas de interés reales y atractivas (con lo que el intermediario financiero se fondearía y atacaría

³ AVILÉS, JAIME, "La banca que tenemos". *La Jornada*, 18 de julio de 1998.

un mercado nada despreciable), y el establecimiento de una relación entre la liquidez y los costos de transacción, por una parte, y la calidad de los servicios, por la otra. La desconfianza de la gente hacia el sistema financiero es un elemento subjetivo de difícil remedio; en primer lugar, deben corregirse efectivamente sus desviaciones, para a continuación establecer mecanismos de información sobre la solvencia y liquidez de las instituciones, y sobre la existencia de mecanismos de respaldo garantizado de las autoridades, ya sea a través de la supervisión y vigilancia, o mediante fondos de apoyo a los depósitos (el IPAB en el caso de los bancos, fideicomisos en el caso de otros intermediarios)⁴.

Por otra parte, la gente de escasos recursos sí puede representar un riesgo crediticio de seguridad razonable. Casi siempre su necesidad es para hacer frente a gastos significativos, esporádicos y a menudo imprevistos, tales como la compra de una casa, de bienes duraderos, para pagar gastos de hospitalización o reparaciones domésticas, o bien para realizar compras regulares de artículos tales como comida y combustibles. Además, mucha gente pobre se procura su propio empleo o es socio en microempresas o actividades agrícolas. Estos negocios, al igual que sus similares en el sector formal, utilizan el crédito para la inversión en plantas productivas y para capital de trabajo. En resumen, el crédito debe contemplarse como un mecanismo que permite, tanto a las empresas como a los individuos de todos los niveles socioeconómicos del ámbito rural o urbano, graduar con el tiempo sus flujos de ingreso-consumo para lograr un nivel de vida mejor y más estable⁵.

A diferencia de la extendida creencia en el sentido de que los mexicanos no ahorramos, ya sea por falta de una cultura del ahorro, o porque los ingresos que percibimos no alcanzan más que para la subsistencia, en varias ocasiones se ha demostrado que la población acude a diversos medios con el fin de preservar valores e incrementarlos, si bien en la mayoría de los casos, a través de instrumentos informales. Una de esas investigaciones, publicada por el diario *Reforma*, señalaba que el 47% de los encuestados afirmaron que ahorran recursos; este porcentaje aumentaba al 80% cuando se les pedía considerar medios de ahorro informales. Por otra parte, las cifras reflejan la desatención del sector popular por parte de la banca, pero reafirman el hecho de que, aún en las comunidades rurales —tradicionalmente las de mayor pobreza—, existen elementos y voluntad para ahorrar, a pesar de que esta actividad no la realizan a través de medios tradicionales.

⁴ VOGEL, ROBERT C., *Estrategias para movilizar ahorros en las áreas rurales*, en SHCP, *op. cit.*, pp. 25-27. Por otra parte, no debemos olvidar la experiencia de otros países, donde la necesaria colaboración entre los dos sectores del mercado es un requisito esencial para la movilización del ahorro, involucrando al sector rural, a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y demás sectores de bajos ingresos. RODRÍGUEZ, ENRIQUE, *Las instituciones populares de ahorro como vehículo de desarrollo*, en INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, *Ahorro nacional: la clave para un desarrollo sostenible en América Latina*, p. 127.

⁵ MANSELL, *op. cit.*, pp. 2-3.

En efecto, el ahorro en el sector popular no se define necesariamente como la acumulación de recursos en efectivo para consumo futuro en la forma de instrumentos financieros —efectivo, pagarés y depósitos bancarios—; también incluye la conservación de cualquier bien mueble por un individuo o grupo, para su uso o disponibilidad en el futuro. Por lo tanto, los bienes de consumo e inversión (ganado, aves de corral, monedas de oro y plata, alhajas, árboles frutales, techos de lámina de asbesto corrugado, televisores y videocaseteras) deben considerarse como ahorro, en la medida que también representan un valor almacenado. Cabe recordar que varios de estos artículos pueden ser fácilmente empeñados, por lo que funcionan como una forma relativamente líquida de ahorro. De igual manera,

EL AHORRO EN EL SECTOR INFORMAL⁶			
1) Localidad por instrumento de ahorro			
Número de habitantes	Banco	Tandas	Hogar
Menos de 2,500	12%	7%	30%
2,500 a 100,000	25%	19%	30%
100,000 a 500,000	27%	31%	31%
Más de 500,000	41%	23%	33%
Total	26%	20%	31%
2) Nivel de ingresos por instrumento de ahorro			
Ingresos en pesos	Banco	Tandas	Hogar
Menos de 800	10%	11%	19%
800 a 1,500	22%	20%	37%
1,500 a 3,000	29%	30%	39%
3,000 a 5,000	53%	22%	33%
Más de 5,000	67%	22%	18%
3) Instrumentos de ahorro por años de escolaridad			
	Más de 9 años	Menos de 9 años	
Instrumentos formales	17%	7%	
Instrumentos informales	31%	50%	
No ahorra	15%	25%	
4) Personas con ingresos menores de \$800 que ahorran en instrumentos formales			
Banco	10%		
AFORE	6%		
Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL)	2%		
Casa de bolsa	1%		
5) Principales medios de ahorro en localidades menores a 2,500 habitantes			
Granos	33%		
Animales	30%		
Hogar	30%		
Materiales de construcción	15%		

⁶ Referido a los tres meses anteriores a la aplicación de la encuesta. CAMPOS B., PILAR, "Las razones del ahorro". *Reforma*, 12 de enero de 1998.

los animales (cabras y aves de corral) generan "intereses" al reproducirse, dar leche o huevos, además de que pueden venderse con relativa facilidad.

Otras formas de ahorro son las retenciones que los patrones hacen a los salarios de sus trabajadores a pedido de ellos mismos; la formación de "tandas"⁷ con amigos o compañeros de trabajo, y préstamos a familiares, vecinos, socios o clientes, operaciones que rara vez se documentan. Estos hechos demuestran, en contra de lo que se pudiera pensar, que las clases sociales económicamente débiles sí tienen conocimiento sobre finanzas, utilidades y ahorro; la tendencia de la gente pobre a ahorrar en forma no financiera no debe verse como evidencia de su "falta de cultura financiera", sino como una consecuencia de la falta de instituciones e instrumentos de ahorro suficientemente atractivos y disponibles para ellos.

Un argumento a favor del ahorro popular es su importante potencial de participación en la acumulación de ahorro interno. En efecto, tal y como se analizará en un apartado próximo, esta actividad constituye una de las fuentes de ahorro más estables junto a los sistemas de pensiones. A diferencia de éstos, el ahorro popular se realiza de manera voluntaria, lo que implica un factor educativo de gran trascendencia para nuestra sociedad; de esta forma, se contribuye a crear un ambiente de democracia y de libertad económica, sin que la población ahorradora quede sujeta a agiotistas ni "coyotes", ni se vea obligada a emigrar en busca de trabajo o un mejor salario, pues sus propios recursos los retienen en sus lugares de origen⁸. Desafortunadamente, la prestación de sus servicios se encuentra muy limitada: los usuarios de este sistema apenas sumaban 5.5 millones en toda América Latina en 1997, menos del 3% de la población del área⁹.

La utilidad del ahorro popular puede desprenderse de la urgente necesidad de financiamiento para el desarrollo de actividades productivas, o para la satisfacción de necesidades como la vivienda. Respecto de esta última, debe recordarse que México requiere de 600 mil a 800 mil viviendas por año, pero mantiene un déficit calculado en 6 millones de casas habitación, de las cuales 1 millón corresponden al Distrito Federal. De nueva cuenta las soluciones tradicionales, como el arrendamiento y los programas gubernamentales, no son la

⁷ En el ámbito internacional, nuestras "tandas" son conocidas como ROSCAS (*rotating savings and credit associations*). Cfr. POYO, JEFFREY, *A conceptual framework for the regulation and supervision of credit unions: how does it differ from stockholder-owned banking institutions?* en BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), *Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito modernas y eficaces en América Latina y el Caribe*.

⁸ El elemento democrático ha sido de particular trascendencia en el ahorro popular; algunos de sus ejemplos más claros se encuentran en el desarrollo de los movimientos cooperativistas en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, los cuales se estudiarán en el Capítulo IV. Desafortunadamente, cuando no halla sus cimientos en un genuino movimiento popular, este sector también puede ser presa e instrumento de regímenes populistas y totalitarios, como sucedió con las cajas de ahorros españolas durante la dictadura de Francisco Franco.

⁹ Cfr. WESTLEY, GLENN y SHAFFER, SHERRILL, *Políticas y desempeño de las cooperativas de ahorro y crédito: morosidad y rentabilidad*, y BRANCH, BRIAN ET AL., *Superación de los problemas de gobernabilidad. ¿Qué se necesita?*, ambos en BID, *op. cit.*

solución, ya que mientras el primero ha reducido su participación en el mercado de un 60% en 1950 a un 8% en la actualidad, la función de los segundos se ha desvirtuado, al dirigirse a los sectores de ingresos medios y a los asalariados integrados "a los aparatos corporativos gubernamentales del llamado 'movimiento obrero organizado'". Como respuesta, los sectores de bajos ingresos acuden a la autoconstrucción sobre terrenos irregulares, incrementado así los índices de marginación¹⁰.

A pesar de ello, los intermediarios populares prestan servicio al extremo inferior del espectro económico, tradicionalmente muy desatendido por el sistema bancario formal. Por ejemplo, menos del 5% de las PYMES de América Latina tienen acceso al crédito formal —el otorgado por instituciones bancarias—; sin embargo, estas empresas representan la mitad de todo el empleo del área. Su potencial para la generación de empleo es igualmente desestimado: por cada 20 mil dólares de inversión en la gran industria se genera un puesto de trabajo, mientras que con 10 mil dólares de inversión en las PYMES, se pueden generar hasta seis empleos¹¹. Es precisamente esta capacidad, y el alejamiento de la banca formal, la que crea un nicho de mercado de gran importancia para el ahorro popular.

Una vez analizadas las características y el ambiente en que se desenvuelve el ahorro popular, podemos concluir que se trata de una actividad enfocada a captar recursos de la población que no cuenta con acceso a los servicios financieros tradicionales, ya sea en razón de su alejamiento físico, de su situación económica o de la ausencia de servicios y productos financieros propios para su condición; que es una importante fuente de financiamiento para las actividades productivas y para la generación de ahorro interno, y que como se verá en los siguientes apartados, mantiene siempre una estrecha relación con la comunidad en la que se desarrolla, incorporándola a sus procesos de administración y crecimiento, revirtiendo en ella misma las utilidades que genera.

2. ENTIDADES DEDICADAS AL AHORRO POPULAR. Determinar la importancia y magnitud del mercado financiero en las clases populares no es una tarea fácil, en virtud de la informalidad y diversidad de los organismos que lo componen. El grado de complejidad va desde las agrupaciones pequeñas y de corta duración, como las "tandas", hasta las organizaciones con sistemas contables y administrativos desarrollados, como las cajas de ahorro cuya existencia data de décadas. Varias figuras conforman lo que también es conocido en el medio como "banca comunitaria": SAPS, cajas de ahorro y cooperativas de ahorro y préstamo (CAPS), entre otras. Son organizaciones que fomentan el ahorro y el crédito

¹⁰ FUNDACIÓN PARA EL APOYO DE LA COMUNIDAD, A. C., *10 años de apoyo a la vivienda popular*, pp. 8-9.

¹¹ CASTRO, ÁNGEL V. en CONFEDERACIÓN MEXICANA DE CAJAS POPULARES, A. C. (CMCP) Y CAJA POPULAR MEXICANA, S. A. P. (ORGANIZADORES), *VI Congreso de cajas populares (memoria)*, p. 237.

popular. Para unas, su labor radica en hacer accesibles los servicios financieros a los sectores populares; para otras, implica un nuevo esquema de hacer filantropía, aprovechando las utilidades para obras de desarrollo comunitario. Sin embargo, pudiera decirse que, aunque tienen características y tamaños distintos, persiguen un objetivo común: ser organizaciones financieras con responsabilidad social.

En un estudio dirigido por la SHCP, los esquemas de ahorro y crédito popular se clasificaron en tres modelos dependiendo de su organización: 1) de tipo centralizado, donde el gobierno desarrolla un intermediario financiero propio, por medio del cual se captan recursos y se transfieren al gobierno central para su asignación, permitiendo operaciones de crédito a los cuentahabientes; 2) de tipo descentralizado, fundamentado en las cajas de ahorro, coexistiendo con el sistema de "ahorro postal"¹², relacionado con gobiernos regionales y municipales, y que atiende las demandas de crédito tanto del sector público como del privado, y 3) también de tipo descentralizado, ofreciendo los mismos servicios que el anterior modelo, pero con una autoridad que coordina, supervisa o realiza funciones de compensación, dejando que los recursos disponibles sean utilizados para el financiamiento de los particulares¹³.

El modelo centralizado asume que existe una escasez crónica de fondos prestables en las áreas rurales, por lo que se implementan políticas de "oferta dirigida". Estos créditos se ofrecen a bajo interés, para contrarrestar los efectos negativos de la economía y de otros programas gubernamentales – controles de precios, favorecimiento de productos, sobrevaluación de la moneda–; todo con objeto de formar instituciones de crédito especializadas, obligar a la banca a otorgar cuotas de su cartera crediticia a sectores "prioritarios", y establecer techos a las tasas de interés para el agro, entre otros fines. Los resultados no han sido alentadores, pues al no existir una eficiente captación de ahorros se termina dependiendo del subsidio, además de que la recuperación de cartera es baja, pasa por numerosas corruptelas y desincentiva aún más a la banca comercial, al generar un monopolio oficial en el crédito agrario¹⁴.

En efecto, la intervención gubernamental aplicando el modelo centralizado, ya sea con recursos propios o con apoyos de organismos financieros internacionales (Banco Mundial, BID u otros) no ha sido afortunada. Los programas implementados se han basado en los mismos clichés a que se aludió en el apartado anterior, otorgando préstamos con tasas de interés inferiores a las del mercado, con un sesgo caritativo, y estimando altas tasas de recuperación aún y cuando se tratara de financiamiento agrícola –los cálculos se basaban en ciclos agrícolas buenos, a pesar de que el agro es la actividad económica más riesgosa–

¹² Sistema extendido tanto en Europa Occidental como en Japón y Taiwán. El PAHNAI ya capta recursos a través de oficinas localizadas en oficinas postales de todo el país.

¹³ DIRECCIÓN GENERAL DE BANCA MÚLTIPLE, *Las cajas de ahorro en México*, pp. 1-2.

¹⁴ FITCHETT, *op. cit.*, pp. 13-14.

¹⁵. Más aún, estas organizaciones no aceptan depósitos y dependen del financiamiento externo, por lo que el ahorro y toda su carga benéfica quedan relegados. Consecuentemente, el crédito subsidiado no llega a los destinatarios, cunde la desilusión, y la necesidad de disponer de otros servicios financieros (entre ellos el ahorro) queda relegada. No se logra alcanzar los objetivos – suponiendo la existencia de buenas intenciones– porque los propios programas no resultan viables, tal y como lo ejemplifica MANSELL¹⁶ en la siguiente historia:

“El funcionario X estaba muy preocupado por la pobreza en su municipio. Era consciente de la importancia de las actividades de la microempresa para los pobres y supuso que mejorando su acceso al crédito los ayudaría a incrementar la productividad, el empleo y los ingresos. El funcionario ya había notado que la banca comercial desdénaba a los prestatarios de bajos ingresos y prefería prestar a las grandes empresas...

“Con la ayuda de donaciones y financiamiento subsidiado por el gobierno, el funcionario X puso en marcha un programa modelo para prestar a los microempresarios locales a tasas de interés inferiores a las del mercado. Dado que estos microempresarios pobres no parecían ser muy sofisticados, el funcionario X insistió en que la asistencia técnica personalizada y diferentes cursos sobre ‘cultura financiera’ fueran prerrequisitos forzosos para recibir préstamos.

“Esta operación iba a ser profesional, por lo que se contrataron coordinadores y funcionarios que no le prestarían a cualquiera. En particular, hicieron todo lo posible para asegurarse que sólo los clientes de bajos ingresos (en oposición a algunos amigos adinerados) recibieran préstamos. Además, tuvieron cuidado al evaluar en detalle el proyecto de cada microempresario para verificar que todos los costos estuvieran factorizados correctamente, que todos los flujos de efectivo esperados se hubieran detectado con precisión, y que se hubiera registrado una garantía adecuada. El programa parecía bueno y muy pronto el funcionario X fue tema de artículos periodísticos elogiosos donde aparecía fotografiado con microempresarios sonrientes y agradecidos.

“En poco tiempo, sin embargo, el programa empezó a quedarse sin dinero... [los materiales de trabajo] representaban gastos cada vez más difíciles de cubrir mediante el cobro de tasas de interés tan bajas. Mientras tanto, la inflación erosionaba el valor del capital del programa. Los fondos donados se habían agotado; varios de los coordinadores del programa renunciaron porque su sueldo no se había ajustado a la inflación o no era acorde con su experiencia, y podían ganar mucho más en otra parte...

“Varios microempresarios tenían buenas ideas y, de hecho, todas estaban detalladas en las evaluaciones del proyecto. Pero muchos habían tenido mala suerte y, después de todo, eran pobres. ¿Cómo podía esperarse que pagaran su deuda? El funcionario X y los

¹⁵ ADAMS, DALE W., *El uso del crédito como solución de los problemas rurales: lecciones de cuatro décadas de experiencia*, en SHCP, *op. cit.*, p. 5. También JOHNSON, SUSAN y ROGALY, BEN, *Microfinanciamiento y reducción de la pobreza*, p. 1.

¹⁶ MANSELL, *op. cit.*, pp. 173-177.

coordinadores del programa no tenían corazón para embargar la garantía de los morosos (su casa, en muchas instancias) o para llevarlos ante un tribunal. Otros participantes se enteraron de estos retrasos e incumplimientos y también ellos empezaron a atrasarse o a no pagar sus préstamos ya que pensaron: '¿y por qué voy a pagar yo si los demás no pagan?' Poco después algunos microempresarios se dieron cuenta de que el programa estaba mal de fondos y al sospechar que tal vez no sobreviviría para ofrecer más créditos, estuvieron aún menos motivados para pagar sus préstamos.

"Antes de irse a la quiebra, el programa concedió préstamos a unos cuantos cientos de microempresarios. Después, fue cancelado y dejó decepcionados y desilusionados al funcionario X, a los empleados, a los beneficiarios y a muchos miles de microempresarios merecedores de crédito que no pudieron ser atendidos..."

El fracaso en la forma tradicional de otorgar créditos se debe a los subsidios –tasas de interés menores a las del mercado o condonación de adeudos¹⁷–, lo que repercute en los ahorros, que se verán premiados con menores intereses producto de la recuperación de los créditos. La canalización de recursos a través de la banca comercial resulta complicada, toda vez que los costos de transacción desalientan a esas instituciones, restringiendo la expansión del sistema financiero a las áreas rurales. Por otra parte, un mayor número de personas puede beneficiarse de los servicios de ahorro que de los préstamos, siempre que se otorguen las oportunidades y los servicios adecuados. El manejo de depósitos impone disciplina a los intermediarios, pues son más cuidadosos con el otorgamiento y recuperación de créditos fondeados con depósitos que cuando utilizan recursos gubernamentales¹⁸. Poco a poco se extiende una metodología que tiende a sustituir a los programas institucionales y paternalistas, tal y como MANSELL lo señala en el cuadro siguiente.

No han sido pocos los casos en que la esfera gubernamental ha intentado regular el mercado del ahorro popular, con suerte diversa. A este respecto, ACOSTA ROMERO señala una posible invasión de competencias por parte de los gobiernos estatales, señaladamente los de Querétaro y Zacatecas, al anotar que en 1986 y 1987 promulgaron leyes de cajas populares a fin de regularizarlas en sus respectivas jurisdicciones¹⁹. Coincidimos con el autor citado, pues la facultad que la fr. x del art. 73 de la CPEUM otorga al Congreso de la Unión para legislar en torno a la intermediación y los servicios financieros es incuestionable, tal y como señalamos en el Capítulo anterior. Estas leyes son muy similares entre sí, pues tienen como origen la existencia *de facto* de las cajas populares, habiéndose diseñado ambas legislaciones con apego a un marco fundamentado en el régimen estatutario de las cajas y en los usos y prácticas de las mismas.

¹⁷ No es sorprendente que esta "estrategia" de redistribución de la riqueza a través de la condonación de créditos tanto vigentes como vencidos, se dé en tiempo de elecciones. Cfr. JOHNSON, *op. cit.*, p. 1.

¹⁸ ADAMS, *op. cit.*, pp. 6-8

¹⁹ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Nuevo Derecho Bancario*, p. 921.

PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

Metodología antigua

Lo único que quieren los pobres es crédito.

No necesitan otros servicios financieros, como pagos y ahorro.

Las tasas de interés de los agiotistas son explotadoras.

A los pobres no se les puede cobrar tasas del mercado.

Es necesario enseñar a los pobres una "cultura financiera".

Los promotores del programa (jóvenes de clase media) saben más que los microempresarios sobre los proyectos viables.

La manera "profesional" de manejar un programa es con prácticas bancarias en el procesamiento de solicitudes, la evaluación de proyectos y la solicitud y registro de garantías. La morosidad y el incumplimiento son inevitables en este sector.

Metodología moderna

Los pobres no necesariamente buscan endeudarse.

Los pobres tienen una gran necesidad insatisfecha de servicios de ahorro y pagos.

Las tasas de interés de los agiotistas se deben a los altos costos de transacción, de fondeo y el riesgo.

Los pobres han demostrado que pueden pagar las tasas del mercado.

Los pobres cuentan con un alto grado de "cultura financiera" (empeños, compras en abonos, cajas de ahorro, tandas).

Un promotor no siempre sabe más que el cliente; las evaluaciones detalladas no tienen sentido si los pobres no llevan registros detallados; los costos que representan los promotores sobrepasan al de los créditos.

Los costos de transacción basados en prácticas bancarias son prohibitivos si se aplican a operaciones pequeñas para clientes de bajos ingresos.

Las personas en grado extremo de pobreza pueden pagar un préstamo, si se les proporcionan incentivos para hacerlo y si el préstamo es adecuado para su capacidad de pago.

La Ley de Sociedades de Solidaridad Económica del Estado de Querétaro alude al rechazo sistemático que el ahorro popular sufría por parte del sector cooperativista, en virtud de que su actividad no encuadraba en los supuestos contemplados por la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC) vigente en ese momento. Asimismo, se fundamentaba en el contenido del art. 25 de la CPEUM, al señalar que la ley debería establecer mecanismos que faciliten la organización económica del sector social. Daba el carácter de personas jurídicas de derecho social a las cajas de ahorro, con capital variable y responsabilidad limitada, y estaban obligadas a obtener su registro ante el Gobierno Estatal, mismo que intervenía en caso de disolución de la sociedad y controversias; su art. 40 contenía un principio de regulación, al señalar que la Dirección de Promoción de Cooperativas de Trabajadores del Estado vigilaría el cumplimiento de esa ley, revisando la documentación interna de la sociedad, sancionando las faltas

existentes y supervisando la corrección de las anomalías determinadas. Todas las cajas populares operando en ese Estado con un número mínimo de cien socios, estaban obligadas a cumplir este ordenamiento²⁰.

Por su parte, la Ley de Cajas Populares del Estado de Zacatecas también se fundamentaba en el art. 25 constitucional, señalando en su Considerando Tercero que esa disposición faculta *al legislador ordinario*, entendiendo como éste al estatal, para establecer los mecanismos que faciliten la expansión de la actividad económica del sector social²¹. De manera general, este ordenamiento seguía las costumbres del cooperativismo y a su similar del Estado de Querétaro. Su art. 8º establecía como emblema de las cajas populares "...el escudo nacional del cooperativismo de ahorro y préstamo, que consiste en dos pinos de color verde, sobre un fondo amarillo oro encerrado por un círculo verde y al centro, superpuesto a los pinos, el indito mexicano que lleva en sus brazos un cerdito rojo". Asimismo, adoptaba el lema "Por un capital en manos del pueblo", tan frecuente en el sector.

Más recientemente, el Gobierno del Estado de Guanajuato creó en 1996 un organismo descentralizado denominado Sistema Estatal de Financiamiento al Desarrollo, el cual tiene por objeto crear las condiciones necesarias para los proyectos productivos que contribuyan al desarrollo de la Entidad, "...mediante la gestión de recursos suficientes, oportunos y en las mejores condiciones del mercado por conducto de las instituciones financieras existentes y las complementarias que promueva el gobierno estatal". Asimismo, se señala como parte de su patrimonio "las aportaciones que reciba de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras", y como algunas de sus funciones, "poner a disposición de los guanajuatenses la más amplia gama de fuentes de financiamiento para sus proyectos de inversión", e "incrementar la red de intermediarios financieros en el Estado para diversificar los canales de acceso al ahorro y al crédito"²².

En los hechos, lo anterior se tradujo en el sistema Microcréditos Santa Fe de Guanajuato, asociación civil constituida en mayo de 1997 ("organismo de la sociedad promovido por el Gobierno del Estado") que tiene como propósito identificar a líderes de las comunidades de la entidad, organizar "núcleos

²⁰ Cfr. LEY DE SOCIEDADES DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA del estado de Querétaro.

²¹ Entendemos que, al contemplar el art. 25 constitucional la expedición de ciertas leyes, éstas deberán ser emitidas forzosamente por el Poder Legislativo Federal, de conformidad con el art. 124 de nuestra Ley Suprema. Por otra parte, el art. 9 de la ley zacatecana señala que las cajas populares *deberán* formar parte de la Federación de Cajas Populares que opere en el Estado, contraviniendo así el principio de libertad de asociación que recientemente fue reafirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²² Cfr. arts. 3 a 5 del DECRETO GUBERNATIVO NÚMERO 24, POR VIRTUD DEL CUAL, SE CREA UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO, QUE SE DENOMINARÁ SISTEMA ESTATAL DE FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, AL QUE TAMBIÉN SE LE CONOCERÁ POR SUS SIGLAS SEFIDE.

solidarios" y otorgar créditos²³. El Gobierno Estatal presta capacitación y asistencia técnica a estos grupos, los cuales están compuestos por un máximo de 20 individuos, preferentemente mujeres dedicadas a actividades de autoempleo. Los créditos generan intereses bajos (3%, más 2% por concepto de asistencia técnica y capacitación), y los plazos de liquidación varían de acuerdo con el monto de lo prestado (desde 12 semanas para \$500, hasta 40 semanas para \$5,000). Los préstamos subsecuentes no pueden superar el monto anterior, más el 20% de lo que el socio ahorra en el mismo núcleo; así pues, este esquema constituye un incentivo al ahorro.

A noviembre de 1997, Santa Fe ya contaba con \$7'918,350 en activos –incluyendo capital inicial y ahorros–, y más de 23,000 socios distribuidos en 1,417 núcleos solidarios distribuidos por todo el Estado. Este sistema ya se ha extendido a otras entidades y ciudades, particularmente las que cuentan con administraciones pertenecientes al Partido Acción Nacional (Monterrey, N. L.; Tijuana, B. C.; Aguascalientes, Ags.; Chihuahua, Chih.; Tehuacán, Pue.; Torreón, Coah., y Oaxaca, Oax., además de los Estados de Tabasco y Tamaulipas)²⁴. Aunque es relativamente corta su vida y los resultados parecen alentadores, no puede dejar de señalarse la responsabilidad en que incurre el Gobierno de Guanajuato al promocionar un esquema irregular de captación de recursos en franca violación de los arts. 103 de la LIC y 38-P de la LGOAAC. Lo anterior, independientemente de la intención y funcionalidad de esta empresa, y del ámbito de regulación que deberá aplicarse al ahorro popular.

La intervención del sector privado, específicamente de la banca comercial, tampoco ha sido afortunada, pues desatiende el ahorro popular con base en su percepción de los riesgos, altos costos de transacción y de monitoreo, falta de garantías colaterales y de conocimiento del sector. Particularmente, en tiempos de baja liquidez, los sectores con altos costos y riesgos resultan ser los menos atractivos para la banca comercial. Se dice inclusive que los factores socioculturales –raza, género o posición económica– influyen en el otorgamiento de créditos²⁵. Para la banca internacional, que incursiona desde finales de la década pasada en los mercados financieros latinoamericanos, estos factores se suman al proteccionismo que hasta entonces imperaba en nuestras economías. Sin embargo, a mediados de los años noventa, la banca española –BBV y Santander, principalmente– se estableció en el área con base en una fuerte dependencia tecnológica, lo cual les ha ayudado a abatir costos de operación y atacar el mercado popular y de las PYMES con productos atractivos²⁶. Debe

²³ La metodología utilizada se inspira en varias organizaciones del mismo tipo alrededor del mundo, de las cuales la más conocida es el *Grameen Bank* de Bangladesh. Esta organización y otras semejantes se estudiarán en el Capítulo IV.

²⁴ GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, *Santa Fe de Guanajuato ja tu alcance!*

²⁵ YOUNG, ROBIN ET AL., *Microfinance guarantees*, p. 3.

²⁶ BBV se ha establecido en América Latina en los siguientes casos: Banco Continental (Perú, 1995), BBV-Probursa (México, 1996), Banco Ganadero (Colombia, 1996), Banco Provincial (Venezuela, 1997), y Banco Francés (Argentina, 1997). Por su parte, Santander ha logrado presencia con Banco Santander (Chile, 1991, Perú, 1995, y Colombia, 1997), Créditos Personales

destacarse, sin embargo, que estos servicios se enfocan principalmente a la captación de ahorros, descuidando el factor crediticio por las razones expuestas, y se ubican preferentemente en el medio urbano.

En el caso específico de México, son pocas las situaciones en las que el sector privado se ha decidido a incursionar en el ahorro popular, siempre con fines lucrativos. El 19 de marzo de 1997, Banca Serfin anunció la apertura de sucursales de esa institución de crédito en más de 500 puntos de venta de la cadena comercial Elektra, con lo cual se acercaban los servicios financieros a una clientela de clase media baja, que hasta ese momento dependía de los servicios informales. A mediados de 1998, los productos que Serfin ofrecía en estas sucursales incluían un sistema de ahorro semejante a las "tandas". Debemos señalar que esta empresa no está exenta de intereses comerciales, pues tanto Serfin como Elektra esperaban beneficiarse con esta alianza: la primera, a través de la captación de recursos, tan necesaria en esos momentos, en tanto que Elektra percibiría una porción de las utilidades generadas por los recursos captados precisamente a través de las sucursales bancarias instaladas en sus tiendas.

Otro de los contados casos en que la iniciativa privada ha abordado el ahorro popular, en este caso a modo de patronato, es el representado por el Grupo Industrial Bimbo. En esta empresa, el monto de ahorro es determinado voluntariamente por los trabajadores, y se descuenta en nómina (7% en promedio). El monto ahorrado se reintegra al trabajador al final del año, con una tasa aproximada del 20%. Los préstamos solicitados a la caja, que deben pagarse antes de finalizar el año, causan un interés del 30%. La diferencia entre las tasas activas y pasivas se reparte, en un 66%, entre los trabajadores que ahorraron, en proporción a su ahorro; el resto se divide entre quienes ahorraron y no pidieron prestado. La empresa ofrece la oportunidad de adquirir acciones de ella, con el fin de generar una inversión más permanente. En Grupo Industrial Bimbo, el 60% del personal ahorra con este esquema, y el 10% es accionista de la empresa²⁷.

En un ambiente tan confuso, en el que la sociedad ha buscado ocupar el vacío dejado por la autoridad, no pueden faltar los organismos no gubernamentales. Estos grupos a veces son ramificaciones de una agrupación internacional, aunque las hay de origen nacional. Entre las primeras se encuentra la *Foundation for International Community Assistance*, con sede en Alexandria, Estados Unidos, que apoya programas filiales en doce países de África y América Latina —entre ellos México— destinados a establecer y supervisar "bancos comunitarios" al estilo del *Grameen Bank* de Bangladesh. En 1994 apoyaban a 48,000 personas, 90% de ellas mujeres en extrema pobreza, agrupadas en 1,732 "bancos". La cartera de préstamos era de \$14 millones, el préstamo promedio era

(Uruguay, 1995), Río de la Plata (Argentina, 1996), Banco Mexicano (México, 1997), y General de Comercio y Noreste (Brasil, 1997). MARULANDA, BEATRIZ, *Aquí vienen: los bancos comerciales y el nuevo empuje hacia el crédito de consumo y para la pequeña empresa*, en BID, *op. cit.*

²⁷ SERVITJE, LORENZO en CMCP, *op. cit.*, pp. 115-116.

de \$287, y los ahorros eran de \$7 millones. La tasa de recuperación era de 88.21%

Por otra parte, el Centro de Apoyo al Micro-Empresario es una organización no lucrativa con sede en la Ciudad de México, que ofrece préstamos a la microempresa desde 1993. Aplica su programa en un barrio del valle de Chalco, con la metodología de la *Foundation for International Community Assistance*, pero con dos modificaciones: a) al concentrar sus recursos y personal en un área restringida, se abaten costos de transacción, y b) en vez de dar membresías en cuanto ahorran \$1,000, el Centro planea agruparlos como miembros de una unión de crédito y ahorro. En este sentido, no se contemplan los principios cooperativistas de "puerta abierta" y "un hombre, un voto", que a decir de los organizadores "tienden a promover la fragilidad financiera". A enero de 1995, tenía 64 "uniones" con 1,354 miembros, 80% de ellos mujeres. El préstamo promedio era de \$1,540, la cartera crediticia era de \$373,000 y los ahorros totales ascendían a \$249,000. La morosidad era de 0%²⁸.

A diferencia de las organizaciones no gubernamentales y de los organismos oficiales, los intermediarios del ahorro popular prestan un servicio completo y tienen un gran potencial de crecimiento. Asimismo, tienen ventajas ante los bancos comerciales, como un mejor conocimiento de la clientela, y medios de presión efectivos para evitar la morosidad –presión social inclusive–²⁹. Cabe destacar que el ahorro popular es en la mayoría de los casos informal; sin embargo, el Gobierno Federal ha intentado progresivamente dotar de normas regulatorias a cada uno de los intermediarios que se describen en los siguientes apartados. BORJA MARTÍNEZ asegura que, de hecho, la excepción contemplada en el art. 103 fr. I de la LIC se propone dejar una puerta abierta para autorizar a otras personas a captar recursos del público, cuya actividad se considera benéfica; asimismo, que el desarrollo del sector se ha visto obstaculizado por la carencia de un marco jurídico que lo reconozca y dé seguridad jurídica a sus ahorradores³⁰.

El ahorro es practicado por personas que tienen un nexo social o económico, de tal manera que la creación de cajas de ahorro, "tandas" u organizaciones similares, ha sido siempre muy popular. Su mercado natural es la clase popular, que forma el estrato más importante de la población y en donde el potencial de desarrollo de los servicios financieros es elevado. Se caracterizan por una estructura descentralizada que involucra activamente a las personas dentro de la comunidad, y que asegura flexibilidad en el ajuste de los servicios a la competencia y a las necesidades de los socios. Es comprensible, por tanto, el espíritu de "alegalidad" que campea en el sector, principalmente entre las cajas de ahorro desreguladas, fomentado por la indiferencia tanto gubernamental como de la banca comercial.

²⁸ MANSELL, *op. cit.*, pp. 184-189.

²⁹ WESTLEY, *op. cit.*

³⁰ BORJA MARTÍNEZ, FRANCISCO, *El nuevos sistema financiero mexicano*, pp. 118-119.

En efecto, desde el punto de vista de los pobres, existen dos sistemas financieros: formal e informal. El primero suele estar casi siempre fuera de su alcance; de hecho, en la práctica, al igual que el cúmulo de sus actividades económicas, la mayor parte de su actividad financiera se desenvuelve en un ámbito extralegal; sin autorización, sin supervisión, por lo general libre de impuestos, inadvertida en los registros y datos oficiales, con tasas de interés elevadas y préstamos pequeños y a corto plazo³¹. Ante la falta de una competencia "oficial", se ha desarrollado toda una gama de servicios financieros, que intentan satisfacer las necesidades de la población económicamente débil³², estableciendo un auténtico mercado financiero donde se captan ahorros, propiciando su movilización a través de la venta de productos con un precio determinado³³.

Otra fuente de crédito importante y relativamente barata es el empeño. Proporciona liquidez inmediata para ahorros en forma de metales preciosos y bienes de consumo duradero. Los préstamos fluctúan entre 40% y 80% del valor real del objeto pignorado, de manera que el deudor tiene un fuerte incentivo para pagar su deuda. Los costos para el prestamista son bajos, pues no requieren de instalaciones especiales ni de personal, y el valor de los objetos empeñados es de fácil cálculo. El prestamista, como una institución bancaria, obtiene sus mayores utilidades de los intereses que cobra, y no de la venta de los bienes no redimidos, en virtud de que por el dinero que no es cubierto pierde costo de oportunidad. Por su parte, la gente que recurre al empeño, en su mayoría, no lo hace por desesperación, sino para obtener liquidez con la cual enfrentar obligaciones a corto plazo, y pagan el préstamo también a corto plazo.

Sin embargo, el servicio que ofrece la industria legal del crédito prendario en México es sumamente deficiente. Sólo existen 35 casas de empeño legales en toda la República, 13 de las cuales se encuentran en la Ciudad de México. Para muchos prestatarios acudir al Nacional Monte de Piedad o al Montepío Luz Saviñón significa un viaje largo y quizá dejar de trabajar un día. Por lo tanto, para la mayoría de los mexicanos utilizar las casas de empeño no

³¹ Las tasas de interés son altas porque los riesgos también lo son: inflación elevada, costos de transacción altos (especialmente en el medio rural, como los transportes necesarios para las gestiones de cobro). Asimismo, en las zonas rurales las tasas de interés pueden variar considerablemente, dependiendo del ciclo agrícola: suelen ser más elevadas antes de la cosecha, y bajas después de ella, cuando se tiene la certeza del pago y la demanda de créditos es débil. Por otra parte, en una economía a escala o "al día", como es la de los pobres (cigarros por pieza, azúcar por taza, cemento por kilo) los créditos pequeños y a corto plazo son menos riesgosos y más baratos, lo cual es importante para el prestamista y para el acreditado.

³² Las clases populares envían dinero a sus familiares mediante "transferencias de bolsillo", es decir, llevando el dinero ellos mismos. Asimismo, se utilizan los *money orders* que ofrecen varias compañías de transferencias de fondos. En el medio rural, los comercios cambian cheques con descuento, proporcionando así un servicio bancario. Del cambio de divisas enviadas por la inmigración mexicana en los Estados Unidos, se ocupan los centros cambiarios y los "cangureros", personajes que recorren el campo a bordo de vehículos de doble tracción, armados hasta los dientes y con el dinero producto de sus transacciones en pequeñas bolsas colgadas de la cintura.

³³ FITCHETT, *op. cit.*, p. 11.

constituye una opción real. En cualquier caso muchos clientes potenciales ni siquiera saben de su existencia. Más aún, cualquiera que pase por un montepío antes o después de un período vacacional puede atestiguar que las filas de gente son larguísimas. Además, para muchos prestatarios la discreción es importante, y en estos establecimientos tienen que formarse a la vista de todos.

NACIONAL MONTE DE PIEDAD TASAS DE INTERÉS ANUALIZADAS ³⁴		
Categoría de prenda	Tasa mensual	Tasa anualizada
Alhajas	3.5%	42.0%
Bienes muebles	3.5%	42.0%
Géneros	2.0%	24.0%
Automóviles	3.5%	42.0%
Cargos por almacenaje	5.5%	66.0%

Una última entidad privada que puede ejercer funciones de intermediario del ahorro popular, aunque con un carácter marcadamente filantrópico, lo constituyen las fundaciones, de amplios antecedentes jurídicos en Iberoamérica, pero escasamente reguladas en México. Si bien desde tiempos coloniales estuvieron ligadas estrechamente a la Iglesia Católica, la reforma liberal pretendió incorporar los bienes eclesiásticos al proceso económico; en lugar de fomentar y estimular las actividades altruistas o caritativas, se imprimió un fuerte sello de control y vigilancia a estas actividades, aunque atribuyendo estas facultades a los Poderes Legislativos de los Estados. En este sentido, el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, establece parámetros que no difieren de sus similares del resto del país, al reconocer la libertad de los individuos para asociarse con objeto de realizar actividades cuyos fines no sean preponderantemente de tipo económico, bajo la figura jurídica de asociación civil³⁵.

En México, los particulares que desean participar en diversas causas de beneficio social, sin fines de lucro, pueden adoptar la forma de asociación civil o de institución de asistencia privada, también de competencia local. Conforme a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, estas instituciones son reguladas y vigiladas por una Junta de Asistencia Privada. La Ley de la materia establece una distinción entre asociaciones y fundaciones, en tanto que las primeras se constituyen por voluntad de las partes y sus miembros aportan cuotas periódicas, mientras que las segundas se constituyen mediante la afectación de bienes de propiedad privada que se dedican a la realización de actos de asistencia³⁶. Estas modalidades, aunadas a un régimen fiscal preferente,

³⁴ Datos a septiembre de 1994. MANSELL, *op. cit.*, p. 102.

³⁵ Arts. 2673 y ss.

³⁶ Cfr. arts. 1º y 2º frs. IV y V de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. También PIÑAR MAÑAS, JOSÉ LUIS y GARCÍA GARCÍA, JUAN ANDRÉS, *Las fundaciones en Iberoamérica*, pp. 293-295.

favorecen la existencia de las fundaciones, aunque su limitado patrimonio no permite su incursión en el ahorro popular.

Podemos concluir este apartado señalando que, a pesar de las condiciones económicas adversas, la población ha implementado medios irregulares que contribuyen a satisfacer parcialmente sus necesidades financieras. Asimismo, la naturaleza y operación de las entidades se desarrolla en función tanto de la situación económica de los individuos, como de las facilidades y auxilio con los que cuentan: los programas e instituciones gubernamentales, el patrón que accede a retener parte de los salarios, la posibilidad de comprar bienes de consumo o de capital, o el apoyo de un organismo no gubernamental. Con objeto de determinar las características del sector, en el siguiente apartado estudiaremos las circunstancias en que se desenvuelven los principales intermediarios del ahorro popular, excepto las SAPS, a las que dedicaremos el próximo Capítulo.

3. CAJAS DE AHORRO. El origen de las cajas de ahorros no se conoce con exactitud, aunque ya podemos localizarlas en Alemania, Suiza e Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVIII como uno de los efectos sociales de la revolución industrial y el desarrollo capitalista, en la búsqueda de alternativas para mejorar las condiciones económicas de los trabajadores urbanos y rurales que estaban siendo desplazados por la tecnología, y que no tenían acceso al crédito bancario³⁷. Asimismo, esta aparición se dio en una etapa de profundas transformaciones políticas –desmoronamiento del Antiguo Régimen y Revolución Francesa– y sociales –tránsito de una sociedad estamental (nobleza, clero y plebe) y especialmente rural, a una sociedad industrial y clasista (burgueses y proletarios). De esta situación nacería una nueva clase social, la burguesía, que tras haber conseguido el poder económico se haría del poder político³⁸.

A juicio de Heinrich von Eurenberg, citado por Pedro J. Bonanni, la primera caja de ahorro habría sido organizada en Brunswick en 1765 (*Herzogliches Leinhaus*), mientras que los italianos Barón de Gerardo y Alfredo Codacci Pisanelli, citan a la fundada en Hamburgo en 1768 (*Die Sparkasse der*

³⁷ Cfr. EGUÍA VILLASEÑOR, FLORENCIO ET AL., *Los pioneros de Rochdale*, p. 15. "No hay datos confiables respecto a los salarios en ese período, pero en la industria algodonera del distrito de Manchester, donde los jornales eran más altos que en Rochdale, el jornal de los tejedores manuales había descendido de una libra esterlina semanal [veinte chelines] a comienzos del siglo XIX, a siete u ocho chelines al comienzo de la década de 1840. Los tejedores varones de Leeds, que recibían de 24 a 30 chelines para 1820, vieron reducido su salario a doce o catorce chelines para 1840". Una descripción de la pobreza en que vivía la villa de Rochdale trascendió a la Cámara de los Comunes en 1841: "...había 136 personas viviendo con 6 peniques a la semana, 200 con diez en el mismo período de tiempo, 508 con un *shilling* [chelin] semanal, 855 con un *shilling* 6 peniques por semana y 1,500 estaban viviendo con un *shilling* y 10 peniques semanarios. Cinco de cada seis de las personas mencionadas, escasamente tenían cobijas, 85 familias no las tenían y 46 familias más tenían camas de paja sin ninguna cubierta". Cfr. ROJAS CORIA, ROSENDO, *Introducción al estudio del cooperativismo*, p. 30.

³⁸ GONZÁLEZ MORENO, JOSÉ MANUEL, *Naturaleza y régimen jurídico de las cajas de ahorros*, p. 8.

Gesellschaft zur Beforderung der Kunste und Nutzliche Gewerbe); esta última es la versión más aceptada, como consta en las actas del Primer Congreso Internacional del Ahorro, celebrado en Milán en 1924. En poco tiempo, el movimiento se extendió a otros países europeos, así como a los Estados Unidos y Canadá, en forma paralela al cooperativismo internacional³⁹.

La idea de una caja de ahorro institucionalizada fue del magistrado francés Hugues Delestre, quien la concibió como una gran construcción o "Monte", dedicada a la caridad cristiana (*Mont de Pieté*)⁴⁰. La idea, expuesta en su obra *Le premier Plan de Mont de Pieté Francais consacré a Dieu, présenté a la Royne régente mère du Roy et du Royaume* (París, 1611), parece provenir de los *Monti di Pietá* o *Montes Pietatis* italianos, pero reestructurando sus funciones: además de contar con diversos servicios asistenciales –hospital, asilo de ancianos, seminario, escuelas–, el *Mont de Pieté* tendría "cajas fuertes con triples llaves" para recoger, conservar y administrar los ahorros no sólo de los parisinos, sino también de los peregrinos, pequeños artesanos y de los pobres en general. La institución abonaría un interés del 5.88%, los administradores desempeñarían su cargo gratuitamente, y no podrían negociar a título personal con los ahorros recolectados⁴¹.

Recogiendo la propuesta de Delestre, en 1766 Faiguet de Villeneuve propuso la creación de un Monte de Piedad con el fin de fomentar entre las clases bajas las virtudes del ahorro. Parece que Mirabeau utilizó por primera vez el término "caja de ahorro" (*caisse d'épargne*) al apoyar en la Asamblea Nacional el proyecto de Joaquín Lafarge. Éste había sido presentado como una especie de las ya extinguidas "tontinas"⁴², con la peculiaridad de que la institución colocaba de forma rentable y segura los ahorros de las personas económicamente modestas. Se trataba de una institución con perfil de caja de ahorro y una clara inspiración filantrópica, pero que se extinguió en 1809 al aparecer intereses particulares de carácter especulativo.

Aunque las más antiguas cajas de ahorro aparecieron en Alemania (las ya citadas de Brunswick y Hamburgo, además de Bonndorf en 1767, Oldemburgo en 1786 y Kiel en 1796) y Suiza (Caja de Coire en el Cantón de Grisones en 1779, Berna en 1787, Ginebra en 1789 y Basilea en 1792), fue en Inglaterra, cuna de la Revolución Industrial, donde adquirieron mayor auge y desarrollo, sobrepasando rápidamente y con mucha diferencia a los mencionados países, no sólo en número sino también en importancia y trascendencia práctica. El líder del utilitarismo

³⁹ Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE BANCA MÚLTIPLE, *op. cit.*, pp. 2-3, y CAMARGO ASCENCIO, JOSÉ y MARTÍNEZ RINCÓN, ALBERTO, *Estudio de carácter general sobre las cajas de ahorro populares*, p. 1.

⁴⁰ De hecho, la existencia de las primeras cajas estaba estrechamente relacionada con los montepíos, como veremos al analizar el caso español.

⁴¹ GONZÁLEZ MORENO, *op. cit.*, p. 9.

⁴² La denominación de "tontina" proviene de su inventor, el italiano Lorenzo Tonti, quien en 1653 implantó en Francia un sistema de ahorro por el que varias personas constituidas en asociación sumaban sus ahorros, con objeto de incrementarlos. A la muerte de uno de los socios, su participación pasaba a los restantes socios.

inglés, Jeremías Bentham, fundó en 1799 el *Frugality Bank*. Por su parte, la famosa filántropa y escritora Priscila Wakefield fundó un año antes la *Friendly Society for the benefit of Women and Children*, que posteriormente llegó a conocerse como Banco de Caridad de Tottenham; éste fue reorganizado en 1804 por el Parlamento, sirviendo de modelo a las primeras cajas de ahorro o *Saving's Banks* ingleses⁴³.

En cuanto a México, las menciones a las cajas de ahorro son múltiples, tanto en la época prehispánica como en la Colonia. Un ejemplo de lo anterior fueron los pósitos, instituciones para el almacenamiento de granos para facilitarlos a los agricultores, tanto para la siembra de sus tierras como para la atención de sus necesidades. Asimismo el virrey Antonio de Mendoza, notando la organización colectivista de sus súbditos, creó las Cajas de Censos y Bienes de Comunidad o "cajas de comunidad", con una contribución de real y medio (o su equivalente en obras o mercancías) por indio, con el fin de crear un fondo común para que los naturales acudieran a él en caso de necesidad, para sufragar los gastos del pueblo o para el pago de tributos cuando los particulares no alcanzaban a cubrirlos. Esta institución se extendió posteriormente a todos los dominios españoles⁴⁴.

Al inicio de la vida independiente de México, se pensó en la formación de cajas de ahorro entre los obreros y la clase menesterosa como un medio de ayudarse en sus necesidades; esta campaña tomó auge con la difusión de las ideas económicas de Lucas Alamán. En los años cuarenta del siglo pasado, varios órganos oficiales como las Juntas de Industria y de Fomento de Artesanos, invitaban al pueblo a que formara cajas de ahorros:

"Cuando un artesano enferma o cuando en la vejez ha agotado sus fuerzas o perdido la agilidad de los sentidos necesarios, se ve reducido a la mendicidad; y si muere, la deja por herencia a su pobre familia. Esto ha hecho discernir el medio de que en su decadencia encuentren los artistas fondo para establecer sus talleres, y un recurso para las enfermedades y la vejez, y aun para que en su muerte no perezcan sus familias. Este medio ha sido el de la formación de cajas de ahorros. Una vez creados estos establecimientos, de que hemos visto ocuparse a nuestros escritores y funcionarios, aunque sin efecto hasta ahora, la necesidad de poner una pequeña suma en la caja haría que se evitase el emplearla mal en los días festivos. La moral y la riqueza pública están igualmente interesadas en estos establecimientos; y nosotros en esta convicción nos habremos de ocupar de materia tan influyente en el bienestar y en las esperanzas del pueblo laborioso"⁴⁵.

⁴³ Es precisamente con los ingleses cuando el movimiento cajista se expande por el resto de Europa y el mundo: surgieron cajas de ahorro en Suecia (Bromo) en 1813; *Mutual Saving Banks* en Estados Unidos, donde en 1865 ya había más de 500; en Australia (Sydney) y en Austria (Viena) desde 1819; en Dinamarca y Rusia desde 1820, en Yugoslavia en 1822 y en Irlanda desde 1836.

⁴⁴ Cfr. ESQUIVEL OBREGÓN, TORIBIO, *Apuntes para la historia del Derecho en México*, t. I, pp. 363-364, y MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO, *El crédito agrario en México*, pp. 37-45.

⁴⁵ ROJAS CORIA, *Tratado de cooperativismo mexicano*, pp. 106-107. Citando al *Semanario Industrial* del 15 de junio de 1841.

Estas cajas estaban dirigidas a los criados domésticos, a quienes se ofrecía un depósito seguro; a las mujeres, quienes "juegan menos a la lotería", y a los hombres, para que "frecuenten menos las vinaterías". Se atribuían de igual forma virtudes morales a las cajas de ahorros, como el arreglo, la fidelidad, la paz y la economía; de industria, pues los jornaleros y artesanos se moralizarían "disminuyendo los almuerzos, las bebidas y la pérdida de un día a la semana, es decir, el *san lunes*"; e inclusive incidían cuestiones como la seguridad, pues los jornaleros podrían acudir a ellas una vez por semana en las ciudades, a fin de depositar sus ahorros y no arriesgarse a perderlos en los caminos rurales a manos de los salteadores, o a quedar olvidados al pie de algún árbol o dentro de una olla vieja enterrada. ROJAS CORIA señala que la primera caja de ahorro fue fundada en la ciudad de Orizaba en 1839, y llevó el nombre de "Sociedad Mercantil y de Seguridad de la Caja de Ahorros de Orizaba"⁴⁶.

El ingreso, si bien en forma tímida, de las cajas de ahorro en la legislación financiera, lo encontramos en la exposición de motivos de la LIC de 1897, donde se les distinguía, junto a los bancos prendarios y los almacenes generales de depósito, de las instituciones de crédito a las que se dirigía la ley citada; igualmente, en el art. 2º fr. I del Decreto que crea la Comisión Nacional Bancaria del 24 de diciembre de 1924, el cual las sometía a la vigilancia de ese organismo⁴⁷, y en el Capítulo VI de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 31 de agosto de 1926⁴⁸, aunque en el caso de este último ordenamiento, es clara la intención del legislador de identificar a las cajas de ahorro con bancos de ahorro, es decir, con un tipo específico de instituciones de crédito dedicadas preponderantemente a captar recursos y a otorgar créditos al consumo e hipotecarios.

La inmigración europea de mediados del siglo pasado fructificó en 1877 con la fundación del Banco Social del Trabajo, que estaba organizado a la manera de las cajas Raiffeisen⁴⁹. Sin embargo, no es sino hasta el inicio de este siglo que las cajas de ahorro aparecen con fuerza en el medio popular, tanto a través de las cajas de ahorro previstas por la Ley Federal del Trabajo de 1931, como con las cajas Raiffeisen llevadas por inmigrantes alemanes e italianos a los estados de Jalisco y Michoacán. Estas últimas inspiraron a las sociedades cooperativas de crédito agrícola previstas en las Leyes de Crédito Agrícola de 1926 y 1931, las cuales tuvieron escaso éxito debido a que la cultura cooperativista y crediticia aún no permeaba en el medio rural. Las cajas Raiffeisen toman el nombre de su organizador, Federico Raiffeisen, quien junto con Hermann Schultze inició en Alemania, a finales del siglo pasado, la agrupación de agricultores en cooperativas

⁴⁶ *Loc. cit.*

⁴⁷ SHCP, *Legislación bancaria*, t. V, p. 45, y t. I, p. 319.

⁴⁸ *Ibidem*, t. I, pp. 393-400. El art. 151 de esta ley señalaba: "El origen de los fondos de estas instituciones y sus nobles objetos, exigen que su manejo sea exacto y honrado por excelencia, y que la autoridad haya de ser severa para vigilar esa administración y exigir las responsabilidades a quienes faltan a su deber con relación a ella".

⁴⁹ ROJAS CORIA, *Introducción al estudio del cooperativismo*, p. 154.

que les permitieran tener acceso al crédito. Estas cajas presentan las siguientes características, compartidas esencialmente por todo el movimiento cooperativista:

1. Solidaridad ilimitada de los socios como garantía;
2. Circunscripción comunal, a fin de que todos los miembros se conozcan;
3. Préstamos a largo plazo y reducido interés;
4. Participación de bajo precio;
5. No reparten beneficios, pues se limitan a formar un fondo perpetuo para procurar crédito gratuito a generaciones futuras;
6. Servicio de administración gratuito, y
7. Patronato a menudo religioso⁵⁰.

El medio religioso, desde la época de la Colonia, fue propicio para el desarrollo de actividades comunitarias. Precisamente, fue la Iglesia Católica la que en 1951, a través de los padres Pedro y Manuel Velázquez Hernández, y Carlos Talavera, inició el movimiento cajista moderno en nuestro país⁵¹. En este sentido, se tomaron como modelo las *caisses populaires* del Movimiento *Desjardins* en Quebec, Canadá, las que también tienen un fuerte contenido religioso. Asimismo, se contó desde un principio con la asesoría del movimiento cooperativista mundial, particularmente a través de la *Credit Unions National Association* de los Estados Unidos. La primera caja popular se creó en la Ciudad de México en 1951, con el nombre de "León XIII", seguida por numerosas cajas en todo el país, sin que exista certeza de su número exacto ni su localización. Para 1952, la CMCP ya otorgaba modelos de estatutos y asesoría a los interesados en formar una caja de ahorro⁵².

Consideramos que la agrupación de los intermediarios dedicados al ahorro popular, ya sea a través de la CMCP en el caso de las cajas de ahorro, o de la Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo, A. C., respecto de

⁵⁰ ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, pp: 894, 920.

⁵¹ La Iglesia Católica fue un factor determinante para el desarrollo de las cajas populares, tanto en México como en el resto de América Latina y en Quebec con el Movimiento *Desjardins*; lo anterior, a raíz de las doctrinas de desarrollo social que la permearon y que pugnan por una mejoría en las condiciones materiales del pueblo como un medio de respeto a la condición humana del individuo ("Con razón cuando los errores religiosos o políticos, cuando el régimen capitalista, cuando los regímenes totalitarios, nazistas o comunistas, han aparecido destruyendo o poniendo en peligro la dignidad de lo humano, solo la Iglesia ha mantenido la misma voz airada de protesta". UGALDE MONROY, LUIS, *Cajas Populares – Objetivos*, p. 65). No deja de llamar la atención el hecho de que el movimiento cajista se ha desarrollado de manera importante en la región del Bajío, donde compete en algunas plazas —a través principalmente de Caja Popular Mexicana y Caja Libertad— con la banca comercial. Lo anterior se puede explicar tanto por la presencia de esta Iglesia como por las actividades agrícolas que se llevan a cabo, y por la fuerte expulsión de inmigrantes a los Estados Unidos, que envían remesas de dinero a sus familiares.

⁵² Todas las fuentes coinciden en los mismos hechos, aunque pueden encontrarse relatados en ROJAS CORIA, *Tratado de cooperativismo mexicano*, pp. 574-576. También, de manera más amplia y novelada, en EGUILA VILLASEÑOR, FLORENCIO, *En manos del pueblo*, pp. 11 y ss., y en UGALDE MONROY, *op. cit.*, pp. 59 y ss.

las SAPS, constituye un importante e imperativo paso para su desarrollo, tal y como lo señalaremos al estudiar los elementos que deberá contener una ley específica para el sector, y al referirnos a la experiencia internacional, especialmente en el caso de las cajas de ahorros españolas y del Movimiento *Desjardins* en Canadá.

El modelo de estatutos dictado por la CMCP definía a estas organizaciones como "sociedades cooperativas de capital variable y responsabilidad limitada, en las cuales sus miembros unidos por un vínculo común natural, profesional o local, se agrupan para ahorrar en común y para obtener préstamos a un interés razonable"⁵³. Esta definición se contrapone al concepto que de las cooperativas tiene la Ley de la materia, mismo que se abordará en el apartado siguiente, además de que no adoptan formalmente lo dispuesto por el mismo ordenamiento. Sin embargo, cabe recordar que el movimiento cajista se encuentra profundamente impregnado por los principios del cooperativismo, lo que se refleja en el modelo de estatutos.

Otra definición de las cajas de ahorro la da el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito: son organizaciones cooperativas financieras, de propiedad de sus miembros y operadas por los mismos sin fines de lucro y de conformidad con principios democráticos. Su propósito es el de promover ahorros, usar fondos mancomunados para conceder préstamos, y prestar otros servicios afines a los miembros y sus familias. Una caja es parte de un sistema financiero cooperativo y se ciñe a los principios operativos de las cooperativas de ahorro y crédito establecidos por este Consejo⁵⁴.

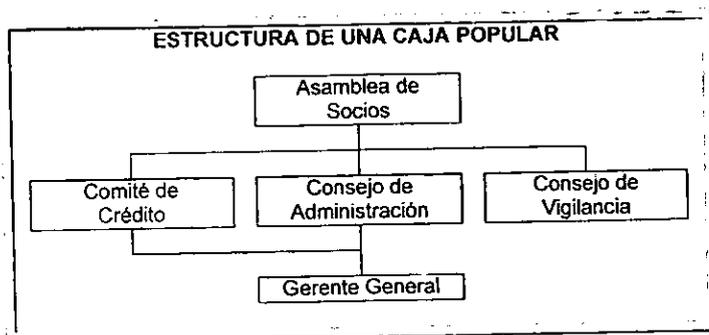
A continuación se enlistan las principales características que presenta el modelo de estatutos señalado:

1. La finalidad es prestar a sus socios servicios de ahorro y crédito, así como impartir educación en estos temas e inculcarles el hábito del ahorro. Los créditos se otorgan preferentemente para finalidades productivas o familiares;
2. En determinadas circunstancias se pueden establecer servicios distintos a los financieros, con la condición que no se destine a ello una cantidad mayor al 8% del activo total de la caja;
3. Pueden ser socios los mayores de edad o emancipados, o personas morales con objetivos afines a los de la caja, domiciliadas en su área de influencia y pertenecientes a alguno de los grupos sociales a los que la misma está enfocada. Gozarán de sus derechos cuando cubran como mínimo un 20% de la aportación requerida. Esta última no será inferior al equivalente a cinco salarios

⁵³ CAMARGO ASCENCIO, *op. cit.*, anexo 2.

⁵⁴ EGUÍA VILLASEÑOR, *Los principios del cooperativismo de Rochdale a nuestros días*, p. 254.

- minimos diarios, y puede generar algún interés o dividendo;
4. Sus órganos de gobierno son la asamblea general de socios (autoridad máxima), el consejo de administración, el comité de crédito y el consejo de vigilancia. El voto en las asambleas es individual e indelegable. Cada socio tiene derecho a un voto, independientemente del monto de su participación social;
 5. El consejo de administración tiene a su cargo la definición de las políticas y los lineamientos generales de la administración de la caja, así como el nombramiento y remoción de su gerente. El consejo de vigilancia tiene una función similar a la del comisario en las sociedades anónimas, es decir, vigilar la gestión tanto del consejo de administración como del gerente. El comité de crédito evalúa las solicitudes de préstamos y autoriza su otorgamiento. El gerente y demás personal administrativo de la caja perciben una remuneración por su trabajo, y pueden ser o no socios de la caja;
 6. El presupuesto anual de la caja debe contener una partida destinada al programa anual de educación, la cual no debe ser menor del 4% de los intereses por cobrar estimados para el ejercicio correspondiente. Las cajas deben establecer reservas para beneficio del personal y de sus socios, como la previsión social, jubilaciones e indemnizaciones. Asimismo, la caja debe mantener un programa permanente de educación cooperativista;
 7. Respecto a la captación de recursos, ésta se realiza a través de cuentas de ahorro, depósitos a plazo fijo y cuentas corrientes; sólo los dos primeros generan intereses a favor del socio, mismos que son fijados periódicamente por el consejo de administración;
 8. Los préstamos deben tener un fin productivo, de conformidad con los reglamentos de la caja. Existe una reserva para préstamos incobrables equivalente al 0.5% del monto de los créditos otorgados cada mes, hasta alcanzar cuando menos un 5% del saldo vigente de los préstamos. Estos recursos se depositan en la federación correspondiente, y
 9. Los remanentes de operación pueden destinarse a la creación de un fondo para el desarrollo de la caja, para el establecimiento de servicios para la comunidad, o para su distribución entre los socios prestatarios en proporción a los intereses que hubieren pagado.



A pesar de tener una estructura completa hacia su interior, con el fin de cumplir con sus objetivos cooperativistas, las cajas populares han reconocido la necesidad de formar agrupaciones que las fortalezcan en su conjunto, tanto para su mejor organización, desarrollo y operación, como para hacer un frente común con las autoridades de los lugares donde operan. En este sentido, las cajas populares formaron federaciones que contaban con órganos directivos similares a las de sus cajas federadas, prestándoles servicios de asesoría, capacitación, financiamiento y representación. En un principio, cada Federación cubría el territorio de cada Estado, para después ampliarse a varias entidades y convirtiéndose así en Federaciones Regionales, que en 1992, el momento de máxima expansión del movimiento, eran ocho en todo el país:

1. "Duzachi", abarcando los Estados de Durango, Zacatecas y Chihuahua;
2. "Guamich", para Guanajuato, Aguascalientes y Michoacán;
3. "Mexica", para el Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, México y Morelos;
4. "Noreste", para Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas;
5. "Occidente", para Colima, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora;
6. "Salyque", para San Luis Potosí y Querétaro;
7. "Sureste", para Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz, y
8. "Peninsular", para Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

La Confederación resultante desapareció en 1994, debido a que algunos de sus más importantes integrantes decidieron transformarse en SAPS, sin que por ello dejaran de existir las Federaciones que, a la postre, darían vida a la Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo, S. C. L. (CNMCAAP), la cual mantiene una activa relación con todo el sector del ahorro popular, tanto nacional como internacional⁵⁵. Existe además desde 1988, una

⁵⁵ Esta organización está afiliada a las siguientes organizaciones: Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, con sede en Panamá; *World Council of Credit Unions* (Estados Unidos), Unión Internacional Raiffeisen (Alemania), Alianza Cooperativa Internacional

organización independiente, la Federación Mexicana de Cajas de Ahorro, A. C., que agrupaba ocho cajas con sede en el Estado de Querétaro. A diciembre de ese año, se calculaba en 213 el número de cajas populares en todo el país, con una membresía superior a los 310,000 socios. Para 1993 ya había 234 cajas, con un total de 550,000 integrantes y activos por \$1,000 millones⁵⁶. A pesar de ello, muchas cajas populares no han adoptado la figura de una cooperativa, y con el transcurso del tiempo han rechazado someterse a cualquier normatividad. En la mayoría de los casos, sin embargo, se han constituido como asociaciones civiles, principalmente para legalizar la propiedad de sus inmuebles, y registrar a sus empleados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por otra parte, existen cajas de ahorro con fines lucrativos que se manejan de forma similar a una "tanda", pues implican pagos preestablecidos pero sin entregar el lote a los integrantes de manera alternada. El gerente o mesa hace préstamos tanto a miembros como a los que no lo son —de manera discrecional y privilegiando las recomendaciones, las investigaciones y el pagaré por sobre las amenazas, a diferencia de algunos agiotistas—, a una tasa de interés determinada. Asimismo, existen cajas operadas por empresas para empleados, y por sindicatos para sus agremiados, donde se depositan recursos de sus integrantes con aportaciones del patrón, inclusive. Únicamente se presta a los integrantes de la caja, empujando la diferencia entre las tasas de interés activas y pasivas se emplea para cubrir los costos de operación, y dividiendo el resto entre los participantes. La morosidad es mínima, ya que los préstamos se deducen de los pagos en nómina. A intervalos determinados, los trabajadores reciben su saldo más el interés⁵⁷.

Podemos concluir este apartado señalando que las cajas populares se extienden en los ámbitos más diversos, adaptando sus características a su clientela y persiguiendo fines adicionales a los del ahorro y el crédito. Así, tenemos las cajas escolares, instituidas como parte de la formación educativa y cultural de centros académicos; deportivas, creadas para cubrir las necesidades financieras del deporte y bajo los auspicios de una asociación deportiva; fabriles o sindicales, donde intervienen los patrones con fines de organización; religiosas, para cubrir los costos de eventos tales como las "mayordomías", y campesinas, que atienden necesidades crediticias periódicas de acuerdo a los ciclos agrícolas. Este universo de cajas es producto del esfuerzo de muchos mexicanos, cuyos esfuerzos han

(Suiza), Asociación Latinoamericana de Centros de Educación Cooperativa (Argentina), y Organización de las Cooperativas de América (Colombia).

⁵⁶ Cifras citadas por CAMARGO ASCENCIO y MANSELL. ACOSTA ROMERO asegura que actualmente son más de 300, aunque habría que agregar a los socios de las SAP y de las Cajas Solidarias. PÉREZ GEA, por su parte, señala son más de 400, y que el 85% de ellas se ubica en municipios con presencia de la banca comercial, siendo esto un indicativo de que las cajas actúan como complementos del sistema financiero formal; cfr. PÉREZ GEA, *op. cit.*, p. 41. La incertidumbre en cuanto a las cifras no permite apreciar el fenómeno del ahorro popular en su verdadera magnitud, y contribuye a fortalecer las posiciones que claman por su olvido.

⁵⁷ Con independencia de lo que se trate al analizar la legislación aplicable a las SAPS, debemos señalar que las cajas laborales quedan exentas de la legislación financiera, según dispone el art. 38-a de la LGOAAC.

sobrevivido a los intentos de la autoridad por apoyarlos. Un genuino impulso por parte del Estado deberá orientar su sano y ordenado crecimiento, proporcionando al mismo tiempo garantías para el ahorrador, pero deberá preservar su inercia y empuje característicos para así desarrollar todo su potencial.

4. CAJAS SOLIDARIAS. Las recurrentes crisis económicas que ha experimentado nuestro país desde la década de los setenta, implicaron una fuerte descapitalización de las actividades agropecuarias. Consecuentemente, se produjeron fuertes caídas en los niveles de producción y de productividad en el campo, así como en la reducción de su participación en el producto interno bruto y en los niveles de vida de la población campesina, cuando el cultivar la tierra ya era prácticamente una actividad de sobrevivencia. Estas tendencias han producido una acelerada emigración de los campesinos a los centros urbanos. Mientras tanto, las instituciones gubernamentales vieron rebasadas sus políticas de acción, tanto por la acumulación de rezagos como por las nuevas situaciones, sus propias insuficiencias y, en no pocas ocasiones, la corrupción que ha permeado al sistema. El caso del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) en este sentido es típico, con altos costos de operación, cartera vencida y altos subsidios, además de todas las deficiencias que se han señalado en los numerales precedentes, incluyendo la falta de promoción del ahorro.

La forma de operar de la banca comercial, basada en estrictas reglas para el otorgamiento de créditos, hizo que se volviera inaccesible para los pequeños productores. El seguimiento y la administración de los créditos otorgados a esos productores hace que le resulten a la banca más caros que la posible utilidad lograda. Lo anterior, sin contar los riesgos ya implícitos en una actividad tan expuesta a los siniestros, mismos que se incrementan cuando se trata de tierras de temporal. En este contexto, y con objeto de capitalizar al campo mexicano, el 14 de noviembre de 1991 se creó el Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales (FONAES), dependencia de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) cuyo propósito fundamental era "crear empresas en el campo, de campesino, para campesinos, y para impulsar proyectos productivos"⁵⁸. Asimismo, se transfirió la cartera vencida del BANRURAL a la SEDESOL, correspondiente a los productores de menos recursos, para quienes el crédito otorgado, lejos de ser un apoyo, había significado una pesada carga, pues lo reducido de su producción — aunado a los siniestros que con frecuencia afectan sus cultivos— hacía imposible cubrir el capital y los intereses que se les había prestado.

Por otra parte, desde 1989 operaba el "Crédito a la Palabra", mismo que otorgaba recursos en efectivo, de manera directa e individual, al campesino de escasos medios. A cambio, el productor dejaba como única garantía su palabra de que los apoyos otorgados por el Gobierno Federal serían utilizados realmente para el cultivo de sus parcelas y en la siembra de granos básicos, y de que, al

⁵⁸ FONAES, *Cajas Solidarias*, p. 15.

concluir el ciclo agrícola respectivo, dichos recursos serían devueltos a fin de que se reinvirtieran en la comunidad (escuelas, centros de salud, caminos). Quien no pagara este crédito por causas imputables a él, no podría tener acceso a un nuevo crédito. Este programa se institucionalizó y acrecentó al año siguiente, con la creación de los Fondos de Solidaridad para la Producción. La administración y manejo de los apoyos otorgados –en efectivo y a tasa cero, lo que los hace proclives a cometer los errores apuntados por MANSELL–, recaía directamente en los Comités de Solidaridad, futuro asiento de las Cajas Solidarias.

El 4 de diciembre de 1991 se publicó en el DOF el decreto de creación del FONAES, con objeto de estimular la economía popular mediante el otorgamiento de apoyos financieros a proyectos productivos viables y rentables. Los sujetos de atención prioritaria del FONAES serían los campesinos pobres, grupos indígenas y habitantes urbanos marginados. Los proyectos que el Fondo impulsaría – agropecuarios, mineros y microindustriales, entre otros– tendrían que estar avalados por un dictamen de viabilidad y factibilidad. Asimismo, los propios acreditados tendrían que aportar parte del capital, en tanto que el organismo canalizaría los apoyos de la banca de desarrollo para conformar el capital de riesgo.

A fines de 1992, campesinos pertenecientes a diversos Comités de Solidaridad del sur del Estado de Nayarit, que habían registrado recuperaciones de los Créditos a la palabra superiores al 90%, integraron con ayuda del FONAES la primera Caja Solidaria (Amatlán de Cañas)⁵⁹. Lo anterior, con objeto de crear un mecanismo de financiamiento y revolvencia de los recursos otorgados por el Gobierno Federal y hacerlos extensivos a otros campesinos, contrarrestando la pérdida del poder adquisitivo. Además del apoyo señalado, las Cajas Solidarias contaron desde el primer momento con la asesoría y asistencia técnica del Movimiento de Cajas *Desjardins* de Quebec, Canadá, que a través de la Sociedad de Desarrollo Internacional *Desjardins*, elaboró diagnósticos sobre las organizaciones campesinas con posibilidades de transformarse en Cajas Solidarias, estudios para definir los perfiles del personal de las mismas, y ha preparado inclusive los programas de cómputo (*software*) que utilizan las Cajas que cuentan con equipos informáticos⁶⁰.

Las Cajas Solidarias se transformaron en menos de cuatro años, en una importante red cooperativa financiera, con una clientela de 133,000 socios cuya mayoría son campesinos, localizados esencialmente en las municipalidades

⁵⁹ Fundada en 1620 por misioneros franciscanos, Amatlán de Cañas se localiza en un pequeño valle rodeado de montañas. El 60% de su población rural está comunicada por caminos de terracería, y la actividad económica principal es el cultivo de maíz, sorgo y cacahuate, seguida por la ganadería y la explotación forestal. El 6 de enero de 1993 se constituyó formalmente la Caja Solidaria del lugar, con un capital inicial de \$778,500 producto de las recuperaciones de 626 productores. En septiembre de 1997 contaba con 2,567 socios y un capital de \$6'520,830, habiendo iniciado inclusive un programa de ahorro infantil. Cfr. FONAES, *op. cit.*, p. 22.

⁶⁰ El Movimiento *Desjardins* será estudiado en el Capítulo IV de esta tesis, tanto por ser un ejemplo de la evolución del cooperativismo como por su relación con el ahorro popular de México.

no atendidas por los bancos. Es un mecanismo que tiene algunas diferencias con las cajas populares, principalmente en cuanto a su relación con las esferas gubernamentales, pero comparte con aquéllas una filosofía de origen cooperativista, en la cual los ahorradores y los acreditados son a la vez socios y propietarios de la institución financiera, y una participación democrática en la toma de decisiones.

CAJAS SOLIDARIAS ⁶¹
151 Cajas Solidarias constituidas en 24 Estados
46 de ellas con operaciones financieras computarizadas
137,000 socios
Préstamos promedio de \$1,800
Activos por \$253 millones, con una cartera de préstamos de \$156 millones y ahorros por \$54 millones
Una fuerte capitalización (80%) y un rendimiento sobre la inversión muy elevado (17%)
Costos de operación y productividad de los empleados (245 préstamos por empleado) entre los mejores del mundo en su ramo

En un primer nivel de organización, los socios se agrupan en Cajas Locales, que a su vez se asocian en una Caja Solidaria. La ubicación geográfica de las Cajas Locales es primordial, con el fin de que las distancias o vías de acceso no sean impedimento para la celebración de asambleas. Así, tenemos Cajas Solidarias formadas por múltiples Cajas Locales pertenecientes a un solo municipio —como la de Tamazunchale, en la Huasteca potosina—, o Cajas Solidarias de tipo regional que agrupan Cajas Locales de dos o más municipios —como la Caja Solidaria Aguascalientes, que abarca cinco municipios del Estado—. En todo caso, se busca agrupar a los socios no en base a un criterio territorial, sino de acuerdo al monto de recursos y de socios que asegure la rentabilidad de la Caja.

Por lo que respecta a la situación jurídica de las Cajas Solidarias, éstas han adoptado la condición de sociedades civiles (art. 1 de sus estatutos⁶²), de conformidad con los Códigos Civiles de sus respectivos Estados que, por lo demás, son uniformes en cuanto a su regulación. Lo anterior, en virtud de que esta figura, “sin ser la idónea, era la más conveniente por el momento para las Cajas Solidarias por tener una forma de administración y normatividad mucho más flexible y, por lo tanto, más ajustable a su filosofía y propósitos⁶³. Plasmar los principios cooperativistas tradicionales en una institución jurídica ajena al cooperativismo es precisamente otra de las características que hacen de las Cajas Solidarias una entidad *sui generis* dentro del ahorro popular. Muestras de esta particularidad son los dos aspectos siguientes:

⁶¹ MIVILLE, CLAUDE, *La integración en red y la rehabilitación de las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) en América Latina*, en BID, *op. cit.*

⁶² FONAES, *Estatutos de Cajas Solidarias*, pp. 1 y ss.

⁶³ FONAES, *Cajas Solidarias*, p. 25.

DISTRIBUCIÓN DE LAS CAJAS SOLIDARIAS ⁶⁴		
	Cajas Solidarias	Cajas Locales
Aguascalientes	1	20
Baja California Sur	3	12
Campeche	2	35
Chiapas	5	100
Chihuahua	2	20
Coahuila	2	3
Colima	6	102
Durango	16	260
Guanajuato	4	120
Guerrero	2	30
Hidalgo	2	49
Jalisco	19	221
México	4	95
Michoacán	2	23
Morelos	1	5
Nayarit	13	224
Nuevo León	4	155
Oaxaca	29	208
Puebla	5	212
Querétaro	7	208
San Luis Potosí	14	259
Sonora	4	4
Tlaxcala	2	11
Veracruz	9	407
TOTALES	158	2,783

1. Un tipo de asamblea general que permite tener reuniones de la totalidad de los socios, en un mismo lugar y al mismo tiempo, o bien reuniones de todos los socios en grupos determinados de antemano, en lugares y fechas diferentes, para tomar decisiones y opinar sobre los temas que interesen al grupo (arts. 40 a 51), y
2. Una forma descentralizada de comité de crédito local, que permite a cada comunidad formar su Caja Local y tener su propio órgano de toma de decisiones para la admisión de socios y el otorgamiento de préstamos (arts. 61 a 64).

Por otra parte, a nivel estatutario se refleja la influencia del movimiento cooperativista en estas organizaciones. Muestra de ello es su objeto, el cual contiene elementos educativos y de mejora en las condiciones de vida de los socios, tanto en lo familiar como en lo comunitario (art. 4). Asimismo, la estructura interna de las Cajas adopta los órganos del cooperativismo, como son la asamblea general de socios, el consejo de

⁶⁴ FONAES, *Programa de Cajas Solidarias – Informe 1997*.

administración, el consejo de vigilancia, y los comités de crédito locales (art. 34).

CAJAS SOLIDARIAS CON MAYOR NÚMERO DE SOCIOS Y ACTIVOS ⁶⁵	
Mayor número de socios	
1) Regional Xaxanatl Capen (Pue.)	4,089
2) Jerécuaro (Gto.)	3,399
3) Zongolica (Ver.)	3,080
4) Plan de Arroyos Tlapacoyan (Ver.)	2,910
5) Sierra de Misantla (Ver.)	2,800
Mayor número de activos	
1) Santa María del Oro (Nay.)	\$11'776,556
2) Aramberri (N. L.)	\$9'416,884
3) Nuevo Ideal (Dgo.)	\$7'658,653
4) San Gabriel (Jal.)	\$7'593,219
5) Sierra de San Juan (Nay.)	\$7'360,272

Estas organizaciones, concebidas como una fuente de financiamiento para la comunidad entera, pueden incluir a socios que no fueron beneficiarios originales de los "Créditos a la Palabra". En efecto, con una cuota de inscripción de \$10 y con el ahorro que se deposite en forma voluntaria, puede verse beneficiado un mayor número de sujetos —esposas e hijos de los campesinos, el maestro de la escuela, los dependientes de los comercios—, lo cual contribuye a fomentar el espíritu cooperativista a través de un servicio que de ninguna manera es excluyente⁶⁶. Por otra parte, las modalidades de los préstamos que se otorgan determinan en mucho su éxito y dan razón al nombre de "Solidarias", independientemente del contexto político en el que se originaron.

En efecto, el préstamo "productivo" o de avío genera tasas de interés de alrededor de 1.5% mensual (un banco cobra hasta 2.3%), en tanto que el préstamo personal —para la adquisición de bienes de consumo— tiene una tasa del 2% mensual a pagar en diez meses. Por otra parte, mediante el préstamo automático se autoriza la entrega del 90% de los recursos que el socio hubiere aportado. Cuando el solicitante necesita una cantidad mayor, puede acudir al préstamo solidario, el cual se autoriza en la asamblea de su Caja Local —usualmente, pidiendo permiso a otros socios para "ocupar" sus respectivas aportaciones— y comprometiéndose a pagar en un plazo de diez meses, al término de los cuales se cobra una tasa del 3% mensual⁶⁷.

⁶⁵ FONAES, *Programa de Cajas Solidarias – Informe 1997*.

⁶⁶ Sin embargo, consideramos que una de las debilidades de este sector radica en la inclusión de nuevos socios, algunas veces ajenos a las comunidades, generando un aumento del riesgo y la aparición de los "aprovechados y conchudos" que señala MANSELL.

⁶⁷ Este esquema, como se analizará en el Capítulo IV respecto del *Grameen Bank* de Bangladesh, implica un compromiso social del acreditado con su comunidad, lo que genera altas tasas de recuperación.

Como se ha visto, las Cajas Solidarias comparten las mismas ventajas con las cajas de ahorro que les da la figura de sociedad civil. Sin embargo, cabe señalar que en 1997 la SEDESOL inició conversaciones con la SHCP a fin de que se les reconociera como intermediarios del sistema financiero. A pesar de que varias de las Cajas Solidarias ya han rebasado tanto el número de socios como el de activos que las Reglas para la organización y funcionamiento de las SAPS⁶⁸, se ha considerado que el obligarlas a pertenecer al sector financiero formal bajo sus actuales circunstancias las condenaría a desaparecer o a vivir en un ambiente de simulación, en virtud de que tanto el medio en el que se desenvuelven como el nivel socioeconómico de sus socios no son siquiera cercanos al de la figura regulada más afín, que en este caso sería la SAP⁶⁹. Por lo anterior, una eventual Ley del Ahorro Popular deberá tomar en cuenta la peculiar naturaleza de estas Cajas, armonizando la regulación con su incipiente desarrollo, y fomentando la búsqueda de su autonomía financiera, organizativa y de respaldo técnico.

La capitalización del campo a través de un instrumento como las Cajas Solidarias, donde el capital "semilla" es aportado por el Gobierno Federal, parece justificar el papel de redistribuidor de la riqueza que algunos atribuyen al Estado. La experiencia obtenida ha sido positiva, principalmente por los bajos niveles de cartera vencida, aunque la experiencia asiática (Indonesia, Bangladesh) indica que se necesita de mayor tiempo para evaluar correctamente los resultados. Por otra parte, el sector al que se enfocan estas Cajas es el agropecuario, mismo que está expuesto a grandes riesgos (sequías, inundaciones, caída de precios), contra lo que únicamente procede una diversificación de la cartera crediticia, lo que es difícil vistas las circunstancias actuales. Consecuentemente, la valoración final dista mucho de ser apreciada, pero paradójicamente la regulación de las Cajas Solidarias no puede esperar.

5. SOCIEDADES COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO. El cooperativismo encuentra su fundamento legal en el art. 25 constitucional, el cual establece que bajo criterios de equidad social y productividad, se deben apoyar las empresas del sector social de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público, y al uso en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. Asimismo, el mencionado precepto determina

⁶⁸ Quinientos socios o \$1'500,000 de activos. Para septiembre de 1997 existían 45 Cajas Solidarias que cumplían ambos requisitos.

⁶⁹ Ejemplos de lo anterior son las disposiciones referentes a una experiencia laboral para los gerentes y administradores de las sociedades en materias financiera o administrativa; que las convocatorias para asambleas anuales sean publicadas con diez días de anticipación en los periódicos de mayor circulación en la zona, y que el horario de atención al público sea rígido, permaneciendo cerradas las oficinas los fines de semana. Aplicar estos criterios constituiría un grave distanciamiento de las circunstancias en que se desenvuelven las Cajas Solidarias, cuyos socios cuentan con escasa instrucción formal —sin que ello signifique que tengan poca disposición para aprender técnicas de administración—, viven en zonas apartadas donde no circulan medios de comunicación impresos, y aprovechan los días feriados en que llevan a vender sus productos, precisamente para acudir a sus Cajas Locales.

quiénes integran el sector social, al disponer que lo conforman los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Las cooperativas también se encuentran contempladas en la LGSC, propuesta desde 1990 por diputados federales pertenecientes a todas las fracciones parlamentarias representadas en ese momento en el Congreso de la Unión. Luego de varios foros y estudios⁷⁰, se concluyó que era necesaria una actualización del marco legal del cooperativismo, pues la ley anterior databa de 1938, sin que se le hubiera hecho una sola modificación. En este sentido, y de manera consecuente con otras leyes, como la Federal del Trabajo y la de Reforma Agraria, la LGSC está destinada a las clases más desprotegidas social y económicamente.

Respecto de su constitución, los arts. 2º y 11 señalan que una cooperativa se integra por "personas físicas y con un mínimo de cinco socios". Lo anterior representa un avance respecto de la ley anterior, que obligaba a los socios a ser miembros de la clase trabajadora y a sumar no menos de diez. De esta forma, se dio paso a nuevos tipos de cooperativas, como las de profesionistas o las que imparten educación y capacitación. Por otra parte, se eliminaron las facultades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en materia de registro, vigilancia y control de las sociedades cooperativas —ésta se deja a las dependencias locales competentes (art. 20)—, por lo que el régimen al cual quedan sujetos se simplificó de manera importante; actualmente basta con ratificar el acta constitutiva ante "notario público, corredor público, juez de distrito, juez de primera instancia en la misma materia del fuero común (*sic*), presidente municipal, secretario o delegado municipal", e inscribirla posteriormente en el Registro Público de Comercio del lugar⁷¹.

El Título III de la LGSC fija la nueva organización del cooperativismo nacional, a través de la libre agrupación de los interesados en distintos niveles⁷². En efecto, se prevé la existencia de uniones —agrupación de dos o más cooperativas de diferentes ramas o especialidades—, federaciones —dos o más cooperativas de la misma rama— y confederaciones nacionales —agrupación de

⁷⁰ En su oportunidad, se señaló que la nueva Ley integraba la experiencia de países como España, Francia, Italia, Alemania, Colombia, Israel, Inglaterra, Costa Rica, Panamá y Chile. Como observaremos en el Capítulo IV, consideramos que faltó un elemento muy importante, que es el definir el papel del Estado en la regulación de estos intermediarios, preferentemente a través de un organismo público perfectamente identificado con atribuciones específicas, y con el auxilio de una entidad que agrupe a las cooperativas para que lleve a cabo acciones de autorregulación.

⁷¹ Cfr. art. 12 LGSC. Nótese la distorsión en que incurre la Ley, al otorgar facultades de fedatario público a sujetos que no lo son, y hacerlos coincidir en un precepto con los notarios y corredores públicos.

⁷² Independientemente de esta muestra de respeto a la libertad de asociación, no deja de llamar nuestra atención el que la existencia y participación de estos grupos se encuentre dispuesta en un ordenamiento legal.

varias uniones o federaciones con presencia en diez entidades federativas, cuando menos— (art. 75). En la cúspide de esta organización se encuentra el Consejo Superior del Cooperativismo, integrada por las uniones, federaciones y confederaciones nacionales. Su principal función es el representar a todo el cooperativismo del país, en lo que se conoce como Movimiento Cooperativo Nacional.

Las CAPS se encuentran asociadas en la CNMCA, constituida en 1996 con base en las Federaciones regionales que sobrevivieron a la disolución de la CMCP. A finales de 1997 tenía afiliadas a 49 CAPS que contaban con 128 mil socios y 751 millones de pesos en activos, distribuidas en cuatro Federaciones: Centro Sur, Guamich, Noreste y Veracruz. Su objetivo es promover la organización, integración y desarrollo del sistema cooperativo de ahorro y préstamo, mediante la estructuración y otorgamiento de servicios especializados de asistencia técnica y capacitación en materias administrativa, financiera, mercadológica e informática, entre otras; asimismo, practicar auditorías externas, establecer la normatividad interna de observancia general, representar a las CAPS y defender sus intereses corporativos⁷³. Asimismo, y al igual que las Federaciones regionales, sirve como banca de segundo piso, otorgando financiamiento a las CAPS en caso de problemas de liquidez.

El movimiento cooperativista sigue los siete principios comunes a estas agrupaciones en todo el mundo. Estas declaraciones han sufrido cambios desde su primera redacción en 1937; los vigentes fueron fijados en el último Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional, celebrado en Manchester en 1995:

1. Adhesión voluntaria y abierta de todas las personas capaces de utilizar sus servicios, y dispuestas a aceptar las responsabilidades de ser socio;
2. Gestión democrática por parte de sus socios; los representantes de las cooperativas son responsables ante los socios, quienes tienen derechos iguales de voto;
3. Contribución equitativa del capital por parte de los socios, recibiendo una compensación limitada y destinando los excedentes al desarrollo de la cooperativa;
4. Las cooperativas son autónomas; los acuerdos con gobiernos u otras organizaciones, y el financiamiento que pudieran recibir, se hacen en términos que mantengan su autonomía;
5. Educación y formación para los socios y directivos, para contribuir al desarrollo de la cooperativa;
6. Fortalecimiento del movimiento cooperativo mediante estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales, y

⁷³ CNMCA, 2ª *asamblea anual ordinaria*, p. 51.

7. Desarrollo sostenible de sus comunidades⁷⁴.

En relación con nuestra materia, la nueva ley reconoce la existencia de las cooperativas que prestan servicios. Dentro de éstas podemos encontrar a las cooperativas de consumidores, las cuales se dedican a actividades de abastecimiento y distribución, ahorro y préstamo, y a la prestación de servicios relacionados con la educación o la obtención de vivienda (arts. 8, 21, 26 y 27). En este contexto, el art. 33 intentó dar reconocimiento y vigencia a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, mediante una redacción, operatividad y objetivos que si bien son legítimos, consideramos que no hacen sino complicar aún más el panorama del ahorro popular en México. En efecto, el citado precepto señala:

"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 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Confederación Nacional respectiva y la del Consejo Superior del Cooperativismo".

El artículo transcrito constituye el fundamento para los intermediarios dedicados al ahorro popular, que desean constituirse formalmente como CAPS. Sin embargo, y con independencia de la diversidad de tratamientos que la ley otorga a cada figura (especialmente en materia fiscal, lo cual será abordado posteriormente), este artículo ha dado cobijo a diversas cajas de ahorro que desean permanecer alejadas de toda regulación por parte del Estado⁷⁵. Lo anterior, en virtud de que las disposiciones administrativas y el Consejo a que aluden el artículo en comento son inexistentes. Las consecuencias de esta indefinición podrían ser aún más graves, toda vez que la misma LGSC establece la posibilidad de crear uniones de crédito y "bancos de fomento" a partir de las cooperativas de ahorro y crédito, abarcando con ello a un universo mayor de sujetos y recursos⁷⁶. Al momento de escribir estas líneas, la SHCP iniciaba las negociaciones tendientes a corregir esta situación, y de esta manera evitar las distorsiones que provoca en el sector la existencia de cooperativas financieras que son sancionadas por la ley, pero que carecen de un marco regulatorio.

Consideramos que la LGSC representa un intento sincero para modernizar la situación del cooperativismo y promover su desarrollo, así como

⁷⁴ CÁMARA DE DIPUTADOS, LVI LEGISLATURA, *Los principios universales del cooperativismo*, pp. 9-13.

⁷⁵ Esto es especialmente preocupante cuando se trata de organizaciones que han desviado sus propósitos originales y son proclives a fraudes, como se analizará en los Capítulos III y V.

⁷⁶ Cfr. arts. 23, 63, 83, 84, 86, 87 y 94 LGSC. A semejanza de los bancos cooperativos sudamericanos, estas instituciones pudieran llegar a captar recursos de personas que no sean socios. Esto último, aunado al deficiente sistema regulatorio que existe en nuestro país, que propicia la comisión de irregularidades, constituiría riesgo excesivo para los ahorradores, a pesar de los llamados en este sentido que formulan distintos líderes del sector cooperativo. Cfr. ALÓS, MARÍA LUISA, "Lastres legales' impiden el desarrollo de cajas populares". *El Financiero*, 24 de agosto de 1997.

para regularizar a aquellas agrupaciones que captan recursos de sus socios. Sin embargo, es aún poco el tiempo durante el cual las cooperativas han funcionado bajo esta ley. Por otra parte, quedan pendientes las modalidades que la SHCP aplicará al sector a través de sus reglas, las cuales por fuerza deberán ser limitadas y no contribuirán en mucho para eliminar las distorsiones que este ordenamiento ha introducido al sector. Por lo anterior, estimamos necesario un acuerdo entre el movimiento cooperativo y las autoridades financieras, a fin de clarificar los esquemas regulatorios y de supervisión a que deberán quedar sujetas las CAPS, para otorgar seguridad a sus socios y proteger al mismo movimiento cooperativo.

6. UNIONES DE CRÉDITO. Ya se establecieron en el Capítulo anterior las características de las uniones de crédito, organizaciones auxiliares del crédito que forman parte del sistema financiero mexicano. Su incursión en el ahorro popular, sin embargo, ha generado una adaptación a las condiciones que imperan en el sector, sobre todo en cuanto a sus objetivos y fuentes de fondeo. Por lo general, no derivaron del movimiento cooperativista, sino que se originaron como un mecanismo de las empresas del sector formal para obtener financiamiento de las bancas comercial y de desarrollo, muchas veces con tasas de interés subsidiadas. En este sentido, podemos afirmar que las uniones de crédito no mantienen una política de "puertas abiertas", aunque sus integrantes pueden redimir su parte cuando otro miembro o un nuevo integrante desee comprarla. Tampoco se apegan invariablemente a la norma de "un hombre, un voto". En la práctica, carecen de una supervisión apropiada o rigurosa, y de una base de datos ordenada, lo que ha provocado numerosos problemas al sector⁷⁷.

Dentro de estos intermediarios, son de particular interés las uniones de crédito campesinas del sector social; éstas son el resultado de un genuino movimiento popular de autoayuda surgido entre productores agrícolas de escasos recursos. La primera unión de crédito fue fundada en 1975 en el sur de Sonora, pero el movimiento como tal no tuvo mucho éxito sino hasta 1985 con la creación de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), conformada por 24 organizaciones campesinas de 14 estados. El propósito de la UNORCA es promover la participación de los campesinos en las decisiones de producción, distribución y financiamiento. En un principio, las instituciones gubernamentales se mostraron un tanto hostiles hacia la UNORCA, ya que representaba un desafío abierto al control paternalista tradicional del estado sobre la economía rural. No obstante, la crisis económica y la reforma estructural drástica que apoyó la desregulación y la reorientación de la banca de desarrollo (incluyendo cortes masivos en las operaciones crediticias del BANRURAL) le

⁷⁷ Esto último se puede apreciar claramente en las numerosas uniones de crédito cuya autorización ha sido revocada por la CNBV: de las 450 que existían a finales de 1994, quedaban 346 a finales de 1997, y poco más de 250 al momento de redactar este texto.

permitieron a la UNORCA promover con mayor vigor la formación de las uniones de crédito campesinas⁷⁸.

En 1988 había 15 uniones de crédito campesinas; en 1990, cuando la UNORCA y sus uniones afiliadas obtuvieron un acuerdo de diversas instituciones gubernamentales para asistencia y líneas de crédito, ya eran 23. Ese mismo año las uniones de crédito campesinas abandonaron la UNORCA y, en 1991, crearon la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS). Esta agrupación defiende y representa a las uniones miembro, además de proporcionar apoyo técnico, capacitación, consultoría y asesoría sobre sus operaciones y el cumplimiento de la regulación. En 1996, la AMUCSS tenía afiliadas en 15 estados, y operaba con el apoyo de diversas fuentes: la Fundación Interamericana (*software*), Fundación Ford (donaciones), BANRURAL (pago de los servicios de la AMUCSS, incluyendo la evaluación de proyectos), Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura⁷⁹ (pagos para mejorar sistemas contables), y FONAES (pago de proyectos), así como cuotas anuales de uniones de crédito afiliadas.

Las uniones de crédito campesinas emiten acciones de participación. Ningún miembro puede tener más de 10% del capital total; por tanto, las uniones campesinas deben tener un mínimo de 10 integrantes aunque, en la práctica, deben reunir a varios cientos o incluso miles de miembros para juntar el capital mínimo requerido. La cantidad que un integrante puede solicitar en préstamo depende de su historial crediticio pero, en general, los préstamos ascienden de 10 a 20 veces la suma aportada al capital (legalmente el tope es de 50 veces pero, a falta de aval y garantía de esta clientela, las uniones de crédito de la AMUCSS funcionan a este nivel). Los créditos se conforman por 20% de las contribuciones de los integrantes y 80% de financiamiento de terceros. Cabe señalar que, a pesar de la utilidad que representan al canalizar recursos necesarios para las PYMES y el agro, las uniones de crédito se encuentran impedidas para aceptar depósitos y ahorro, lo que limita su expansión y capacidad para actuar como un verdadero y eficiente intermediario financiero popular.

7. PATRONATO DEL AHORRO NACIONAL. Los arts. 3º de la LIC y 2º de la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional (LOPAHNAL) consideran a este organismo descentralizado del Gobierno Federal como parte integrante del Sistema Bancario Mexicano. El segundo de esos preceptos sujeta la actuación del PAHNAL a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y, en especial, del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE), así como a las medidas que dicte la SHCP⁸⁰. Tiene como objeto fomentar el ahorro

⁷⁸ MANSELL, *op. cit.*, pp. 136-145.

⁷⁹ FIRA, fideicomiso de desarrollo administrado por el BM.

⁸⁰ En realidad, la LIC lo considera parte del Sistema Bancario, mientras que la LOPAHNAL lo integra al Sistema Financiero Mexicano. Esta confusión terminológica lleva a HEGEWISCH a afirmar que debe

nacional, mediante los instrumentos de captación que se establecen en esta Ley, en beneficio del desarrollo económico del país. En este sentido y para el cumplimiento de su objeto, el PAHNAL puede realizar entre otras, las siguientes operaciones:

1. Emitir Bonos del Ahorro Nacional;
2. Emitir Estampillas del Ahorro Nacional;
3. Establecer planes de ahorro para la formación de capitales pagaderos a plazos;
4. Otorgar préstamos a los titulares de los Bonos del Ahorro Nacional, y planes de ahorro hasta por el valor de rescate de los mismos, y
5. Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de los títulos que emita⁸¹.

La implementación de estas operaciones y de la ley vigente, se basó en amplios estudios realizados a principios de los años noventa, sobre la experiencia de otros países en captar depósitos de los pequeños ahorradores, incluidas las cajas de España, Holanda, Colombia y Canadá, y las cuentas de ahorro de los servicios postales de Alemania, Francia, Singapur, Malasia y Japón. El PAHNAL seleccionó este último modelo, y en 1993 inició una ambiciosa expansión ofreciendo sus servicios con tasas de interés atractivas, tanto en sus propios locales como en oficinas de correos de todo el país. Al año siguiente ya contaba con 240 puntos de atención, de los cuales 142 se encontraban en oficinas de correo, y 98 eran independientes, manejando aproximadamente 200 mil cuentas con un total de \$231 millones captados. Gracias a esta red, el PAHNAL espera cubrir cuatro mercados: las zonas urbanas desbancarizadas, la frontera norte, el Bajío —con su importante flujo de divisas— y las zonas rurales remotas, particularmente los Estados de Chiapas y Oaxaca⁸².

Las operaciones que el PAHNAL realiza con el público ahorrador tienen la garantía incondicional de pago en efectivo del Gobierno Federal. Lo anterior hace que esta institución se asemeje a la banca de desarrollo, constituyendo en este aspecto un caso único entre los integrantes del sistema financiero, independientemente de que las autoridades puedan apoyar de manera eventual a los organismos que tienen como objeto la protección de los intereses del público, como eran antes el FOBAPROA y el FAMERVAL, y ahora el IPAB. Asimismo, es una reminiscencia de la banca estatizada, la que de manera natural protegía los ahorros encomendados a ella con recursos fiscales.

llevarse a cabo la elaboración de un sólo código que regule a todo el sistema financiero. HEGEWISCH DIAZ INFANTE, FERNANDO, *Derecho Financiero mexicano*, p. 186. Pensamos que, si bien las contradicciones existen, es preferible conservar leyes específicas para cada tipo de intermediario, dada la complejidad del sector.

⁸¹ Art. 5º LOPAHNAL.

⁸² MANSELL, *op. cit.*, pp. 115-116.

El principal instrumento con el que opera el PAHNAL son los Bonos del Ahorro Nacional, los cuales tienen naturaleza de títulos de crédito, según la ley del propio organismo. Estos documentos tienen vencimiento a la vista, por lo que se pagan en efectivo ya sea que se presenten anticipadamente o en la fecha que tienen señalada para su vencimiento. Asimismo, participan en sorteos con derecho a premio durante todo el tiempo de su vigencia y hasta que sean pagados a su titular. Estos premios se consideran como una ganancia adicional, por lo que no se consideran como un pago anticipado del valor de vencimiento. El derecho a recibir el pago del premio prescribe en el término de un año contado a partir de la fecha en que se publiquen los resultados del sorteo.

Otro instrumento de ahorro lo constituyen las Estampillas del Ahorro Nacional, las cuales deben ser adheridas a planillas que pueden ser canjeadas por efectivo o por Bonos. Por otra parte, los planes de ahorro, consistentes en la entrega de cantidades únicas o periódicas de dinero, participan también de sorteos y se documentan en contratos; consecuentemente, la entrega del capital estipulado únicamente puede ser realizada cuando se hayan cubierto las cantidades señaladas en el plazo estipulado. Uno de estos planes es la "tandaahorro", donde el cliente se compromete a depositar una cantidad mensual mayor a \$50, por un periodo de 12, 24 o 36 meses. La cantidad acumulada se entrega al vencimiento más los intereses devengados, los cuales varían de acuerdo al mercado y ascienden al 60% o 70% de los Certificados de la Tesorería de la Federación. En su caso, el cliente obtiene una cantidad que compense sus pérdidas por la inflación. La "cuentaahorro" puede abrirse con \$50, y es un instrumento a la vista con retiros, ofreciendo tasas de interés un poco más bajas. Al igual que la "tandaahorro", no genera comisiones, ofrece una póliza de seguro de vida hasta por \$10,000, y participa en sorteos.

El PAHNAL requiere a sus clientes menos trámites que los bancos para abrir una cuenta —basta con llenar una forma—, lo que genera costos de transacción bajos. Otro elemento que incide en los costos es la ubicación de sus oficinas, pues la gran mayoría de ellas se localiza en oficinas de correo ya existentes. Esta institución no exige un saldo mínimo para mantener activas las cuentas (aunque un saldo menor al estipulado puede impedir la participación en sorteos) y no cobra comisiones. Además, los lugares en los que se localizan sus sucursales son los más convenientes y accesibles para la gente de bajos ingresos, tiene horarios más amplios y cuenta con personal capacitado. No se envían estados de cuenta a domicilio, aunque éstos pueden consultarse sin costo y en cualquier momento en la sucursal.

Un elemento final que debe considerarse al estudiar a este integrante del sistema bancario, es que los recursos que capta son canalizados al financiamiento del sector público, por lo que las operaciones del PAHNAL son equivalentes en términos financieros a emitir deuda gubernamental en el mercado de dinero. De cualquier manera, los recursos captados repercuten finalmente en las localidades donde viven los ahorradores, quienes los utilizan con fines de inversión o consumo. En resumen, podemos afirmar que el PAHNAL es el ejemplo

más palpable del ahorro popular como componente del ahorro interno. Una correcta administración, que tenga una visión incluyente del ahorro popular⁸³, puede aumentar la capacidad de este intermediario, a fin de prestar sus servicios a un mayor número de ahorradores que actualmente no tienen acceso a los servicios de ahorro del sector formal.

8. EL AHORRO POPULAR EN EL SISTEMA DE PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO. En los apartados precedentes se reseñó la forma en que los intermediarios financieros informales han cubierto, si bien parcialmente, un importante y desatendido nicho de mercado. En México, ha sido difícil introducir el concepto del ahorro voluntario en la población a causa de la escasez de alternativas seguras, accesibles y rentables. Además, las diversas figuras que componen el sector, particularmente aquéllas que se han sumado a las filas del sector financiero como las SAPS, han tenido un lento desarrollo como consecuencia de diversos factores, particularmente un régimen legal y fiscal poco adecuados, que tienden a confundirlas con otras entidades y que no han otorgado los incentivos adecuados. Lo anterior, a pesar de que se concibe al ahorro popular como una prolongación del sistema financiero, y de que presenta un importante avance en algunas regiones del país.

El establecimiento de un marco regulatorio y operativo que propicie la confianza de los ahorradores, disminuya los costos de transacción y promueva la eficiencia de la intermediación, así como la existencia de una mayor gama de instrumentos atractivos en plazo y rendimiento, adecuados a las necesidades de los distintos segmentos de la población, son factores fundamentales para promover el ahorro privado. Precisamente, la modernización del sistema financiero está contemplada en los programas institucionales y sectoriales que el Ejecutivo Federal implementa como parte de la planeación nacional del desarrollo, y que en el caso del ahorro popular se ha concretado recientemente en el PND 1995-2000 y en el PRONAFIDE 1997-2000.

El art. 26 de la CPEUM señala la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía. Esta planeación deberá ser democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales y asentando las conclusiones en un plan y en los programas necesarios que se deriven, a los cuales se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal. Por su parte, el art. 73 fr. XXIX-D de la misma Ley Fundamental, establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. De esta

⁸³ Un buen inicio es la implementación de productos para captar el ahorro infantil, sustituyendo las libretas por álbumes de cromos con temas educativos, donde cada estampa significa un depósito de \$50. VASCONCELOS, NORA, "El niño que ahorra, un individuo con mejor posibilidad de desarrollo". *El Economista*, 8 de enero de 1998.

última disposición deriva la Ley de Planeación, que contiene los principios y normas conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo, precisando que ésta debe ser un medio para el eficaz desempeño del Estado sobre el desarrollo integral del país, y que debe tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la misma Constitución.

Precisamente, de esta ley surge el PND, que de conformidad con su art. 3º, establece la ordenación racional y sistemática de acciones que con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la realidad del país, de conformidad con las normas respectivas. La elaboración del PND es encomendada al Ejecutivo Federal dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no deberá exceder a la del periodo constitucional que le corresponda, sin que por ello deba carecer de consideraciones y proyecciones de más largo plazo (art. 21).

El artículo 2º de esta ley señala los principios sobre los cuales debe fundamentarse el desarrollo nacional; principios que, si bien son comunes a toda agrupación humana, estimamos que son vagos e imprecisos, pudiendo invocarse según las circunstancias y los grupos que se encuentren en el poder:

1. Fortalecimiento de la independencia y soberanía en lo político, económico y cultural;
2. Preservación y perfeccionamiento del régimen establecido por la Constitución;
3. Consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;
4. Igualdad de derechos;
5. Respeto de garantías individuales;
6. Fortalecimiento del pacto federal para lograr el desarrollo equilibrado del país y la descentralización de la vida nacional, y
7. Equilibrio de los factores de la producción.

Respecto del PND vigente, en él se encuentra un Capítulo denominado "Desarrollo Social"⁸⁴, que relaciona el desarrollo social con una economía competitiva y en crecimiento. En este sentido, la política de desarrollo social debe "combatir la inequidad que distingue a las actividades productivas y sociales en distintas regiones y sectores del país"⁸⁵. Asimismo, fundamenta el bienestar social

⁸⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, pp. 73 y ss.

⁸⁵ Esta inequidad se traduce, en el caso de los individuos, por las diferencias de oportunidades y de ingreso; en los sectores productivos, por los desequilibrios entre la economía rural y la de industria

y perdurable en la generación de empleos permanentes, y en el incremento de la productividad y de los ingresos de la población. Para ello, señala que la política fiscal, monetaria y financiera debe articularse para fortalecer el ahorro y la inversión, y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria, atacando aspectos tales como educación, salud, vivienda, desarrollo urbano, superación de la pobreza extrema y desarrollo de los pueblos indígenas. Cabe destacar que el ahorro popular se desenvuelve precisamente entre los grupos sociales más vulnerables, y suele dedicar sus utilidades a las actividades descritas.

Por su parte, el Capítulo referente al "Crecimiento Económico"⁸⁶ traza como objetivo del PND la promoción del crecimiento de ese sector, fortaleciendo la soberanía nacional y el bienestar social de los mexicanos; lo anterior, especialmente a través del financiamiento de las actividades productivas y de la creación anual de un millón de empleos bien remunerados en el sector formal de la economía. Este proceso de inversión sólo es posible mediante la creación de fuentes suficientes y estables de ahorro interno, y evitando la dependencia del ahorro externo. Así pues, el ahorro interno debe considerarse como la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, asignando un papel complementario al ahorro externo. En la generación de recursos para el financiamiento, es primordial una reforma fiscal que incentive la inversión y el ahorro, lo cual no ha sido logrado a cabalidad por lo que toca al ahorro popular.

Un inciso de este capítulo está dedicado de manera específica al sistema financiero, considerándolo fundamental para la generación del crecimiento económico a través de la captación de ahorros de la sociedad y su posterior canalización hacia las inversiones productivas. Esto significa, en el sector financiero, hablar de oportunidades para ofrecer una gama más amplia de instrumentos y servicios que fomenten el ahorro de la población, y propicien su flujo a la producción de manera eficiente y oportuna. "Se promoverá que el sector financiero genere oportunidades atractivas para inducir un mayor ahorro tanto de las familias como de las empresas. Asimismo, el sector financiero deberá abocarse a generar nuevas fuentes de ahorro, sobre todo en sectores que no han sido incorporados adecuadamente al sistema financiero formal. *La captación del ahorro popular es un proyecto al que se le dedicarán esfuerzos y atención especiales*"⁸⁷.

y servicios; y en las regiones, sobre las ventajas de unas sobre otras. Esto último debe constituir un motivo mayúsculo de preocupación y de acción, habida cuenta de las experiencias separatistas en otros países, y de expresiones tales como el célebre *dictum* del Gobernador de Aguascalientes, Felipe González, poco después de ser electo, en el sentido de que "el norte trabaja, el centro piensa y el sur descansa".

⁸⁶ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, *op. cit.*, pp. 129 y ss. Resulta interesante apreciar las razones "oficiales" de las recurrentes crisis económicas por las que hemos pasado; en lo que a nuestro tema se refiere, se señala que la caída en el ahorro interno tuvo su origen en que se le ha utilizado para cubrir el servicio de la deuda externa, y que al depreciarse continuamente el tipo de cambio, se ha privilegiado el consumo en detrimento del ahorro.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 142.

Así pues, no cabe duda de la importancia que el PND otorga a la captación de ahorro interno, especialmente a través de nuevas fuentes que encuentren acomodo en el sector financiero formal. El reconocimiento del ahorro popular como una actividad de gran potencial, al que se atenderá de manera específica, es un hecho que reviste la mayor importancia para el sector, toda vez que establece una obligación, a cargo del Gobierno Federal, de atender a este documento como si se tratara de una fuente de Derecho Positivo, tal y como hemos observado que se desprende de la Ley de Planeación. Por otra parte, el fortalecimiento de la supervisión y vigilancia de los intermediarios financieros, también incluido en el PND, implica un esfuerzo de adaptación y cobertura adecuada de la CNBV hacia las SAPS y demás intermediarios populares, por lo que entendemos que el PND también establece esta obligación.

Uno de los programas sectoriales previstos en el art. 22 de la Ley de Planeación, y que se derivaron del PND es el PRONAFIDE, el cual contempla como estrategias: 1) promover el ahorro del sector privado; 2) consolidar el ahorro público; 3) fortalecer y modernizar el sistema financiero, y 4) aprovechar el ahorro externo como complemento del ahorro interno. Respecto de la tercera, se establece que la política de financiamiento del desarrollo no sólo se enfocará a promover el incremento del ahorro mediante un sistema financiero que se concentre en ofrecer los instrumentos adecuados para atraer los recursos, sino también a lograr una mayor eficiencia en su canalización hacia las actividades productivas mediante menores márgenes de intermediación. La promoción del ahorro del sector privado implica a su vez tres elementos: 1) puesta en marcha del nuevo sistema de pensiones; 2) acciones para promover el ahorro popular, y 3) una política fiscal promotora del ahorro e inversión del sector privado. El primero de los elementos está basado en las AFORES, mismas que fueron estudiadas en el Capítulo anterior. Por su parte, una política fiscal promotora del ahorro y la inversión ha implicado modificar las tasas del Impuesto al Valor Agregado, incrementar la recaudación y fomentando la inversión productiva, la investigación y el desarrollo de tecnología.

En cuanto a las acciones para promover el ahorro popular, se señala en el PRONAFIDE que este sector es potencialmente, junto al nuevo sistema de pensiones, una de las fuentes más estables de recursos para la generación de ahorro interno. Nosotros añadiremos que mientras el sistema de pensiones se basa en una captación forzada de recursos, el ahorro popular se fundamenta en la libre disposición de éstos por parte de la gente, con toda la cauda de beneficios materiales y morales que ya hemos comentado. A continuación se diagnostica la situación de desplazamiento que guardan las clases populares con relación a la falta de servicios financieros, y se plantea el reto de "...incrementar el ahorro popular, semiurbano y rural, en donde un gran número de mexicanos todavía satisface sus necesidades de ahorro a través de mecanismos informales"⁸⁸.

⁸⁸ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *op. cit.*, p. 52.



El PRONAFIDE vislumbra el potencial del ahorro popular al reconocer la gran cantidad de organizaciones y mecanismos informales de crédito y ahorro, como las cajas populares, que se han desarrollado al margen de las entidades financieras consideradas tradicionales. Por lo tanto, "es preciso encaminar tanto a estas organizaciones, como a las sociedades de ahorro y préstamo y a las uniones de crédito, hacia una canalización más amplia y eficiente de sus recursos hacia los sectores marginados". La aproximación hacia ese objetivo consiste en atender y fortalecer a las instituciones con arraigo popular, establecer estándares de información adecuados y controles internos sólidos, y desarrollar nuevos instrumentos que promuevan la captación de ahorro y el uso de servicios financieros.

Para la consecución de este fin, el Programa en comento propone agrupar al sector bajo un marco regulatorio coherente, que le permita funcionar de manera eficiente y cumplir adecuadamente con sus objetivos. Asimismo, se buscarán adoptar criterios prudenciales de regulación, que en cualquier caso deberán respetar la naturaleza de las instituciones. Se señala que, de manera complementaria, el Gobierno Federal seguirá apoyando la constitución y operación de intermediarios dedicados al ahorro popular, lo cual debemos reconocer que no se ha materializado hasta la fecha, en virtud de las volátiles condiciones de los mercados financieros, y de la falta de concretización del marco reglamentario para el sector, en específico las reglas para la operación y funcionamiento de las SAPS y de las CAPS, así como de una indefinición en cuanto al destino de las Cajas Solidarias.

⁸⁹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000*, p. 48.

El PRONAFIDE señala que se buscará la conversión en SAPS de los intermediarios desregulados, en aquellos casos en que alcancen el número de socios o el monto de activos establecidos en las reglas que emite la SHCP⁹⁰. La actividad de los intermediarios dedicados al ahorro popular se verá complementada mediante la ampliación de la cobertura del PAHNAL en las zonas rurales, y de un programa para el desarrollo de los mercados financieros en esos mismos lugares; todo con el fin de llevar servicios bancarios a comunidades no atendidas, que permitan sustituir el ahorro en especie por ahorro financiero. Independientemente de las ambiciones de esta expansión de la banca tradicional al medio rural, consideramos que no tendrá el éxito esperado, en virtud de la lentitud con la que se ha tratado el tema, y la necesidad de captación de recursos por parte de la banca que, como ya vimos, forzosamente carecerá de la eficiencia que ésta necesita.

Podemos concluir este apartado señalando que, contra la falta de reacción del Gobierno Federal respecto del ahorro popular, pueden oponerse los señalamientos contenidos en el PND y en el PRONAFIDE, los cuales fundamentan y obligan a la autoridad a fomentar el desarrollo del sector en todas sus esferas, incluyendo un tratamiento fiscal acorde con su naturaleza no lucrativa. Asimismo, debe procurarse la elaboración de una normatividad que asegure sanas prácticas financieras en beneficio del usuario, respetando en todo momento la peculiar naturaleza de cada institución. Por otro lado, al señalar que se buscará transformar en SAPS a todos los intermediarios que se ubiquen en los supuestos de las reglas dictadas para esas sociedades, estimamos que se incurre en una rigidez innecesaria, la cual creemos que únicamente pudiera ser corregida al emitir reglas de organización, funcionamiento y prudenciales adecuadas a cada tipo de intermediario.

Los servicios financieros informales juegan un papel crucial, si bien poco conocido, en la vida económica de la gente de escasos recursos en México. Podemos afirmar que se han desarrollado a pesar del apoyo gubernamental, que tiende a asfixiarlos y que otorga una preferencia exagerada al sector financiero formal, lo cual no se justifica ni se ha reflejado en resultados positivos. Las políticas públicas relacionadas con el ahorro popular deberán basarse en hechos más que en prejuicios, para así tener más posibilidades de mejorar tanto la escala como el alcance de los servicios financieros para los pobres y, en consecuencia, el nivel general de bienestar de muchos millones de mexicanos⁹¹. Así pues, podemos concluir al igual que MANSELL, que "en los momentos en que los economistas discuten la importancia del ahorro interno *versus* el ahorro externo,

⁹⁰ El marco legal y reglamentario al que se sujetan las SAPS será abordado en el siguiente Capítulo.

⁹¹ Las bajas tasas de ahorro en América Latina —menos del 20% del PIB, en comparación a los países asiáticos, que manejan tasas superiores al 30%— condenan a la región a una desagradable elección entre un nivel reducido de inversión y crecimiento, o una excesiva dependencia del capital extranjero que aumente su vulnerabilidad ante las crisis. GAVIN, MICHAEL ET AL., *El comportamiento del ahorro en América Latina: panorama y consideraciones globales*, en INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, *Ahorro nacional: la clave para un desarrollo sostenible en América Latina*, p. 10.

cobra todo su valor la idea defendida de que el Estado puede apoyar mucho más eficazmente a millones de personas de escasos recursos si percibe con exactitud los mecanismos que éstas usan generalmente para ahorrar⁹².

⁹² MANSELL, *op. cit.*, p. xv.

CAPÍTULO III

LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO

1. Antecedentes y naturaleza jurídica. 2. ¿Son las SAPS una organización auxiliar del crédito? 3. Marco jurídico, organización y funcionamiento. 4. Operaciones. 5. Desarrollo de las SAPS. 6. Perspectivas y alternativas para su fortalecimiento. 7. Hacia una Ley del Ahorro Popular. 8. Esquemas de autorregulación.

1. ANTECEDENTES Y NATURALEZA JURÍDICA. Ya hemos visto los medios a los que suelen acudir las clases económicamente débiles de nuestro país, en suplencia de los servicios financieros prestados por el sector tradicional del mercado. Asimismo, intentamos plantear el escenario social y económico en el cual estas entidades se desenvuelven, y algunos esfuerzos gubernamentales para favorecer su ordenada expansión. Como pudo apreciarse, el movimiento cajista es el más arraigado y del cual derivan dos intermediarios –las SAPS y las CAPS– que, por su cercanía a los esfuerzos regulatorios y por el número de personas que aglutinan, son los candidatos más viables para encabezar la “institucionalización” del ahorro popular.

Los intentos para regular el ahorro popular fueron descritos en el Capítulo II, y han sido variados tanto en lo que se refiere a la autoridad que ha impulsado este esfuerzo, como respecto de la figura jurídica implementada al efecto. Hasta antes de la creación de las SAPS, el intento más cercano a nivel federal lo constituyó la LIC de 1897, que si bien en un principio comprendió a las cajas de ahorros, degeneró durante la tercera década de este siglo hasta convertirse en la regulación correspondiente a un tipo específico de instituciones de crédito. Asimismo, en 1935 y 1944 se expidieron las Leyes del Crédito Popular y del Ahorro Escolar, respectivamente, que por estar enfocados a sectores limitados, no permearon en la sociedad mexicana y pronto cayeron en desuso¹. Mientras tanto, las cajas de ahorro han seguido operando bajo los principios cooperativistas –sin ser formalmente cooperativas–, aunque sin un marco legal específico, lo que propició que el patrimonio de estas organizaciones, o los recursos en ellas depositados, estuviesen registrados a nombre de algunos de los

¹ Como también cayeron los “bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar”, introducidos en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en 1946. Cfr. SHCP, *Legislación bancaria*, t. II, pp. 325 y ss.

principales directivos, dejando en completa incertidumbre a los asociados; en el mejor de los casos se constituía alguna asociación civil, bajo la cual quedaban registrados estos bienes².

Son precisamente las SAPS, las que cronológicamente fueron las primeras en ingresar a la regulación. Como se mencionó en el Capítulo I, su inclusión en la LGOAAC tuvo como objeto insertar a las cajas de ahorro y a los recursos que captan en el proceso de modernización financiera iniciado en 1990, así como combatir diversas prácticas e inercias administrativas e institucionales que impedían al sector asumir la función social que por su naturaleza le corresponde, y ocupar el espacio económico dejado por los intermediarios financieros en diversas regiones y estratos sociales³, lo cual constituye la esencia misma del ahorro popular, tal y como se señala en la exposición de motivos correspondiente:

"La nueva fisonomía que con esta legislación se pretende conferir a las cajas de ahorro, revitalizarán su papel y funcionamiento en la estructura económica y social de nuestro país. Este hecho implica que importantes segmentos de la población serán incorporados, no sólo a los servicios financieros que proporcionan, sino también al progreso económico general que derive.

"El reconocimiento jurídico, económico y social de las cajas de ahorro como intermediarios financieros con características singulares, es parte del proceso modernizador comprometido, que responde a la nueva realidad que exige los cambios adecuados y necesarios. Al incorporarse formalmente las cajas de ahorro a la vida económica, se espera no sólo acrecentar el espacio económico nacional integrando zonas que se han mantenido al margen de los servicios financieros, sino que además, se propiciará el abatimiento del agio.

"La promoción de estas sociedades permitirá aumentar la profundización del sistema financiero, contribuyendo a financiar el desarrollo con recursos internos al aprovechar la capacidad de ahorro de un amplio segmento de la población que constituye un ahorro caracterizado por su permanencia. Asimismo, con estas sociedades se fomenta y difunde en la población la cultura del ahorro."⁴

Resalta la exposición de motivos el hecho de que, al subsanar los inconvenientes que presentan las cajas de ahorro —a través de su conversión en SAPS—, se convertirían en sociedades atractivas para la población, ofreciendo mayor seguridad. Asimismo, fundamenta la incorporación de las SAPS al sistema financiero en tres hechos: 1) la modernización financiera es integral, por lo que

² Lo anterior se repite aun en el sector desregulado del ahorro popular, y posibilita la comisión de fraudes, como se estudiará en el Capítulo V.

³ "Hay que tener instituciones para cada tipo de personas. Las cajas pueden llegar al tipo de personas que sí ahorran, aunque no son los ahorradores típicos". Jorge Nicolín Fischer, citado por FERNÁNDEZ VELA, EDUARDO XAVIER, "A llenar la alcancía". *Signo de los tiempos*, mayo-junio de 1996.

⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Iniciativa de decreto por el que se reforma la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*, pp. 1-2.

debe incluir a todos sus agentes; 2) la modernización y la apertura financiera exigen mayor racionalidad económica, y 3) las SAPS serían el canal adecuado para aglutinar recursos dispersos de pequeños ahorradores e incorporarlos productivamente. Sigue ese documento reseñando las características y el ambiente en el que se desenvolverían estas sociedades, entre ellas su personalidad jurídica, requisitos para su autorización por parte de la SHCP, objeto, capital social, operaciones y autoridades supervisoras, entre otros que se estudiarán en un apartado próximo. Asimismo, menciona un tratamiento fiscal conveniente que propiciaría su desarrollo y que, a la fecha, aún está por implementarse.

Respecto de su naturaleza jurídica, a manera de antecedente vale la pena recordar que el modelo de estatutos dictado por la Confederación Mexicana de Cajas Populares (CMCP) definió a las cajas populares como "sociedades cooperativas de capital variable y responsabilidad limitada, en las cuales sus miembros unidos por un vínculo común natural, profesional o local, se agrupan para ahorrar en común y para obtener préstamos a un interés razonable"⁵. Lo anterior, a pesar de que la Ley General de Sociedades Cooperativas vigente en ese tiempo no reconocía a este tipo de sociedades; el matiz cooperativista, por tanto, no lo daba su apego a la ley de la materia, sino el seguimiento de los principios cooperativistas. El art. 33 de la LGSC de 1994 subsanó esta situación, aunque de manera vaga, pues inscribe a este tipo de organizaciones dentro del movimiento cooperativo nacional, señalando que son CAPS las que se dedican a esta actividad de manera preponderante o complementaria.

No es sino hasta la introducción del Capítulo II-BIS a la LGOAAC, cuando se estableció y definió jurídicamente la figura de las SAPS. El art. 3º fr. III de la ley citada dispone que estas entidades son organizaciones auxiliares del crédito, mientras que el diverso 38-A aclara que son "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". El art. 38-B, por su parte, señala que 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 entre los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos". A continuación analizaremos brevemente cada uno de estos elementos, dejando para el siguiente apartado lo referente a su calidad de organización auxiliar del crédito.

Si bien la LGOAAC ubica a las SAPS como organizaciones auxiliares del crédito, esta clasificación sirve únicamente para ubicar a estos intermediarios dentro del sistema financiero, y no toma en cuenta su peculiar naturaleza jurídica ni su objeto, por lo que estimamos que debiera colocárseles en una categoría *ad*

⁵ CAMARGO ASCENCIO, JOSÉ Y MARTÍNEZ RINCÓN, ALBERTO, *Estudio de carácter general sobre las cajas de ahorro populares*, anexo 2.

hoc de intermediarios financieros con un fin social. Por otra parte, las SAPS son personas morales en tanto que la LGOAAC las reputa como tales y tienen, consecuentemente, derechos, facultades, obligaciones y responsabilidades jurídicas, determinadas por la legislación civil y mercantil⁶. Además, el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal dispone en su art. 25 fr. III, que las sociedades civiles o mercantiles son personas morales; en este sentido, las SAPS son sociedades mercantiles en virtud de que el art. 10 de la LGOAAC considera que las leyes mercantiles y los usos mercantiles imperantes entre las organizaciones auxiliares del crédito, son supletorios del citado ordenamiento.

Estamos de acuerdo con ACOSTA ROMERO cuando afirma que las SAPS realizan actos de comercio, toda vez que llevan a cabo actos análogos a los de las instituciones bancarias que bien pueden calificarse como actos de comercio, y por ello, son comerciantes⁷. En efecto, de conformidad con las frs. I y II del art. 3º del Código de Comercio, se reputan en derecho comerciantes las personas que, teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria, y las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles. Por su parte, las frs. XIV y XXIV del art. 75 del mismo ordenamiento señala que son actos de comercio, las operaciones de bancos y otros actos de naturaleza análoga. De la revisión de las operaciones que efectúan las SAPS, podemos concluir que son análogas a las de las instituciones de crédito, toda vez que realizan la intermediación financiera contemplada en el art. 103 de la LIC.

Asimismo, si bien la SAP no está contemplada como tal en la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM), la LGOAAC habla de capital variable, limitación de responsabilidades, objeto, constitución ante notario, inscripción en el Registro Público de Comercio, administración por parte de una asamblea general de socios y un consejo de administración, un gerente general y un comité de vigilancia, elementos todos que están insertos en la naturaleza misma de las sociedades mercantiles. Por último, el art. 38-N de la LGOAAC establece al Capítulo IV de la LGSM como de aplicación supletoria para las SAPS, por lo que podemos concluir que estas entidades ejecutan actos de comercio y, por ende, son comerciantes.

Por otra parte, si bien no tienen una naturaleza lucrativa, existen preceptos en la Ley señalada que sugieren la posibilidad —si no la obligación— de obtener utilidades, como el art. 38-B, que ordena a las SAPS la devolución a sus socios de los accesorios financieros generados por los recursos captados y la colocación de éstos entre los propios socios —créditos que retribúan intereses para la sociedad— o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos, y el 38-I, que prevé el destino de los remanentes de operación de la sociedad una vez

⁶ TAMAYO Y SALMORÁN, ROLANDO en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (IIJ), *Diccionario jurídico mexicano*, p. 2397.

⁷ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Nuevo Derecho Bancario*, pp. 928 y ss.

deducidos los gastos en que incurran en la realización de sus operaciones⁸. Estimamos por tanto que, a pesar de que el ánimo de lucro en las SAPS no se refleja en un beneficio patrimonial inmediato hacia los socios, sí subyace en la obtención de utilidades producto de sus operaciones, que se destinan a aligerar la carga financiera de los acreditados, y a mejorar los rendimientos de los ahorradores.

Como sujetos de derecho, y de conformidad con los arts. 26 y 27 del citado Código Civil, las SAPS pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de la institución, por medio de los órganos que las representan, sean por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos; así pues, poseen capacidad de goce y de ejercicio, teniendo por tanto personalidad jurídica y patrimonio propios. Estas sociedades tienen un capital⁹ variable, pues la libre adhesión y separación de sus socios conlleva el aumento o disminución del capital social de la SAP, de conformidad con el art. 213 de la LGSM.

Finalmente, en cuanto a la limitación de las responsabilidades de los socios a que alude el art. 38-A, no se establece una razón clara en la LGOAAC ni en la exposición de motivos que dio origen a las SAPS¹⁰, por lo que consideramos que esta característica deriva del Capítulo IV de la LGSM, referente a las sociedades de responsabilidad limitada. Si la aplicación supletoria de ese Capítulo fuera el único motivo por el que se estableciera de manera expresa en la LGOAAC la responsabilidad limitada de los socios de las SAPS —no conocemos otra razón—, coincidimos con CERVANTES AHUMADA al considerarlo criticable, toda vez que como personas jurídicas, ambos tipos de sociedades sí responden ante terceros ilimitadamente; así también, los socios no responden frente a terceros de la actuación de la sociedad, salvo que hubieren garantizado los resultados de esta actuación¹¹.

Una vez fijada la naturaleza jurídica de las SAPS en lo general, abordaremos el estudio de sus características, organización y funcionamiento, así como la pertinencia de que sean consideradas como organizaciones auxiliares del crédito y los obstáculos que deberán enfrentar en el futuro. Así también, intentaremos esbozar la diferencia entre una SAP y una caja de ahorro, basándonos en el estudio de su naturaleza jurídica, la desregulación de las

⁸ A reserva de estudiarlos detenidamente, los remanentes de operación se destinan a: 1) obras de beneficio social, 2) constitución de reservas, y 3) distribución entre sus socios mediante la reducción de los intereses que se les cobran, o a través de mayores rendimientos a los socios ahorradores.

⁹ Mantilla Molina define al capital de una sociedad como "la cifra en que se estima la suma de las obligaciones de dar de los socios y señala el nivel mínimo que debe alcanzar el patrimonio social para que los socios puedan disfrutar de las ganancias de la sociedad". Citado por LABARIEGA V., PEDRO A. en *IIJ*, *op. cit.*, p. 407.

¹⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *loc. cit.*: "Las sociedades de ahorro y préstamo, sustentarán su naturaleza en una nueva figura societaria, con patrimonio propio en el que sus socios se limitarán al pago de sus aportaciones".

¹¹ CERVANTES AHUMADA, RAÚL en *IIJ*, *op. cit.*, p. 2971.

primeras y la inclusión de las segundas dentro del sistema financiero mexicano, todo lo cual establece diferencias radicales entre ellas, y que deben quedar claras no tan solo entre los interesados en la materia, sino en el público que utiliza sus servicios¹².

¿SON LAS SAPS UNA ORGANIZACIÓN AUXILIAR DEL CRÉDITO?

Mencionamos en el inciso anterior que la LGOAAC introdujo y definió a las SAPS como un intermediario financiero, en este caso una organización auxiliar del crédito; lo anterior, sirviendo únicamente para colocar a estos intermediarios dentro del sistema financiero, e ignorando su naturaleza y objeto particulares. Estimamos que la ubicación de las SAPS en la LGOAAC se realizó con ligereza, obstaculizando el desarrollo del sector al someterlo a una legislación que, a más de no ser propia ni adecuada para sus peculiares características, debe compartir con intermediarios de diversa índole. Es por ello que a continuación analizaremos la naturaleza jurídica de las organizaciones auxiliares del crédito, y la pertinencia de que las SAPS permanezcan en la LGOAAC, en lugar de contar con un régimen legal especializado tal y como lo proponemos en el presente Capítulo.

En sus inicios, la actividad bancaria en México hacía aparentemente innecesaria la existencia de sociedades especializadas en la realización de operaciones de apoyo al otorgamiento de créditos; en este sentido, consideramos que los bancos hipotecarios y refaccionarios contemplados en la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, pudieran ser el germen de entidades tales como los almacenes generales de depósito y arrendadoras financieras —créditos hipotecarios, prendarios y de avío—. Tres años después, en 1900, se expidió la Ley sobre Almacenes Generales de Depósito¹³, la cual permitía a esas entidades la expedición de títulos de crédito destinados a acreditar, ya sea el depósito de la mercancía o el préstamo hecho con garantía de la misma. Sin embargo, ese ordenamiento consideraba a los almacenes generales de depósito como instituciones de crédito, sujetándolas a la Ley de 1897 en todo lo no previsto por la nueva Ley.

En 1916 Venustiano Carranza, como primer jefe del Ejército Constitucionalista, expidió un "Decreto que regula el establecimiento de casas de cambio", reconociendo expresamente el carácter financiero de esas sociedades,

¹² ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, pp. 916 y ss. El autor citado, al hablar de las SAPS, evoca como sus antecedentes tanto a las cajas de ahorro como a las sociedades cooperativas, pero no hace distinción alguna entre ellas, considerándolas al mismo nivel; relaciona a las operaciones que pueden realizar las cajas de ahorro en México con el art. 38-B de la LGOAAC, y vincula a las SAPS con una confederación que realiza operaciones de reaseguro con "Cuna Mutual, filial de Cuna Internacional con sede en Madison, Wisconsin", cuando esa organización opera principalmente con el sector desregulado, y ha aceptado la membresía de las SAPS únicamente a título individual. Las SAPS son asimismo mucho más que "cajas de ahorro legalizadas", como las califica MANSELL CARSTENS, CATHERINE, *Las finanzas populares en México*, p. 131.

¹³ Cfr. SHCP, *op. cit.*, t. I, pp. 107 y ss.

su separación de la actividad bancaria y su función económica¹⁴. La incautación de los bancos de concesión federal, verificada en ese mismo año, dejó al sector en manos de instituciones e individuos sujetos al Código de Comercio y libres de toda intervención oficial. La exposición de motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924, señala que "las instituciones de crédito tienen de común entre sí la función de facilitar el uso del crédito y se distinguen las unas de las otras por la naturaleza de los títulos especiales que ponen en circulación o por la naturaleza de los servicios que prestan al público"¹⁵. Recordemos que en ese momento, los almacenes generales de depósito seguían siendo considerados como instituciones de crédito, pero el texto transcrito ya pone de manifiesto importantes diferencias entre cada tipo de bancos, incluyendo a los mismos almacenes y, a partir de 1926, a los bancos o cajas de ahorros¹⁶.

La exposición de motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, ya perfila de manera clara a las instituciones auxiliares del crédito; la diferencia entre el otorgamiento del crédito y los servicios de apoyo a esta actividad se aclara en ese texto, por lo que estimamos necesario transcribir la parte conducente:

"Por otra parte, hay un conjunto de actividades de crédito que difícilmente pueden dejarse de un modo completo en manos del interés y de la iniciativa privada. Respecto a ellos se requiere una especial intervención del Estado y un régimen legal, especial también, como sucede con el Banco de México mismo y con el sistema de crédito agrícola ya establecidos; pero de manera que esa especialidad de organización y de funcionamiento, *no rompa los cuadros generales del sistema de crédito* y se ajuste en todo a una política económica uniforme.

"Algunos organismos, como las cámaras de compensación, son típicamente bancarios; otros, como las bolsas de valores, constituyen *un complemento indispensable de un sistema bancario*, pues de ellos depende, en gran parte, la existencia de un mercado de dinero y de capital; otros, como las sociedades generales y financieras y las uniones o asociaciones de crédito, *complementan también el régimen bancario en cuanto lo proveen de medios propios de acción y permiten que el crédito penetre a grupos sociales que normalmente no son alcanzados por sus operaciones ordinarias*; otros, finalmente, como los Almacenes Generales de Depósito, permitiendo la movilización de grandes masas de riqueza, sostienen la posibilidad, para las instituciones de crédito, de prestar a los productores una ayuda financiera, que sin ellos tendrá una organización especialmente difícil y defectuosa. Todos estos organismos cuando estén especialmente destinados a su objeto, deben también quedar bajo la tutela del Estado, sometidos a su vigilancia y disfrutando del régimen especial relativo"¹⁷.

¹⁴ *Ibidem*, t. I, pp. 165-167.

¹⁵ *Ibidem*, t. I, p. 276.

¹⁶ Respecto de estos últimos, recordemos que constituían un tipo específico de instituciones de crédito.

¹⁷ *Ibidem*, t. I, p. 540.

Las instituciones auxiliares del crédito consagradas en la ley de 1932, y que tenían un carácter "puramente auxiliar" del crédito, eran los almacenes generales de depósito, las bolsas de valores, las cámaras de compensación, las sociedades, uniones o asociaciones de crédito, y las sociedades financieras¹⁸; en el mismo año, el Reglamento Interior de la Dirección General de Crédito de la SHCP señalaba que esa unidad tenía a su cargo "los asuntos sobre Instituciones de Crédito, sus Auxiliares y Sucursales de Instituciones o Bancos Extranjeros". En 1941, las entidades comentadas cambian su denominación a organizaciones auxiliares de crédito, y se les deja fuera del régimen de concesión reservado a las instituciones bancarias, con lo que queda establecido una diferencia más con ese intermediario crediticio¹⁹. Los sucesivos reglamentos interiores de la SHCP, como el de 1979, confirmaron esta distinción entre entidades otorgantes del crédito (bancos) y las organizaciones auxiliares²⁰.

La LGOAAC de 1985, fue el primer ordenamiento diseñado exclusivamente para las organizaciones y actividades auxiliares del crédito. Su exposición de motivos²¹ contiene elementos que permiten, sin lugar a dudas, distinguir entre aquéllas y las entidades bancarias. En primer lugar, se señala que "la legislación bancaria de nuestro país había incluido la regulación de actividades que, sin ser bancarias, coadyuvan al mejor desarrollo de la actividad crediticia". Es decir, existen entidades financieras distintas de los bancos que realizan operaciones en apoyo de la actividad primordial de éstos, es decir, el crédito. En otra parte, el texto citado reafirma:

"La actividad de esas organizaciones (auxiliares del crédito) debe concebirse como un complemento necesario para el mejor desarrollo de la actividad crediticia, sobre todo en el aspecto activo, y de ninguna forma como una competencia, abierta o velada, de las instituciones de crédito".

Podemos decir, por tanto, que la diferencia entre las entidades bancarias y las organizaciones auxiliares del crédito, es que mientras las primeras se ocupan primordialmente de la colocación de recursos —operaciones activas—, mismos que fueron captados del público generando pasivos directos o contingentes —operaciones pasivas—, las segundas se limitan a complementar las operaciones crediticias. Sin embargo, de la naturaleza de las SAPS contenida en el art. 38-B de la LGOAAC vigente, se desprende que una parte esencial de su objeto es el otorgamiento de créditos, por lo que no cabe considerarlas como una organización auxiliar del crédito.

En efecto, por la naturaleza de su objeto, las SAPS son más semejantes a una institución de crédito que a otra entidad del sistema financiero. Analicemos

¹⁸ Art. 6º.

¹⁹ Cfr. Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en *ibidem*, t. II, pp. 185 y ss.

²⁰ *Ibidem*, t. III, p. 571.

²¹ SHCP, *Compendio de legislación bancaria y financiera 1985*, sección III, pp. 5-13.

el multicitado art. 38-B citado, con el fin de detectar cada uno de los supuestos que conforman su naturaleza de entidades crediticias:

"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".

Del artículo transcrito podemos extraer los siguientes elementos: 1) la captación de recursos²², 2) mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, y 3) quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados; todo ello conforma la intermediación financiera, consagrada a nivel legal en el art. 103 de la LIC, mismo que transcribimos a continuación:

"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 exceptúa 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 autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables".

Como puede apreciarse, los mismos elementos que identificamos en el art. 38-B de la LGOAAC, se observan en el diverso 103 de la LIC: 1) captación de recursos²³, 2) mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, y 3) obligándose a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. Al citarla a modo de excepción, la fr. I habilita a la banca para realizar estas actividades, así como a los demás intermediarios financieros autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables. Si revisamos la naturaleza jurídica del resto de las organizaciones auxiliares del crédito, nos encontraremos con que ninguna de ellas realiza operaciones que revistan las tres características antes señaladas, excepto las SAPS. Por ello, refutamos el contenido de la exposición de motivos que las introdujo a la LGOAAC²⁴, y

²² Consideramos que en las SAPS, el hecho de que la captación de recursos se limite a sus socios, no implica que queden fuera de este análisis. Más bien, es un accidente que obra a favor de la banca, pues evita que las SAPS sean sociedades abiertas, es decir, que capten recursos del público en general.

²³ En este caso, el art. 103 de la LIC señala que la captación de los recursos no podrá realizarse inclusive de manera indirecta, es decir, mediante interpósita persona. Pensamos que la reforma de 1993 fue hecha con la intención de dejar fuera a las empresas de autofinanciamiento, que ante la prohibición de captar recursos directamente, comenzaron a hacerlo a través de fideicomisos.

²⁴ "Por su naturaleza se propone incorporarlas como organización auxiliar del crédito, reguladas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito". PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *op. cit.*, p. 3.

afirmamos que tienen una naturaleza cuasi-bancaria, mereciendo un tratamiento especial a nivel regulatorio.

Respecto de otras organizaciones auxiliares del crédito, las diferencias con las SAPS también son radicales. En primer lugar, el art. 6º de la LGOAAC dispone que, al solicitarse autorización para constituirse como una organización auxiliar del crédito, debe constituirse un depósito en Nacional Financiera en moneda nacional a favor de la Tesorería de la Federación; se exceptúa de este requisito a las SAPS, debido a que su objeto social no tiene una naturaleza lucrativa. Por la misma razón, el art. 8º de la ley en cita exceptúa a las SAPS de constituirse como sociedades anónimas. Asimismo, al diferir en su estructura corporativa de la del resto de las organizaciones auxiliares del crédito –su capital social no está representado por acciones, sino por partes sociales que los socios no pueden adquirir en número superior a uno–, las SAPS no pueden formar parte de un grupo financiero²⁵. La igualdad entre los socios es un principio rector de ellas, por lo que no podrían darse series accionarias con distintos derechos económicos y corporativos.

No podemos finalizar este apartado sin señalar que la misma autoridad, de alguna manera, reconoce la especial naturaleza de las SAPS y las distingue del resto de las organizaciones auxiliares del crédito, al encomendar su regulación a unidades administrativas distintas: mientras que la fr. I del art. 32 del Reglamento Interior de la SHCP atribuye a la Dirección General de Seguros y Valores la formulación de las políticas de promoción, regulación y supervisión de, entre otras, las organizaciones auxiliares del crédito²⁶, la fr. I del art. 27 del mismo ordenamiento señala a la Dirección General de Banca y Ahorro como la responsable de formular las políticas, regulación y supervisión de las SAPS, al lado de entidades como los grupos financieros en los que participe una institución de banca múltiple, instituciones de banca múltiple y sociedades financieras de objeto limitado. Evidentemente, la autoridad no pudo abstraerse de las diferencias entre las SAPS y otras organizaciones auxiliares del crédito, ni de las semejanzas entre las primeras y la banca; esperamos que este acto de conciencia conduzca a un pronto reconocimiento de la naturaleza especial de las SAPS.

3. MARCO JURÍDICO, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO. Las autoridades financieras que regulan y supervisan la operación de las SAPS, son homólogas al resto de los intermediarios financieros: SHCP, BM y CNBV. En cuanto al marco legal, está contenido en varios artículos de la LGOAAC, así como en tres ordenamientos de carácter reglamentario: las Reglas generales para la organización y funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo (RGOFSA, publicadas en el DOF el 15 de julio de 1992), las Reglas generales a que deberán sujetarse las

²⁵ Cfr. art. 7º LRAF.

²⁶ Con excepción de las uniones de crédito, cuya regulación es conducida por la CNBV (art. 5º LGOAAC).

Sociedades de Ahorro y Préstamo para la realización de sus operaciones (publicadas el 31 de agosto de 1992), y las Reglas generales a que se deberán sujetar las Sociedades de Ahorro y Préstamo, en la negociación de los títulos o valores de su cartera crediticia, expedidas (mas no publicadas, por lo que está en duda su constitucionalidad) por la SHCP el 14 de noviembre de 1996. A continuación se reseñan las principales actividades de las autoridades en materia de regulación y supervisión, así como cada una de las disposiciones que se refieren a las operaciones que realizan las SAPS.

Como apuntamos en el Capítulo I, la fr. x del art. 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre intermediación y servicios financieros, entre otras materias. Por ende, debemos entender que el legislador federal está habilitado para dictar normas que atribuyan funciones a las autoridades respecto del sistema financiero. Una vez expedidas las leyes, el Ejecutivo Federal provee a su cumplimiento haciendo uso de otra facultad constitucional, la contenida en la fr. I del art. 89. En la materia que estudiamos, estas facultades se actualizan en la SHCP, de conformidad con lo dispuesto por las frs. VII y VIII del art. 31 de la LOAPF. Esta regulación se concreta, para el caso de las SAPS, en la LGOAAC, de la cual enlistamos todas las disposiciones que hacen referencia a las atribuciones de esa Dependencia en materia de SAPS, no sin antes advertir que se trata de un esquema regulatorio específico, y no son disposiciones comunes para este intermediario y otras figuras jurídicas análogas²⁷:

1. Interpretar para efectos administrativos la LGOAAC, e instrumentar las medidas relativas tanto a la organización como al funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito (arts. 1º y 2º);
2. Autorizar de manera discrecional la constitución y operación de SAPS (art. 5º), así como excepciones al descuento de cartera crediticia (art. 51);
3. Requerir la documentación e información que a su juicio sea necesaria para acompañar las solicitudes de autorización para constituirse y operar como SAP, en adición a las señaladas en las frs. I a III del art. 38-C;
4. Aprobar la escritura constitutiva de las sociedades y cualquier modificación a la misma, así como el cambio de denominación de la sociedad (arts. 38-D y 65);
5. Señalar mediante reglas de carácter general: a) los órganos de la sociedad en adición a los establecidos en el art. 38-E; b) los términos en que deberá estar invertido el capital social pagado (art. 38-H), c) los términos y porcentajes en que deberán distribuirse los remanentes de operación (último párrafo del art. 38-I); d) los límites

²⁷ Como sucede en el caso español, en el que las cajas de ahorros comparten su normatividad con las instituciones bancarias y las cooperativas de crédito.

máximos de responsabilidades directas o contingentes a cargo de una sociedad (art. 38-J), e) los casos en que podrán dar lugar a negociar su cartera crediticia (fr. III del art. 38-L), f) los servicios u operaciones complementarios (art. 68), y g) las medidas para prevenir y detectar actos u operaciones con recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de un probable delito²⁸. A excepción de las referentes a la enajenación de la cartera crediticia,²⁹ ninguna de las situaciones anteriores ha sido abordada por regla alguna;

6. Asimismo, señalar en reglas de carácter general: a) las personas morales que podrán adquirir partes sociales (art. 38-G); b) las operaciones que podrán realizar las sociedades (art. 38-K); c) la organización y funcionamiento de las sociedades (art. 38-N), y las bases para que cuando proceda por el número de integrantes y por el monto de sus operaciones, los particulares puedan constituirse como SAPS (art. 38-P). Estos supuestos están contemplados en las RGOFASAP;
7. Solicitar la información y documentación que requiera, incluso para fines de regulación, supervisión, control, inspección, vigilancia, estadística y demás (arts. 51-A y 56);
8. Autorizar, a propuesta de la CNBV y a través de disposiciones de carácter general, la estimación de valores al activo (art. 55);
9. Revocar la autorización, así como mandar inscribir la declaración de revocación en el Registro Público de Comercio (arts. 63 y 78);
10. Autorizar la cesión de obligaciones y derechos correspondientes a la operación de las sociedades, así como de los activos o pasivos de una SAP a otra, y para la fusión de dos o más SAPS (art. 67). Asimismo, para invertir en acciones de sociedades que les presten servicios (art. 68);
11. Revocar, modificar o confirmar las resoluciones de amonestación, remoción, suspensión, veto o inhabilitación a diversos funcionarios de la sociedad (arts. 74 y 75), y

²⁸ No deben confundirse con las DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 95 DE LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO EN RELACIÓN A LAS CASAS DE CAMBIO, publicadas en el DOF el 10 de marzo de 1997, y que tienen vigencia únicamente para esas entidades.

²⁹ La enajenación de la cartera crediticia está contemplada por las Reglas generales a que se deberán sujetar las Sociedades de Ahorro y Préstamo, en la negociación de los títulos o valores de su cartera crediticia.

Sociedades de Ahorro y Préstamo para la realización de sus operaciones (publicadas el 31 de agosto de 1992), y las Reglas generales a que se deberán sujetar las Sociedades de Ahorro y Préstamo, en la negociación de los títulos o valores de su cartera crediticia, expedidas (mas no publicadas, por lo que está en duda su constitucionalidad) por la SHCP el 14 de noviembre de 1996. A continuación se reseñan las principales actividades de las autoridades en materia de regulación y supervisión, así como cada una de las disposiciones que se refieren a las operaciones que realizan las SAPS.

Como apuntamos en el Capítulo I, la fr. X del art. 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre intermediación y servicios financieros, entre otras materias. Por ende, debemos entender que el legislador federal está habilitado para dictar normas que atribuyan funciones a las autoridades respecto del sistema financiero. Una vez expedidas las leyes, el Ejecutivo Federal provee a su cumplimiento haciendo uso de otra facultad constitucional, la contenida en la fr. I del art. 89. En la materia que estudiamos, estas facultades se actualizan en la SHCP, de conformidad con lo dispuesto por las frs. VII y VIII del art. 31 de la LOAPF. Esta regulación se concreta, para el caso de las SAPS, en la LGOAAC, de la cual enlistamos todas las disposiciones que hacen referencia a las atribuciones de esa Dependencia en materia de SAPS, no sin antes advertir que se trata de un esquema regulatorio específico, y no son disposiciones comunes para este intermediario y otras figuras jurídicas análogas²⁷:

1. Interpretar para efectos administrativos la LGOAAC, e instrumentar las medidas relativas tanto a la organización como al funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito (arts. 1º y 2º);
2. Autorizar de manera discrecional la constitución y operación de SAPS (art. 5º), así como excepciones al descuento de cartera crediticia (art. 51);
3. Requerir la documentación e información que a su juicio sea necesaria para acompañar las solicitudes de autorización para constituirse y operar como SAP, en adición a las señaladas en las frs. I a III del art. 38-C;
4. Aprobar la escritura constitutiva de las sociedades y cualquier modificación a la misma, así como el cambio de denominación de la sociedad (arts. 38-D y 65);
5. Señalar mediante reglas de carácter general: a) los órganos de la sociedad en adición a los establecidos en el art. 38-E; b) los términos en que deberá estar invertido el capital social pagado (art. 38-H), c) los términos y porcentajes en que deberán distribuirse los remanentes de operación (último párrafo del art. 38-I); d) los límites

²⁷ Como sucede en el caso español, en el que las cajas de ahorros comparten su normatividad con las instituciones bancarias y las cooperativas de crédito.

máximos de responsabilidades directas o contingentes a cargo de una sociedad (art. 38-J), e) los casos en que podrán dar negociar su cartera crediticia (fr. III del art. 38-L), f) los servicios u operaciones complementarios (art. 68), y g) las medidas para prevenir y detectar actos u operaciones con recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de un probable delito²⁸. A excepción de las referentes a la enajenación de la cartera crediticia,²⁹ ninguna de las situaciones anteriores ha sido abordada por regla alguna;

6. Asimismo, señalar en reglas de carácter general: a) las personas morales que podrán adquirir partes sociales (art. 38-G); b) las operaciones que podrán realizar las sociedades (art. 38-K); c) la organización y funcionamiento de las sociedades (art. 38-N), y las bases para que cuando proceda por el número de integrantes y por el monto de sus operaciones, los particulares puedan constituirse como SAPS (art. 38-P). Estos supuestos están contemplados en las RGOFSAP;
7. Solicitar la información y documentación que requiera, incluso para fines de regulación, supervisión, control, inspección, vigilancia, estadística y demás (arts. 51-A y 56);
8. Autorizar, a propuesta de la CNBV y a través de disposiciones de carácter general, la estimación de valores al activo (art. 55);
9. Revocar la autorización, así como mandar inscribir la declaración de revocación en el Registro Público de Comercio (arts. 63 y 78);
10. Autorizar la cesión de obligaciones y derechos correspondientes a la operación de las sociedades, así como de los activos o pasivos de una SAP a otra, y para la fusión de dos o más SAPS (art. 67). Asimismo, para invertir en acciones de sociedades que les presten servicios (art. 68);
11. Revocar, modificar o confirmar las resoluciones de amonestación, remoción, suspensión, veto o inhabilitación a diversos funcionarios de la sociedad (arts. 74 y 75), y

²⁸ No deben confundirse con las DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 95 DE LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO EN RELACIÓN A LAS CASAS DE CAMBIO, publicadas en el DOF el 10 de marzo de 1997, y que tienen vigencia únicamente para esas entidades.

²⁹ La enajenación de la cartera crediticia está contemplada por las Reglas generales a que se deberán sujetar las Sociedades de Ahorro y Préstamo, en la negociación de los títulos o valores de su cartera crediticia.

12. Hacer efectivas las multas impuestas por la CNBV, así como formular peticiones para proceder penalmente por los delitos previstos en la Ley (arts. 88 y 95).

Como puede apreciarse, estas facultades engloban el concepto de regulación que fue expuesto en el Capítulo I. Son complementadas con las atribuciones con que cuenta la SHCP a nivel reglamentario. Respecto de las RGOFSAP, podemos señalar las siguientes facultades:

1. Determinar durante el primer trimestre de cada año, el monto mínimo de activos totales con que deberán contar las sociedades (Regla Quinta)³⁰,
2. Autorizar a los grupos de personas que se ubiquen dentro de los montos de personas y activos mínimos, para operar como SAPS, dentro de los sesenta días naturales siguientes a que se cumplan esas condiciones (Regla Sexta), y
3. Fijar mediante reglas de carácter general un capital mínimo pagado a las sociedades, cuando considere que el monto de las operaciones que realizan así lo requiere, considerando que se mantenga una adecuada relación de capital a activos en riesgo (Regla Décima Cuarta)³¹.

Finalmente, las Reglas generales a que se deberán sujetar las SAPS en la negociación de los títulos o valores de su cartera crediticia, facultan a la SHCP para autorizar la cesión o descuento, parcial o total, de los derechos, títulos o valores de su cartera crediticia, exclusivamente con instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo. Esta autorización se otorga a las sociedades que presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad, y es otorgada escuchando previamente la opinión de la CNBV. Precisamente, la Ley otorga a esa Comisión facultades de supervisión y vigilancia sobre las SAPS, además de fungir como órgano consultor de la SHCP en aspectos varios. Retomando la mecánica seguida respecto de esa Secretaría, procedemos a enlistar las atribuciones de la CNBV contenidas en la LGOAAC:

1. Emitir opiniones en cuanto a: a) otorgar autorización para constituirse como SAP (art. 5º); b) emitir reglas de carácter general para determinar los términos y porcentajes en que se llevará a cabo la distribución de remanentes (art. 38-I), y para determinar los límites máximos de responsabilidades directas o contingentes a favor o a cargo de una SAP (art. 38-J); c) excepcionar el descuento de cartera únicamente en instituciones de

³⁰ El monto vigente, de \$1'500,000.00, fue fijado en 1992, sin que a la fecha se haya actualizado.

³¹ Estas reglas no han sido expedidas. Llama nuestra atención el hecho de que se trataría de disposiciones administrativas que derivarían de otras semejantes.

- crédito (art. 51); d) revocar la autorización otorgada (art. 78); e) los delitos previstos en la LGOAAC (art. 95), y f) emitir las medidas para prevenir y detectar actos u operaciones con recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de un probable delito;
2. Solicitar la información y documentación que en el ámbito de su competencia requiera (arts. 51-A y 56);
 3. Emitir disposiciones de carácter general para: a) conservar la contabilidad, libros, documentos correspondientes, plazo por el que deban ser conservados, y microfilmación de los mismos (art. 52); b) establecer forma y términos en que se deberán presentar y publicar los estados financieros mensuales y anuales, así como revisarlos y ordenar sus modificaciones o correcciones, establecer las características y requisitos que deberán cumplir los auditores externos y sus dictámenes (art. 53), y c) fijar reglas máximas para la estimación de activos, reglas mínimas para la estimación de obligaciones y responsabilidades, y valuación de títulos representativos del capital (art. 54);
 4. Aprobar los avalúos de inmuebles urbanos que estimen los peritos de instituciones de crédito, y los ajustes al valor de los activos, así como proponer a la SHCP que se autorice, mediante reglas de carácter general, el mantener ciertos valores de los activos a la estimación ajustada (art. 54), y objetar la utilización de la documentación empleada por la sociedad, proveyendo lo necesario para que se cumpla con los compromisos contraídos con los usuarios (arts. 76 y 77);
 5. Inspeccionar y vigilar a las sociedades (art. 56), practicando visitas ordinarias, especiales y de investigación (art. 57); requerir la comparecencia de representantes y funcionarios para aclarar hechos relevantes (art. 57-A); dictar medidas para regularizar las operaciones y el capital de las sociedades, así como suspender la ejecución de operaciones e intervenir gerencialmente a la SAP de considerarse conveniente (arts. 58 y 59); otorgar facultades a los interventores gerentes y registrar la intervención en el Registro Público de Comercio que corresponda (art. 60), y levantar la intervención gerencial y cancelar la inscripción en el Registro señalado (art. 62);
 6. Ordenar la integración del capital necesario (art. 63), la suspensión de operaciones (art. 70), la suspensión de publicidad (art. 71), y la remoción, amonestación,

- suspensión, veto o inhabilitación de funcionarios de la sociedad (art. 74);
7. Nombrar inspectores y auxiliares para revisar a personas físicas y morales que se presume realizan operaciones reservadas a las SAPS, ordenar su suspensión inmediata o proceder a la clausura del establecimiento respectivo (art. 64), y solicitar el auxilio de la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones (art. 65-A);
 8. Promover ante la autoridad judicial la designación del liquidador, ejerciendo sobre el mismo y sobre los síndicos la vigilancia que tiene atribuida respecto de las sociedades (arts. 78 y 79), y
 9. Imponer multas por incumplimiento o violación a la LGOAAC, y resolver sobre el recurso de revocación respectivo (arts. 88 y 94).

El BM, como autoridad rectora de las operaciones, se limita a participar en ese aspecto, por lo que sus atribuciones en la LGOAAC son menos numerosas comparadas con las tocantes a las otras dos autoridades:

1. Emitir opiniones en cuanto a: a) otorgar autorización para constituirse como SAP (art. 5º); b) emitir reglas de carácter general para determinar los términos y porcentajes en que se llevará a cabo la distribución de remanentes (art. 38-I), para negociar la cartera crediticia de las sociedades (fr. III del art. 38-L), y para determinar los límites máximos de responsabilidades directas o contingentes a favor o a cargo de una SAP (art. 38-J), y c) excepcionar el descuento de cartera únicamente en instituciones de crédito (art. 51);
2. Emitir disposiciones en que se establezcan las características de las operaciones (art. 38-K), y
3. Solicitar la información y documentación que en el ámbito de su competencia requiera (art. 51-A).

En las RGOFSAP, el Instituto Central se limita a autorizar la realización de operaciones análogas y conexas a las señaladas en la Regla Décima Sexta. En cambio, las Reglas generales a que deberán sujetarse las SAPS para la realización de sus operaciones, otorgan un papel preponderante al BM para regular al detalle estas actividades, aunque de manera activa únicamente autoriza a otros intermediarios financieros para que efectúen operaciones pasivas por cuenta de las SAPS (Regla Octava). Finalmente, en el caso de las Reglas generales a que se deberán sujetar las SAPS en la negociación de los títulos o valores de su cartera crediticia, se prevé la opinión del Instituto Central con el fin de que la SHCP autorice, en su caso, la enajenación o cualquiera otra clase de transmisión de la cartera de una sociedad.

Una vez revisadas las atribuciones con que cuentan las autoridades financieras en materia de SAPS, abordaremos lo referente a su constitución, organización y funcionamiento. En el primer caso, el art. 38-P de la LGOAAC da las bases para determinar el número mínimo de socios y de activos con los cuales deberá contar la SAP; estas cifras se actualizan en las Reglas Quinta y Segunda transitoria de las RGOFSAP, fijándolas en 500 socios y \$1'500,000 de activos. Los interesados en operar bajo esta figura, deben presentar la documentación que señala el art. 38-C, a saber: proyecto de estatutos, programa general de operación de la sociedad, relación de socios fundadores, monto de su aportación, probables administradores y principales directivos, entre otras. Tras el otorgamiento de la autorización, un mínimo de diez socios electos por la asamblea general de socios deben comparecer ante Notario Público para el otorgamiento de la escritura. Ésta y todas sus modificaciones deben ser sometidas a la aprobación de la SHCP, a fin de poder ser inscrita en el Registro Público del Comercio.

La administración y vigilancia de las SAPS está encomendada a una asamblea general de socios, a un consejo de administración, a un gerente general, a un comité de vigilancia, a un comité de crédito y a los demás órganos que designe la propia asamblea. Las RGOFSAP detallan el funcionamiento de estos órganos, sin llegar a ser lo suficientemente explícitas en cuanto a los derechos y obligaciones de cada uno. Respecto de la asamblea, señalan que deberá reunirse por lo menos una vez al año (Regla Octava), convocándose mediante publicaciones y avisos (Regla Novena) y previendo la representación de los socios mediante poderes otorgados en formularios (Regla Décima). La realización de este tipo de asambleas ha demostrado ser inoperante, pues la mayoría de ellas tiene que resolverse en segunda convocatoria ante la imposibilidad de que acuda la mayoría de los socios, quienes llegan a sumar miles y habitan en extensas zonas del país.

Respecto del consejo de administración, la Regla Décima Primera establece que estará integrado por no menos de cinco consejeros nombrados por la asamblea general de socios, sin parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado o civil con más de un consejero por cada cinco miembros. Así también, están impedidas las personas con litigio pendiente con la SAP, las sentenciadas por delitos patrimoniales, las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñarse en el sistema financiero mexicano, los quebrados o concursados que no hayan sido rehabilitados, quienes realicen funciones de regulación, inspección y vigilancia de las sociedades, o los socios que celebren contratos con la SAP. Nótese que esta Regla no prohíbe la existencia de consejeros que no sean socios, lo que sí ocurre en cuanto al gerente general, quien además debe acreditar experiencia para el cargo. Este último, y los miembros del comité de vigilancia, no deberán tener los impedimentos a que se refiere la Regla Décima Primera.

El capital social de las SAPS está representado por partes sociales, las cuales son de igual valor, confiriendo los mismos derechos (art. 38-F); son además indivisibles e intransmisibles, inclusive por herencia, pues esta

característica se contiene en la Regla Décima Cuarta; coincidimos con ACOSTA ROMERO en cuanto a la inconstitucionalidad de esta norma, puesto que violenta el derecho soberano de las entidades federativas para legislar en materia de sucesiones³². Por otro lado, cada parte social debe tener por lo menos un valor equivalente a diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, monto que deberá ser cubierto en su totalidad para que el socio pueda ejercer sus derechos como tal. De esta manera, se solucionan convenientemente los conflictos en cuestión de capital suscrito y no pagado.

Un elemento importante del esquema de las SAPS, mismo que las asemeja a las cajas de ahorros españolas y las diferencia de las cajas populares, es el destino que dan a sus remanentes de operación. El art. 38-I de la LGOAAC señala que las sociedades, una vez deducidos los gastos de operación en que incurran, deberán aplicar estos remanentes a:

1. Obras de beneficio social propias o en colaboración con otras entidades públicas o privadas, extendiendo el beneficio al ámbito regional de actuación de la SAP;
2. Constituir una reserva para el desarrollo de la propia sociedad³³, o
3. Distribuirlo entre los socios en forma de menores intereses y demás accesorios a sus créditos, así como en mayores rendimientos a los socios ahorradores.

No consideramos que la tercera de estas opciones contradiga la naturaleza no lucrativa de las SAPS, pues es tan solo una vía para canalizar los remanentes de operación, y no es el objetivo esencial. Por otra parte, debe señalarse que la repartición de estos remanentes está supeditada, obviamente, a su existencia; las SAPS han optado por aplicarlos totalmente a las reservas, dada la estrecha situación económica en la que operan.

4. OPERACIONES. La operación de las SAPS constituye el corazón mismo de su actividad; es parte integral de su naturaleza y objeto, por lo que nos detendremos un poco más en su análisis. La LGOAAC, como se desprende de su art. 1º, regula la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito y se aplica al ejercicio de las actividades que se reputan en la misma como auxiliares del crédito; es decir, su ámbito de aplicación abarca a los almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, SAPS, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero y casas de cambio. Podemos dividirla para su estudio en dos partes: la genérica, que abarca las disposiciones de aplicación general a los intermediarios financieros señalados –Título Primero,

³² ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, p. 931.

³³ La Regla Vigésima de las RGOF SAP establece que ingresarán a esta reserva una proporción no menor al 10% de los remanentes de operación.

Capítulos III-BIS 1 y IV del Título Segundo, y Títulos Tercero, Cuarto, Sexto y Séptimo—, y la específica, que toca a cada uno de ellos en lo individual —en el caso de las SAPS, el Capítulo II-BIS del Título Segundo—.

La parte genérica de la Ley contiene pocos preceptos relacionados con la operación de las SAPS. Tal es el caso del art. 46, referente a la constitución de prenda sobre bienes y valores de las organizaciones auxiliares del crédito; en este sentido, cabe señalar que el diverso 38-L, prohíbe a las SAPS dar en garantía sus propiedades, dar en prenda o negociar de cualquier manera los títulos o valores de su cartera crediticia, salvo en los casos que prevea la SHCP en reglas de carácter general, y otorgar fianzas o cauciones (frs. II, III y VI). Asimismo, el Capítulo III-BIS 1 del Título Segundo, dedicado a las filiales de instituciones financieras del exterior, establece todo el régimen para la constitución y operación de este tipo de intermediarios. Consideramos que fue un error del legislador el incluir a las SAPS dentro de ese Capítulo³⁴, toda vez que no pueden integrar un grupo financiero (art. 7º LRAF), ni su capital no está representado por series y acciones; sus "accionistas" no podrían repartirse dividendos, pues las SAPS no son lucrativas, ni los tenedores de acciones pertenecientes a distintas series podrían tener derechos diferentes, pues la igualdad entre los mismos es un principio rector de las SAPS.

Para estudiar las operaciones de este intermediario, por tanto, debemos referirnos a la parte específica de la LGOAAC. El art. 38-B establece como objeto de las SAPS, el captar 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. Asimismo, señala que la colocación de los recursos se hará únicamente entre los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos. El art. 38-H, por su parte, señala que el importe del capital social pagado de las SAPS deberá estar invertido en los términos que determine la SHCP mediante reglas de carácter general, mismas que hasta el día de hoy no han sido emitidas.

El art. 38-I dispone que los remanentes de operación se destinarán a obras de beneficio social, a constituir una reserva para el desarrollo de la propia SAP, o a su distribución entre los socios mediante la reducción de los intereses que se les cobran, o a través de mayores rendimientos a los socios ahorradores. El diverso 38-J se refiere a la diversificación de riesgos en la realización de sus operaciones, sujetándolas a las reglas de carácter general que fijan los límites máximos de responsabilidades directas o contingentes a favor o a cargo de una

³⁴ Art. 45 BIS-3: "Para constituirse y operar como Filial se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México tratándose de almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, empresas de factoraje financiero, y casas de cambio, o autorización de la Comisión Nacional Bancaria cuando se trate de Uniones de Crédito. Por su naturaleza estas autorizaciones serán intransmisibles".

SAP, y que debería emitir la SHCP oyendo la opinión del BM y de la CNBV. Cabe precisar que estas reglas tampoco han sido emitidas.

Existen algunas operaciones que la LGOAAC prohíbe expresamente en su art. 38-L: recibir depósitos a la vista en cuenta de cheques, garantizar con sus propiedades, dar en prenda los títulos o valores de su cartera, operar sobre títulos representativos de su capital, otorgar fianzas o cauciones, participar en el capital de otra SAP y de cualquier entidad financiera, y conceder créditos distintos a los de su objeto social, salvo los de carácter laboral. Aunque entendemos algunas de estas limitantes³⁵, carecemos de elemento alguno para deducir los motivos de otras prohibiciones; consideramos que estas limitaciones fueron establecidas con objeto de preservar operaciones para la banca comercial, y evitar el surgimiento de una competencia que, si bien es mínima en la actualidad, no soportaría elementos de presión adicionales.

El estudio de las operaciones de las SAPS no se agota con los artículos contenidos en el Capítulo II-BIS, sino que se prolonga en las disposiciones reglamentarias que derivan a su vez de los arts. 38-K y 38-N. Sin embargo, vale la pena examinar un artículo que fue derogado el 15 de julio de 1993, el 38-M, y que rezaba así:

"Artículo 38-M.- El Gobierno Federal y las entidades de la administración pública paraestatal, no podrán responsabilizarse ni garantizar el resultado de las operaciones que realicen las sociedades de ahorro y préstamo, y tampoco asumir responsabilidad alguna respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas con sus socios o con terceros.

"La inspección y vigilancia de las sociedades de ahorro y préstamo sólo se limita al cumplimiento de esta Ley.

"Las sociedades de ahorro y préstamo deberán mantener en un lugar visible en las oficinas de éstas, lo dispuesto en los párrafos anteriores, así como señalarse expresamente en su publicidad, en los términos que establezca la Comisión Nacional Bancaria a través de disposiciones de carácter general".

Al igual que en el caso de las prohibiciones contenidas en el art. 38-L, no tenemos información que explique tanto la inclusión como la derogación de este precepto; en ambos casos, las exposiciones de motivos son omisas al respecto. Sin embargo, en la misma fecha se adicionó a la Ley un art. 51-B que reproduce el contenido del derogado 38-M, sólo que adaptándolo a la totalidad de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito. Suponemos que el caso de Caja Mexicana de Fomento, y los acontecimientos que afectaron al sistema bancario desde 1995, impulsaron a las autoridades financieras para buscar la manera de evitar la asunción de responsabilidades derivadas de posibles

³⁵ Por ejemplo, comprometer el patrimonio de la sociedad en garantía, prenda o fianza implicaría a las aportaciones de los socios.

quebrantos en las SAPS, estableciendo una diferencia más entre éstas y la banca comercial, a favor claro de esta última, y evitando que el Estado asuma las pérdidas de las SAPS.

El régimen de operaciones para las SAPS queda establecido de una manera más concreta y definida en las RGOFSAP. A diferencia de otras disposiciones de naturaleza semejante, la Ley no exige a la SHCP que elabore estas normas escuchando la opinión del BM ni de la CNBV³⁶. Estas Reglas, publicadas en el DOF el 15 de julio de 1992, tuvieron como objetivo promover "su adecuada organización y funcionamiento, para propiciar su sano desarrollo y crecimiento", y consideraban a las SAPS como una alternativa de financiamiento y un vehículo para estimular y difundir en la población la cultura del ahorro. Operativamente, ocupan un lugar preponderante en el régimen de suplencia legal aplicado a estos intermediarios, de conformidad con el art. 38-N, siendo superadas únicamente por la LGOAAC, y seguidas inmediatamente después por el Capítulo IV de la LGSM³⁷.

Independientemente del contenido de la Ley, consideramos que las RGOFSAP hallaron sustento en la doctrina cooperativista tradicional, a fin de "suavizar" la transición de un esquema desregulado al sistema financiero formal, toda vez que la mayoría de las SAPS que se autorizaron en los años siguientes, operaban como "cajas populares". En este sentido, la Regla Tercera enuncia los principios a los cuales deberán sujetarse las sociedades, los cuales coinciden con los aplicables a las CAPS, expresados en el Capítulo anterior. Teóricamente, estos principios deben concretarse en cada una de las operaciones que las SAPS llevan a cabo, y que se detallan en la Regla Décima Sexta:

"DÉCIMA SEXTA.- Las sociedades sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

"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 préstamos 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 excedan 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;

³⁶ Como ejemplos de esta colaboración, tan sólo por lo que se refiere a la LGOAAC, podemos citar la determinación anual de los capitales mínimos para constituir nuevos intermediarios (art. 8º fr. I); las reglas de carácter general para autorizar operaciones análogas o conexas a los almacenes generales de depósito (art. 11 fr. XI); la elevación transitoria del límite para que estos almacenes expidan certificados (art. 13); las reglas generales para invertir el capital y reservas de los mismos (art. fr. I), y 18 casos más.

³⁷ Llama nuestra atención el hecho de que, en el régimen de suplencia, un reglamento se encuentre por encima de una ley.

"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 base en 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".

La fr. I anterior establece un supuesto básico para la operación de las SAPS, es decir, la captación de recursos de sus socios. Es parte esencial de su objeto, posibilita la realización de otras operaciones, da cauce a los beneficios sociales hacia los que están orientadas naturalmente, otorga viabilidad financiera a su operación y educa a sus socios en las virtudes del ahorro. Por otra parte, esta fracción describe una estructura "cerrada", es decir, aquélla que no admiten la participación económica de sujetos ajenos a la sociedad³⁸. Consideramos que la mención de los menores dependientes económicamente de los socios es errónea, pues cualquiera que sea el tipo de dependencia de un menor de edad, éste siempre estará sujeto a la representación de sus padres o tutores, pues carece de capacidad de ejercicio; asimismo, el concepto es limitativo, pues excluye la posibilidad de que un menor sea socio y ejerza sus derechos en la SAP a través de sus representantes legales, con lo cual se impide la captación del ahorro infantil, que cuantitativamente no es despreciable y fomenta el hábito del ahorro³⁹.

Otras operación activa de las SAPS, y con la que se complementan sus esquemas de fondeo, está contemplada en la fr. II: la aceptación de préstamos provenientes de instituciones de crédito del país, para destinarlos a sus operaciones o para cubrir necesidades temporales de liquidez. El apoyo financiero de otras instituciones —incluyendo a la banca de desarrollo— otorga igualdad a este intermediario con respecto a la banca comercial, aunque hace falta que las SAPS acrediten su actividad ante la sociedad para que sean sujetos dignos de crédito por parte de la banca privada. Por otra parte, debe corregirse una grave disparidad consistente en la imposibilidad de recibir recursos provenientes de organismos financieros internacionales (Banco Mundial, BID), agencias de desarrollo de otros países y organismos no gubernamentales, pues mientras el

³⁸ Tal y como sucede en algunas de sus similares sudamericanas, según se estudiará en el próximo Capítulo.

³⁹ Aunque el monto de sus ahorros no sea considerable, debemos recordar que un niño ahorrador no será siempre niño. Si fue formado en las virtudes del ahorro, seguramente se convertirá en socio de una SAP.

sector financiero informal accede libremente a estas fuentes de fondeo⁴⁰, las SAPS están impedidas para ello, a pesar de estar reguladas y supervisadas por las autoridades financieras.

Una vez captados los recursos y antes de ubicarlos entre sus socios, las SAPS deben encontrar una vía para su inversión. En este sentido, las frs. III y VII contemplan la posibilidad de que inviertan en depósitos a la vista en instituciones de crédito, acciones de sociedades de inversión de renta fija, valores gubernamentales y títulos bancarios cuyo plazo por vencer, en los dos últimos casos, no exceda de seis meses. Al ser sociedades no lucrativas cuyo capital social no se encuentra dividido en acciones que sean susceptibles de ser colocadas entre el público inversionista, las SAPS deben acudir forzosamente a terceros para hacer productivos los recursos que les son confiados. Debemos señalar, sin embargo, que la fr. III contradice lo señalado por el art. 38-L fr. VII, ya que éste prohíbe a las SAPS su participación en el capital de cualquier entidad financiera.

El circuito ahorro inversión se complementa al colocar los recursos de los ahorradores entre los ahorradores mismos en la forma de créditos –con su correspondiente pago–. Esta operación está contemplada en la fr. IV de la Regla Décima Sexta, junto a los créditos laborales que la propia SAP otorga a sus trabajadores. La asunción de obligaciones por cuenta de sus socios con base en créditos concedidos es otro servicio que la SAP proporciona a sus integrantes, aunque representa también una fuente de recursos documentada. La adquisición de bienes muebles e inmuebles destinados a la realización de su objeto, referida en la fr. VI, queda establecida necesariamente para justificar importantes erogaciones, especialmente durante la instalación de la SAP. Finalmente, se deja abierta la posibilidad de nuevas operaciones con la fr. VIII, la cual se refiere a las análogas y conexas que autorice el BM, que en la práctica se traduce en una interpretación discrecional de la ley, y que tiende a ampliar sus alcances o a restringirlos a través de normas administrativas⁴¹.

~~Respecto de las operaciones que pueden llevar a cabo las SAPS,~~ podemos decir que conforman un *minimum* para garantizar la utilidad y operatividad de estas entidades; sin embargo, consideramos que no son suficientes para satisfacer las necesidades financieras de la población objetivo de

⁴⁰ Es el caso de la AMUCSS, expuesto en el Capítulo anterior, que recibe apoyo de la Fundación Ford, BANRURAL, FIRA y FONAES, así como de la *Foundation for International Community Assistance* y el Centro de Apoyo al Micro-Empresario, que sostienen a diversos grupos en todo el país. Cfr. MANSELL, *op. cit.*, pp. 143-145 y 184-189.

⁴¹ El cumplimiento puntual de la ley financiera, tal y como expondremos en el Capítulo V, es un ingrediente necesario para dar seguridad a los recursos del público. No dejamos de lado la necesidad de un ejercicio discrecional de las atribuciones de la autoridad financiera para evitar la presencia en el mismo de sujetos que, una vez cumplidos los requisitos del caso, dan rienda suelta a sus actividades depredatorias. Llevado a sus extremos este ejercicio discrecional, sin embargo, pudiera caer en absurdos como los representados por la actividad parareglamentaria del BM, que algunas veces contraviene de manera evidente a la ley.

las SAPS, además de que la captación de recursos es vital para la supervivencia de los intermediarios financieros, como hemos podido ver en épocas recientes. Por ello, a partir de este "cuadro básico", la autoridad financiera deberá incluir en el futuro nuevas operaciones que combinen ambas características, sujetándolas al cumplimiento de ciertos parámetros financieros, administrativos y de competitividad, que provean al sano crecimiento de las SAPS y al ordenado desarrollo del sector, en beneficio del público usuario.

Como tercer cuerpo normativo que regula las operaciones de las SAPS, encontramos las Reglas a que deberán sujetarse las Sociedades de Ahorro y Préstamo para la realización de sus operaciones, emitidas por el BM y publicadas en el DOF con fecha 1º de septiembre de 1992. Lo anterior, en cumplimiento del art. 38-K de la LGOAAC, el cual ordena a ese Instituto Central la emisión de disposiciones en que se establezcan las características de las operaciones. Son 19 reglas, las cuales establecen las "características mínimas" que deben observar las SAPS en la realización de sus operaciones con los recursos captados, sujetándose para su interpretación a la misma autoridad que las dictó, es decir, al BM. Podemos apreciar que estas Reglas se limitan de manera general, a sancionar las emitidas por la SHCP, acotándolas en algunos casos por virtud de sus características especiales. Así se distingue, por ejemplo, en la Regla Primera, la cual establece las modalidades bajo las cuales las SAPS pueden aceptar depósitos de sus socios: a la vista, de ahorro, retirables en días preestablecidos, y a plazo fijo.

A continuación se detallan los mecanismos bajo los cuales los socios pueden realizar retiros. En el caso de los depósitos a la vista, la Regla Tercera dispone que los retiros son libres aunque no pueden hacerse a través del libramiento de cheques; lo anterior, en concordancia con la fracción I del art. 38-L de la LGOAAC. Los depósitos de ahorro, registrados en libretas que las SAPS proporcionan al efecto, pueden retirarse en sumas equivalentes a 30 días de salario mínimo diario general en el Distrito Federal vigente a la fecha del retiro, o 30% del saldo total de la cuenta cuando los depósitos excedan la cantidad antes señaladas, siempre que entre un retiro y otro transcurran cuando menos 30 días; asimismo, puede retirarse el 50% del saldo de su cuenta mediante un preaviso de 15 días, pudiendo retirarse el resto con otro preaviso de 15 días. Sin embargo, el párrafo final de esta disposición señala que no obstante lo anterior, las SAPS pueden pagar a la vista hasta el 100% del importe de la cuenta, por lo que debemos entender que los límites antes señalados constituyen un "piso" para las sociedades, por encima del cual pueden reembolsar los depósitos del público.

En cuanto a los depósitos retirables en días preestablecidos, la Regla Cuarta dispone que los retiros únicamente podrán darse en los días fijados en los contratos respectivos y prohíbe lo contrario, lo que consideramos una obviedad que no tiene lugar en un ordenamiento jurídico. Respecto de los depósitos a plazo, la Regla Quinta establece los límites de los mismos, siendo el menor de un día y el mayor de cinco años, repitiendo conceptos elementales como el transcurso de los plazos y el cumplimiento forzoso de lo pactado. Respecto del régimen de inversión de los recursos causantes de pasivo, se establece que los recursos captados deben

invertirse en una proporción no menor al 15%, en instrumentos bancarios y valores gubernamentales cuyos plazos de vencimiento no excedan de 91 días.

El resto de las Reglas emitidas por el BM están dedicadas a previsiones generales que rodean a la operación de las SAPS, tales como la realización de operaciones pasivas dentro de las oficinas que al efecto establezca la sociedad; la restricción a la negociación de los documentos que instrumenten dichas operaciones, los cuales solamente pueden ser circulados entre los socios de las SAPS con la conformidad de la sociedad, excepto los documentos relativos a los socios; el libre establecimiento de políticas de montos, saldos mínimos, tasas de interés y plazos por parte de la sociedad; la recepción y cobro de documentos mercantiles usados para la contratación o incremento de operaciones pasivas, los cuales son recibidos a juicio de la propia sociedad salvo buen cobro o en firme; la utilización como tasas de referencia de aquéllas referentes a instrumentos bancarios denominados en moneda nacional y publicados en el DOF, y la anualización de los rendimientos, sus vencimientos y su pago por periodos.

Estas Reglas concluyen con dos disposiciones que, si bien en la práctica no son dañinas para el desarrollo y sana operación de las SAPS, consideramos que son inconstitucionales y evidencian la libérrima interpretación que hace el BM de la ley financiera. La Regla Décima Séptima establece prohibiciones adicionales a las señaladas por el art. 38-L de la LGOAAC; algunas de ellas no hacen sino reproducir el contenido de otras normas, como la adquisición de obligaciones distintas de las previstas en las RGOFSAP; celebrar operaciones con metales preciosos o divisas, a excepción de las contempladas en el art. 81-A de la LGOAAC⁴²; pagar anticipadamente, en todo o en parte, obligaciones a su cargo derivadas de depósitos de dinero, y recibir en garantía depósitos de dinero a cargo de otras sociedades de ahorro y préstamo –lo cual ya está contemplado en la fr. III del art. 38-L–. Asimismo, contiene tres prohibiciones que nos parecen de sentido común, como el otorgamiento de beneficio alguno que no esté contemplado en los contratos respectivos, otorgar créditos condicionados a la adquisición de bienes o servicios en establecimientos determinados por la propia SAP, y realizar cualquiera otra operación que no esté expresamente autorizada.

La Regla Décima Octava indica que a las operaciones referidas en las Reglas emitidas por el BM, no les serán aplicables las disposiciones contenidas en la LIC. La inconstitucionalidad de esta Regla y de la anterior radica en que, además de complementar y ampliar el contenido de una ley, se establecen prohibiciones en perjuicio del gobernado y que no se encuentran en la legislación vigente. En el primer caso, debemos recordar que el art. 38-L de la LGOAAC ya fija las operaciones prohibidas para las SAPS, por lo que un reglamento –norma jurídica secundaria– no tiene por qué ampliarlas. En cuanto a la no aplicación de la LIC –e independientemente de que ese ordenamiento no es de aplicación supletoria a la LGOAAC según su art. 10, por lo que no apreciamos posibilidad alguna de su

⁴² Se refiere a las operaciones permitidas a los llamados "centros cambiarios", que no deben superar el equivalente a tres mil dólares de los Estados Unidos de América.

aplicación en materia de SAPS—, consideramos que un reglamento no puede prohibir la aplicación de una ley, pues aquél está jerárquicamente subordinado a la ley de la cual deriva, no pudiendo contravenirla ni desbordarla⁴³.

Como último cuerpo normativo al que están sujetas las SAPS, mencionaremos a las Reglas Generales a que se deberán sujetar las Sociedades de Ahorro y Préstamo, en la negociación de los títulos o valores de su cartera crediticia, autorizando a las sociedades con fundamento en el art. 38-L fr. III. Como ya señalamos, estas Reglas nunca fueron publicadas en el DOF, sino que constan únicamente en un oficio que en su oportunidad fue entregado a cada una de las sociedades, con lo que se pretendió cumplir con el requisito de publicidad que toda norma jurídica debe cumplir⁴⁴. A pesar de que coadyuvan a resolver el destino de la cartera crediticia de las SAPS, beneficiando tanto a estas sociedades como a su público ahorrador, no podemos estar de acuerdo con la forma en que se expidieron estas normas, pues violentan nuestro orden jurídico y constituyen un pésimo antecedente sobre la aplicación discrecional de la ley en el ya turbulento ámbito financiero.

En resumen, podemos afirmar que la LGOAAC establece un marco regulatorio muy vago para las operaciones de las SAPS, dejando la definición de importantes detalles a las "reglas de carácter general", usualmente dictadas por el BM. Estamos de acuerdo con ACOSTA ROMERO en el sentido de que las "prácticas administrativas parareglamentarias", al superar el alcance de las leyes de donde emanan, son de una inconstitucionalidad manifiesta⁴⁵. Asimismo, cuando del texto de la ley se desprende una facultad de interpretación ejercida por una autoridad, sin que la misma ley establezca un límite, consideramos que pudiera violarse el principio de legalidad, toda vez que la laguna de una ley sería suplida por un acto administrativo, que pudiera imponer obligaciones al particular que jamás fueron analizadas ni votadas por legislador alguno⁴⁶. Sin embargo, en el caso de las SAPS debemos reconocer que esta práctica ha obrado relativamente a su favor, al contribuir a su desarrollo y guardarlas de la competencia que les representarían otros intermediarios financieros.

⁴³ Cfr. GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL en IJ, *op. cit.*, p. 2751.

⁴⁴ La elaboración de estas Reglas coincidió con la autorización que en su tiempo se otorgó a Caja Mexicana de Fomento, para enajenar su cartera crediticia a BanCreceer, S. A., previo a la revocación de su autorización. La suerte de esa SAP será revisada en un apartado próximo.

⁴⁵ Estas prácticas son definidas por el autor como disposiciones emitidas por funcionarios administrativos (Secretarios de Estado) con los más variados nombres (circulares, criterios, reglas, disposiciones, etc.), difundidas a través de medios escritos o electrónicos, y que el autor considera carentes de un fundamento constitucional claro. Cfr. ACOSTA ROMERO, *Teoría general del Derecho Administrativo*, pp. 795-835.

⁴⁶ Al efecto, puede analizarse el contenido de los arts. 24 y 26 de la LBM, los cuales facultan a ese Instituto Central para emitir disposiciones que tengan por objeto el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, la protección de los intereses del público, y las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito.

5. DESARROLLO DE LAS SAPS. Todas las normas y elementos doctrinales que se han analizado se materializaron en veinte sociedades que, desde el surgimiento de las SAPS, han sido autorizadas por la SHCP. La suerte que han corrido a través del tiempo ha sido varia, y refleja tanto el impacto que tuvo la crisis de 1994 sobre el sector, como los malos manejos a que están expuestas, a causa de la deficiente elección que hizo la autoridad en el momento de autorizar su operación, y al ejercer las labores de supervisión y vigilancia que por ley tiene encomendadas. Juzgamos necesario hacer una reseña de las circunstancias en que cada sociedad nació a la vida jurídica, así como los principales hechos que marcaron su existencia y que, en no pocos casos, provocaron su desgracia. Lo anterior, con objeto de tomar en cuenta todos esos elementos y proceder a la formulación de propuestas concretas que tiendan a potencializar sus fortalezas y corregir sus debilidades.

SOLICITUDES PARA CONSTITUIR SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO		
Autorizadas:		20
Desistidas:		26
Viables:		30
Opinión para ser viables⁴⁷:		28
No viables:		56
Pendientes de dictamen:		4
Aguascalientes: 1	Baja California: 2	Chiapas: 1
Chihuahua: 6	Coahuila: 1	Colima: 7
Distrito Federal: 13	Durango: 1	Guanajuato: 13
Hidalgo: 4	Jalisco: 32	México: 6
Michoacán: 4	Morelos: 2	Nayarit: 1
Nuevo León: 1	Oaxaca: 2	Puebla: 2
Querétaro: 27	San Luis Potosí: 14	Sinaloa: 5
Sonora: 6	Tabasco: 1	Tamaulipas: 1
Tlaxcala: 1	Veracruz: 2	Yucatán: 5
	Zacatecas: 3	

Con la publicación de las RGOFSAP en el DOF en 1992, se dio inicio formalmente a los procesos de autorización para constituirse como SAP. Hasta diciembre de 1996, se habían recibido 164 solicitudes provenientes de todo el país, concentrándose las más en el área del Bajío. De todas ellas, se otorgaron 20 autorizaciones, y se consideraron viables 30, aunque varias organizaciones se han desistido de su solicitud.

Contra los argumentos en el sentido de que no vale la pena regular a este sector, podemos señalar que si bien los activos totales con los que cuentan las SAPS equivalen apenas al 0.41% de los activos de la banca comercial, agrupan a más de medio millón de socios ubicados en toda la República, a excepción de

⁴⁷ Solicitudes que no tienen la opinión favorable de la CNBV ni del BM, pero que la SHCP considera viables.

**SITUACIÓN DE LAS SOCIEDADES
DE AHORRO Y PRÉSTAMO⁴⁸**

Activos totales: \$5,608'097,000
Préstamos totales: \$3,405'073,000
Cartera vencida: \$234'437,000
Captación: \$4,871'909,000
Capital contable: \$389'316,000
Remanentes de operación: \$21'924,000
Número de socios: 579,102
Número de sucursales: 492
Número de empleados: 3,102

los Estados de Chiapas e Hidalgo. Las comparaciones mejoran si se hacen contra los activos de las uniones de crédito y de las demás organizaciones auxiliares del crédito (equivalentes al 27% y 22%, respectivamente), pero debemos considerar que en tanto las primeras muestran una tendencia francamente a la baja, las organizaciones auxiliares del crédito suman más de 130, varias de las cuales gozan de la ventaja de estar incorporadas a un grupo financiero⁴⁹.

SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO⁵⁰

Caja Ciudad del Maíz	Caja Crescencio A. Cruz
Caja Chihuahua ¹	Caja de Ahorro de los Telefonistas
Caja Gonzalo Vega	Caja Inmaculada
Caja La Monarca	Caja Libertad
Caja Popular Mexicana	Caja Real del Potosí
Caja Santa María de Guadalupe	Canafa Caja Mexicana de Fomento ¹
Credicaja ¹	Crédito y Ahorro del Noroeste ¹
Fomento Latinoamericano ²	Multicaja ²
Servicaja ²	Sigma Inversora ²
Sistema Padillect ¹	Unicaja ²

¹ Autorización revocada.
² Autorización en proceso de revocación.

La Caja Mexicana de Fomento, mejor conocida como CANAFO, fue junto con Unicaja la primera SAP en recibir autorización para constituirse y operar como tal. Tuvo su origen en un conjunto de cajas populares que en 1990 se estructuraron como una sociedad cooperativa, concentrándose principalmente en el Estado de Chihuahua. Al inicio de sus actividades, reportaban operaciones en varias entidades, geográficamente tan dispersas como Chihuahua, Jalisco y Oaxaca. Esta sociedad fue promovida por exfuncionarios de BANRURAL, quienes

⁴⁸ Datos a diciembre de 1998.

⁴⁹ VARGAS DURÁN, ALEJANDRO, *Perspectivas del sector de sociedades de ahorro y préstamo desde el punto de vista de la CNBV*.

⁵⁰ Datos a diciembre de 1998.

cooptaron a verdaderos cajistas e intentaron darle un sesgo lucrativo a la SAP, lo que aunado a los elementos anteriores provocaron finalmente su ruina.

CANAFÓ CAJA MEXICANA DE FOMENTO	
Fecha de solicitud:	21 de octubre de 1992
Fecha de autorización:	2 de abril de 1993
Número de socios:	41,667
Número de sucursales:	20
Cobertura geográfica:	Chihuahua, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Veracruz
Fecha de revocación:	4 de noviembre de 1997
Activos totales:	\$758'716,000
Activos totales:	\$12'096,000
Capital contable:	\$6'250,000
Capital contable:	Pérdidas por \$1,655'484,481

La SAP no mostraba una orientación específica, pues además de la dispersión geográfica, no se concentraba en un sector del público, sino que actuaba tanto en áreas urbanas como rurales, y otorgaba créditos para el consumo (llamados eufemísticamente "para necesidades familiares), comerciales, de avío y equipamiento, para la vivienda y agropecuarios⁵¹. La primera de estas operaciones fue posteriormente objetada por la autoridad supervisora, pues implicaba el otorgamiento de créditos atados, los cuales debían ser ejercidos en establecimientos contiguos a las sucursales, propiedad de los promotores de la sociedad. Asimismo, mostraba una organización muy compleja y costosa: su consejo de administración constaba de 24 miembros, tenía un "comité ejecutivo" de nueve miembros cuyas funciones duplicaban a las del consejo de administración y a las del gerente general, y como consecuencia de su expansión geográfica, estableció consejos locales y regionales, los cuales reproducían los vicios de su similar central⁵².

Si las prácticas señaladas no eran suficientes para descapitalizar a la SAP, su crecimiento desmesurado aceleró el ritmo de sus pérdidas, en perjuicio de los socios ahorradores. Al ser autorizada en marzo de 1993, CANAFÓ contaba con 20 sucursales, pero a finales de ese año MANSELL y BOUTEILLE reportan que ya tenía 70,000 socios, en su mayoría de bajos ingresos, y 98 sucursales establecidas en 14 entidades federativas⁵³, por lo tanto, no es difícil creer la cifra de 500 puntos de servicio en 1995, algunos en zonas tan alejadas de su cuna (Chihuahua) como el Estado de Chiapas. Sus costos operativos se dispararon: de conformidad con los análisis financieros realizados en la SHCP, y perfeccionados para el sector por Caja Popular Mexicana (CPM), una sucursal opera con pérdidas durante los dos o tres primeros años de funcionamiento, tras los cuales se

⁵¹ MANSELL, *op. cit.*, p. 131.

⁵² La expansión geográfica y el establecimiento de órganos desconcentrados no tiene por qué ser un fenómeno negativo, como podrá verse al analizar el caso de CPM; las deficiencias subyacen en la falta de apego a la ley, a los principios éticos que gobiernan a estas entidades, y a las sanas prácticas financieras.

⁵³ *Ibidem*, p. 131, y BOUTEILLE, FRANCISCO H., *La sociedad de ahorro y préstamo enfocada al campo: el caso de México*, en SHCP, *Ahorro y crédito en poblaciones semi-urbanas y rurales*, pp. 119-120.

estabiliza y comienza a generar utilidades. De esta forma, podemos imaginar la sangría que significó para la SAP la apertura desmesurada de sucursales.

Según las cifras de su contabilidad, recibidas por la CNBV en febrero de 1995 y únicas hasta finales de 1997, CANAFO registraba pérdidas por \$187 millones, las cuales absorbían en su totalidad el capital social, que a esa fecha ascendía a \$25 millones⁵⁴. Por este motivo, el 30 de junio de ese año la citada Comisión decretó la intervención gerencial de la SAP, sin que hubiera esperanza de que el Gobierno Federal asumiera su quebranto, en vista del art. 52-B anteriormente comentado. Ya desde 1995, la CNBV había emplazado a CANAFO para que argumentara lo que a su derecho conviniera, respecto de las irregularidades detectadas en su operación y que en resumen consistían en:

1. No permitir la participación de sus socios en la administración de la SAP, y carecer de un gerente general. En efecto, desde su constitución, la administración se concentró en el consejo de administración y, principalmente, en el comité ejecutivo (la única asamblea general de socios correspondió a la constitución de la SAP);
2. No reportar los perfiles de sus principales funcionarios, y presentar inestabilidades y deficiencias que afectaron sensiblemente su operación y funcionamiento. Lo anterior adquirió tintes dramáticos cuando en 1995 el presidente del consejo de administración se suicidó, tomando las riendas de la sociedad su propio hijo, quien hizo lo propio un mes después. Asimismo, el cambio frecuente de los consejeros, los únicos que tomaban decisiones de peso en CANAFO, no permitió una conducción constante y efectiva de la sociedad;
3. Constantemente fue omisa respecto de la información que las autoridades financieras le solicitaron, conforme a los arts. 51-A y 56 de la LGOAAC. De igual forma, ignoraron el diverso 53 al no publicar su contabilidad y estados financieros, no hacerlos dictaminar por contador público independiente, ni aplicar criterios homologados en las diferentes direcciones regionales, con lo que los estados financieros consolidados no reflejaban la verdadera situación de la sociedad, y
4. No constituir las reservas correspondientes, operar con déficits constantes, y tener gastos administrativos

⁵⁴ Estas cifras, así como una relación sucinta de la quiebra de Caja Mexicana de Fomento, pueden consultarse en SHCP, "Acuerdo mediante el cual se revoca la autorización otorgada a Canafo Caja Mexicana de Fomento, Sociedad de Ahorro y Préstamo, para operar con tal carácter". *Diario Oficial de la Federación*, 4 de noviembre de 1997.

excesivamente elevados, lo que contribuyó a deteriorar su situación financiera.

A raíz de un acuerdo entre la CNBV y BanCreceer, S. A., esa institución de banca múltiple adquirió en enero de 1997 la totalidad de los derechos, títulos y valores de la cartera crediticia de CANAFO, como paso previo a la declaratoria de revocación de la autorización. Desconocemos si esta cesión de cartera fue a título oneroso o gratuito, así como los motivos que orillaron a la autoridad para elegir precisamente a BanCreceer; Sin embargo, con la adquisición de las sucursales de CANAFO, ese banco adquirió una importante presencia en todo el país⁵⁵. Asimismo, resulta exasperante la lentitud con que se dio este y otros procesos relacionados con las SAPS y que involucran a la CNBV, habida cuenta que la LGOAAC otorga facultades expeditas a ese organismo, por lo que creemos que gran parte del quebranto hubiera podido ser evitado mediante una actuación oportuna de ese organismo supervisor⁵⁶.

En resumen, CANAFO no fue el prototipo de una SAP, pues se conformó a partir de una cooperativa "artificial" e incurrió en varias conductas que de ninguna manera corresponden a una sociedad no lucrativa y dedicada al ahorro popular, además de cometer errores tales como no enfocarse a una región o sector social específico, con productos financieros que respondieran a las necesidades de ahorro y crédito de la población. Queda demostrado con este ejemplo que una revisión oportuna y eficaz por parte de la autoridad financiera pueden evitar quebrantos patrimoniales a la sociedad, y que la SAP no puede ser considerada como el inicio de un banco, pues su filosofía y naturaleza jurídica son diametralmente opuestas a una entidad mercantil. CANAFO fue también un ejemplo malogrado de una sociedad aglutinadora de cajas de ahorro, las cuales en el futuro deberán atender a la salud financiera y corporativa de la entidad fusionante, y evitarse así la pena de unirse nada más para morir todas juntas.

Como se apuntó anteriormente, los grupos humanos que tienen necesidades comunes o que están identificados por la realización de actividades semejantes o complementarias, tienden a unirse para buscar soluciones propias. Precisamente, el ahorro y el crédito se ha dado con mayor frecuencia en estas comunidades "cerradas", ya sean campesinos, artesanos o vecinos de una comunidad. La existencia de Unicaja ciertamente respondió a esta premisa, pues surgió con el fin de dar servicio a un grupo perfectamente acotado: los estudiantes de la Universidad Iberoamericana, con objeto de financiar el costo de sus estudios. Lo anterior también explica el fuerte apoyo institucional que la SAP

⁵⁵ La operación involucró a 285 sucursales en todo el país, con activos por \$1,784 millones y deudas por menos de \$384 millones. Con esta operación, "BanCreceer se convertirá en la entidad financiera de mayor penetración por medio de su red de sucursales, al totalizar 1,107, y sus activos sumarán \$63,000 millones, mientras que los depósitos poco más de \$45,000 millones". SALGADO, ALICIA, "Se agiganta BanCreceer con la compra de CANAFO". *El Financiero*, 24 de diciembre de 1996.

⁵⁶ En 1996, se aseguraba que se había recuperado el 65% de las pérdidas registradas hasta antes de la intervención. Cfr. HOWARD, GEORGINA, "Cajas de ahorro, fuera del contexto de banca social". *El Financiero*, 2 de junio de 1996.

recibió de la Universidad Iberoamericana, concretándose en un fuerte donativo que sirvió como capital "semilla"

UNICAJA	
Fecha de solicitud: 8 de octubre de 1992	
Fecha de autorización: 2 de abril de 1993	
Número de socios: 1,500	Activos totales: \$1'004,000
Número de sucursales: 5	Capital contable: \$504,000
Cobertura geográfica: Distrito Federal	
Situación a noviembre de 1998	
Número de socios: 2,348	Activos totales: \$3'582,000
Número de sucursales: 1	Capital contable: Pérdidas por \$2'957,000

Los problemas que siguieron no pueden considerarse exclusivos de Unicaja, sino un mal endémico en el sector, que es el otorgamiento indiscriminado de créditos y la falta de una estrategia para proceder a su recuperación. Por este motivo, a finales de 1998 la SAP solicitó permiso del BM para buscar y recibir un préstamo de otra SAP, y así aliviar su condición financiera. El Instituto Central estimó que no era conveniente, quizás considerando que un solo préstamo aliviaría sólo temporalmente su situación, privando a la SAP acreedora de importantes recursos; en este sentido, prefirió acelerar la muerte de Unicaja que prolongar su agonía. Al momento de escribir estas líneas se encontraba en proceso de revocación.

Aunque del análisis de los antecedentes de las SAPS se desprende que esta figura fue creada con el fin de abarcar casi exclusivamente a las cajas populares, ya hemos visto que lo anterior no ha obstado para que entidades de diverso tipo hayan coadyuvado en el surgimiento de estas entidades. En noviembre de 1992, el Instituto de Vivienda de Tabasco estableció un fideicomiso por un monto de \$5 mil millones de pesos, a favor de Multicaja, la cual estaba por obtener su autorización; es el caso de una SAP creada bajo los auspicios de un gobierno estatal. Desafortunadamente, un proyecto regional como el de Multicaja se encuentra en peligro de desaparecer, ya que su condición financiera es muy precaria, con un alto índice de cartera vencida, por lo que se considera necesario

MULTICAJA	
Fecha de solicitud: 26 de abril de 1993	
Fecha de autorización: 4 de octubre de 1993	
Número de socios: 1,500	Activos totales: \$5'109,000
Número de sucursales: 3	Capital contable: \$1'503,000
Cobertura geográfica: Tabasco	
Situación a noviembre de 1998	
Número de socios: 1,290	Activos totales: \$7'719,000
Número de sucursales: 5	Capital contable: Pérdidas por \$1'907,000

un programa de saneamiento muy riguroso para regularizar su situación; de lo contrario, en un futuro tendrá que procederse a revocar su autorización.

Caja Libertad fue fundada en San Juan del Río, Qro., en 1960, con la participación de 36 miembros y la asesoría del padre Pedro Velázquez. En su devenir sufrieron los mismos inconvenientes que el resto del movimiento cooperativista: incompatibilidad del ahorro con la doctrina cristiana, incapacidad de los administradores, ausencia de una figura jurídica apropiada. En 1986 se promulga la Ley de Sociedades de Solidaridad Económica del Estado de Querétaro, con lo que Caja Libertad asume la naturaleza jurídica contemplada en ese ordenamiento, hasta su abrogación en 1992. En octubre de 1993 comienza a funcionar como SAP, aunque desde un inicio asumió como una restricción la normatividad aplicable. Con la expedición de la LGSC, esta sociedad decidió que era más conveniente para sus fines adoptar la figura de CAP; consecuentemente, en diciembre de 1996, la asamblea general de delegados de Caja Libertad decidió su transformación a CAP.

CAJA LIBERTAD	
Fecha de solicitud: 20 de septiembre de 1992	
Fecha de autorización: 13 de octubre de 1993	
Número de socios: 103,696	Activos totales: \$435'312,000
Número de sucursales: 20	Capital contable: \$28'845,000
Cobertura geográfica: Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas	
Situación a noviembre de 1998	
Número de socios: 171,468	Activos totales: \$1,284'479,492
Número de sucursales: 41	Capital contable: \$60'442,291 ⁵⁷

La transformación de Caja Libertad se encuentra plagada de vicios que hacen inviable su existencia jurídica como SAP o aún como CAP. Desde mediados de 1996, esta entidad ha operado en franca rebeldía a los señalamientos de las autoridades, dejando de contestar dos visitas de inspección por parte de la CNBV. El 30 de diciembre de ese año, a través de una asamblea de delegados—figura no reconocida por las reglas vigentes en ese momento—, decidió su transformación en CAP, posterior a lo cual un notario público de la ciudad de Querétaro protocolizó la respectiva acta; tanto la SAP como el fedatario violaron con este hecho el art. 38-D de la LGOAAC, mismo que señala que la escritura constitutiva de las SAPS y cualquier modificación a la misma, deberán ser sometidas a la aprobación de la SHCP, tras de lo cual deberán inscribirse en el Registro Público del Comercio. Al negarse el Registro Público del Comercio en esa entidad a registrar el instrumento señalado, Caja Libertad cambió su domicilio social a la ciudad de Celaya, Guanajuato⁵⁸, donde le fueron reconocidos y registrados todos sus actos como "sociedad cooperativa".

⁵⁷ Sólo partes sociales y remanentes.

⁵⁸ "Tierra de oportunidades", según reza el *slogan* del gobierno estatal.

Consideramos discutibles los argumentos operativos que en su momento esgrimió Caja Libertad para realizar el cambio de figura societaria, pues en esencia se tienen las mismas posibilidades de desarrollo y operación en ambas figuras⁵⁹: se inspiran en la filosofía y principios cooperativistas, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cuentan con órganos de gobierno semejantes, el número mínimo de socios no representa obstáculo alguno⁶⁰, la publicación de la autorización y de sus modificaciones en el DOF corre por cuenta de la SHCP. No podemos dejar de reconocer las ventajas que las CAPS reportan frente a las SAPS en materia fiscal, y que son un renglón en el que la autoridad debe actuar urgentemente. Sin embargo, la sujeción a otros aspectos regulatorios, como el acatamiento de las disposiciones emanadas de las autoridades financieras, son un elemento que da certeza y seguridad a las operaciones que las SAPS realizan con recursos ajenos.

En este sentido, la única regulación prevista para las CAPS la establece la LGSC en su art. 20, atribuyéndola a "las dependencias locales o federales que, de acuerdo con sus atribuciones, deban intervenir en su buen funcionamiento", entidades que no existen a la fecha, que invadirían la competencia federal al tratarse de servicios financieros, y entrarían en conflicto unas con otras, habida cuenta de la existencia de sucursales de la misma cooperativa en diversos Estados. Asimismo, no puede verse como desventaja el hecho de que el art. 51-B de la LGOAAC establezca que el Gobierno Federal no garantiza las operaciones que las SAPS realizan frente al público; después de todo, las CAPS tampoco gozan de esa garantía, y las instituciones de crédito verán limitada a 400,000 unidades de inversión el monto asegurado por el IPAB⁶¹, con lo que se configura una tendencia en todo el sector financiero.

Por otra parte, un cambio de figura societaria como el que pretende Caja Libertad no es posible bajo la LGOAAC. En efecto, esa entidad invoca el art. 38-N, referente a la aplicación supletoria de la LGSM, para justificar su transformación. No coincidimos en ello, toda vez que el art. 38-N se refiere al Capítulo IV de la LGSM, acotando la supletoriedad a ese Capítulo, en tanto que el régimen de transformación de sociedades se encuentra en el art. 227 del Capítulo IX. En este sentido, una transformación tiene que pasar forzosamente por la revocación de la autorización otorgada por la SHCP, lo que conlleva la disolución y liquidación de la SAP. Caja Libertad argumenta que este proceso sería sumamente costoso, toda vez que habrían de cubrirse los costos fiscales derivados del cambio de propietario de los activos de la sociedad, con lo cual no estamos de

⁵⁹ CAJA LIBERTAD, *Caja Libertad operando como sociedad cooperativa de responsabilidad limitada*.

⁶⁰ Una CAP se constituye con un mínimo de cinco socios, en tanto que la SAP debe tener por lo menos 500. Además de que cinco individuos son muy pocos para poder reunir los recursos suficientes y poder realizar operaciones de crédito, el art. 38-P de la LGOAAC exige del cumplimiento de la misma a las organizaciones que no reúnan el número mínimo de socios. Por otra parte, al señalar que por este hecho la LGSC coloca a las CAPS en cierta igualdad de circunstancias que algunas sociedades de capital, se está introduciendo un elemento extraño al cooperativismo.

⁶¹ Art. 11 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

acuerdo, ya que en el procedimiento a seguirse se demostraría que la transformación a CAP fue espuria, y nunca dejó de ser SAP. También en este caso la intervención de la CNBV se ha demorado⁶², con lo que se alienta el incumplimiento de la ley, y se crea un clima de incertidumbre en el cual florecen los infundios de unos cuantos⁶³.

Un ejemplo de administración eficiente, transparente y cuidadosa lo podemos encontrar en la Caja Inmaculada. Esta entidad nació hace más de 30 años en Querétaro, cuna de las cajas populares, y estuvo afiliada a la Confederación Nacional de Cajas Populares, desprendiéndose de ella para buscar su registro como SAP. Una de sus características es el papel predominante que desde un principio tuvieron las mujeres dentro de esta caja, lo cual no es de extrañar vistas las experiencias de Santa Fe de Guanajuato y *Grameen Bank*, con el añadido de que Caja Inmaculada fue anterior a esas dos organizaciones. Su discreta actuación, satisfaciendo los requerimientos de la autoridad y de sus socios, se atribuye a los pocos cambios en sus órganos de administración y a la estricta vigilancia a la que están sometidos. Podemos afirmar que los principios morales que animaron la existencia de las cajas populares perviven en esta SAP⁶⁴, y son un elemento que deberá tomarse en cuenta al otorgar nuevas autorizaciones.

CAJA INMACULADA	
Fecha de solicitud: 15 de diciembre de 1992	
Fecha de autorización: 23 de noviembre de 1993	
Número de socios: 36,531	Activos totales: \$140'523,000
Número de sucursales: 9	Capital contable: \$2'807,000
Cobertura geográfica: Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí	
Situación a noviembre de 1998	
Número de socios: 43,143	Activos totales: \$407'644,000
Número de sucursales: 10	Capital contable: \$38'961,000

Una de las razones por las que se autorizó Crédito y Ahorro del Noroeste, fue su presencia en una región del país que hasta ese momento no

⁶² En noviembre de 1997, la CNBV hablaba de sancionar a La Libertad en un término de dos semanas, lo que no se cumplió. Sobra decir que la inquietud entre el público ahorrador es grande, pues la "transformación" parece estar hecha para ocultar irregularidades. Cfr. ALÓS, MARÍA LUISA, "Sancionará la CNBV a La Libertad; ilegal cambio de SAP a cooperativa". *El Financiero*, 24 de noviembre de 1997.

⁶³ Infundios abonados por la prensa, que no tiene empacho en publicar las cosas más inverosímiles financiera y jurídicamente. Por ejemplo, los dirigentes de La Libertad hablaban de crear un "banco de fomento cooperativo" que contaría con acciones de tipo "A" y "B", lo que desde luego se aleja del espíritu cooperativista; de que fue presentado un proyecto a la SHCP, la cual daría su visto bueno, lo que nunca sucedió, y que formaría una AFORE "con un sentido más solidario que el actual esquema privado", entre otras falsedades. Cfr. ALÓS, "La Libertad, primer banco de fomento cooperativo", y "En puerta, el primer banco de fomento cooperativo", ambos en *El Financiero*, 18 y 26 de marzo de 1997, respectivamente.

⁶⁴ El nombre "Caja Inmaculada" denota la influencia religiosa que tuvieron las SAPS de noviembre de en sus inicios como cajas populares.

contaba con una presencia importante de cajas populares. Sin embargo, esta sociedad tampoco tenía antecedentes importantes como entidad desregulada, puesto que su presencia se reducía a cuatro años⁶⁵. A pesar de su crecimiento y de sus finanzas aparentemente ordenadas, la ambición de sus directivos por querer realizar operaciones ajenas a una SAP motivaron su revocación. Al serles negada la autorización para realizar operaciones propias de una casa de cambio, o llevar sus propias operaciones en moneda extranjera, pretendieron crear un "grupo financiero" que tuviera como centro a la SAP, pero tan solo se llegó a establecer la Aseguradora del Noroeste⁶⁶.

CRÉDITO Y AHORRO DEL NOROESTE	
Fecha de solicitud:	9 de diciembre de 1992
Fecha de autorización:	23 de noviembre de 1993
Número de socios:	160
Número de sucursales:	1
Cobertura geográfica:	Baja California, Baja California Sur, Jalisco, Sinaloa y Sonora
Fecha de revocación:	7 de enero de 1999
Número de socios:	39,296
Número de sucursales:	67
Activos totales:	\$2'133,000
Capital contable:	\$138,000
Activos totales:	\$1,857'675,000
Capital contable:	\$33'634,000

A través de las visitas de inspección practicadas por la CNBV, se concluyó que había incurrido en diversas causales de revocación previstas en la LGOAAC, entre otras:

1. Excederse en las cantidades previstas para la inversión en bienes muebles e inmuebles, y no constituir de manera suficiente la reserva para riesgos crediticios;
2. Modificar en cada plaza las tasas activas y pasivas, violando el principio de igualdad de derechos y obligaciones de los socios;
3. Otorgar créditos a personas que no eran socios, sino empleados de empresas que tienen pagada una parte social; así también, formar grupos de cinco personas para que adquirieran una parte social, con lo cual se les hacía extensivo a cada una el derecho de recibir los beneficios que proporciona la sociedad, y otorgar créditos a personas que no tienen la calidad de socios, deduciendo del importe de los préstamos el valor de la parte social⁶⁷, y

⁶⁵ HOWARD, GEORGINA, *op. cit.*

⁶⁶ En 1997, directivos de esa SAP ya afirmaban que la figura "le quedó chica" a Crédito y Ahorro del Noroeste debido a su expansión, por lo que "esperarían en los siguientes meses" la autorización de la SHCP para operar como un "banco regional". ALÓS, "Asfixia a las SAP el actual esquema de control". *El Financiero*, 19 de octubre de 1997.

⁶⁷ El proceso de acreditamiento de personas no socias se originó con la política de afiliar a determinado grupo o asociación, y no a las personas que los integran, como fue el caso de grupos

4. Un hecho preocupante lo constituyó la recepción, los días 10, 11 y 12 de enero de 1996, de depósitos por \$10'042,000, de un inversionista no socio de la SAP, depositante de quien se desconoce su naturaleza e identidad⁶⁸.

Todo lo anterior, a decir de la CNBV, determinó que la operación de Crédito y Ahorro del Noreste se desarrollara "en un ambiente de oportunismo y de agio, lo que desde luego la aparta de manera significativa del objeto social para el que fue autorizada para operar como Sociedad de Ahorro y Préstamo, esto es, ser el canal adecuado para aglutinar recursos dispersos de pequeños ahorradores para incorporarlos productivamente, mediante la práctica de fomentar y difundir entre la población la cultura del ahorro"⁶⁹; es decir, intentaron aplicar una política netamente mercantil a un intermediario financiero de claro corte social. Los conocimientos financieros de la dirigencia de esta SAP estaban fuera de duda —algunos de ellos provenían incluso de instituciones de crédito—, pero la creación de un grupo financiero a partir de una SAP está simplemente fuera de lugar, por más que se esforzaron en que el "banco del arbolito" se convirtiera en tal⁷⁰.

Fomento Latinoamericano no tuvo como antecedente una caja popular, siendo su promovedor un grupo de comisionistas⁷¹. Desde un inicio afloraron los problemas que hoy tienen postrada a esta SAP, pues no hubo una adecuada administración de la sociedad; se daba carácter de socio a menores de edad, cuando las reglas vigentes no lo permitían; sus estados financieros mostraban pérdidas, los créditos eran canalizados a pocas personas, no se celebraban con regularidad las sesiones del consejo de administración y las asambleas de socios, y se confundía la administración con la de una unión de crédito que tenía sus oficinas en el mismo local que la SAP, todo lo cual llevará en un futuro inmediato a la revocación de la autorización. Con el caso de Fomento Latinoamericano, queda claro que en el futuro, al evaluar las solicitudes para constituirse como SAP,

de maestros, a los que concedieron los mismos beneficios de que disfrutaban quienes pagaron su parte social en forma individual.

⁶⁸ Los medios en su oportunidad han identificado a este tipo de operaciones con "lavado de dinero". Cfr. GARCÍA BERNAL, CRISTÓBAL, "Unas 42 mil personas de cuatro entidades podrían perder ahorros". *La Jornada*, 26 de enero de 1999.

⁶⁹ SHCP, "Acuerdo mediante el cual se revoca la autorización otorgada a Crédito y Ahorro del Noroeste, Sociedad de Ahorro y Préstamo". *Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero de 1999.

⁷⁰ Salvador Pulido Jiménez, presidente del consejo de administración de Crédito y Ahorro del Noroeste, al hablar del fraude cometido en perjuicio de los varios cientos de socios de la Unión de Crédito de California en 1996, "lamentó que sucesos como éste alimenten la desconfianza de los ahorradores, y sugirió que éstos deben cerciorarse dónde y con quién depositan sus esperanzas y sus ahorros, y expresó que este hecho bochornoso deberá servir para que el público acuda a las instituciones, como la que él preside, que operan en forma transparente, abierta y cumpliendo con todos los requisitos que establecen las leyes y las autoridades correspondientes". LIZÁRRAGA, FRANCISCO ET AL., "En voz alta". *La Voz de la Frontera*, 6 de octubre de 1996. Este mismo personaje pedía en 1995 una regulación rigurosa, para evitar casos como el de CANAFO. Cfr. PÁRAMO, M. DAVID, "Hombres de nombre". *El Economista*, 25 de agosto de 1995.

⁷¹ Esta figura desapareció en 1992 de la legislación financiera, y consistía en la intermediación de créditos entre el público y las instituciones bancarias.

deberán tenerse en cuenta elementos diversos a las documentales que al efecto se presenten, tales como la inspección de las instalaciones y la revisión de los expedientes.

FOMENTO LATINOAMERICANO	
Fecha de solicitud: 14 de junio de 1993	
Fecha de autorización: 23 de noviembre de 1993	
Número de socios: 500	Activos totales: \$100,000
Número de sucursales: 1	Capital contable: \$100,000
Cobertura geográfica: Distrito Federal, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala	
Situación a noviembre de 1998	
Número de socios: 1,227	Activos totales: \$5'208,000
Número de sucursales: 4	Capital contable: \$371,000

Caso contrario a otras SAPS que no fueron creadas a partir de cajas populares, Credicaja surgió a partir de una Sociedad de Solidaridad Económica – creadas por el gobierno del Estado de Querétaro, según observamos en el Capítulo anterior–, llamada "Caja Popular Sagrado Corazón de Jesús". Sin embargo, y en un caso atípico de entre las SAPS provenientes de cajas de ahorro, Credicaja observó una administración equivocada que provocó su revocación (celebración de operaciones no permitidas, apertura indiscriminada de sucursales, altos niveles de cartera vencida, personal no calificado). Asimismo, no se terminaron de transferir los activos y pasivos de la caja popular a la SAP, lo que se sumó a un comportamiento poco ético por parte de sus directivos, quienes aparentemente pensaron que podían seguir operando como una entidad desregulada⁷².

CREDICAJA	
Fecha de solicitud: 22 de diciembre de 1992	
Fecha de autorización: 10 de enero de 1994	
Número de socios: 598	Activos totales: \$2'095,000
Número de sucursales: 4	Capital contable: \$1,000
Cobertura geográfica: Aguascalientes, Guanajuato, México, Querétaro y Zacatecas	
Fecha de revocación: 10 de septiembre de 1997	
Activos totales: \$23'000,000	Capital contable: Pérdidas por \$660,000

Servicaja tuvo su origen en una asociación de comerciantes de San Mateo Atenco, Méx., los cuales se dedican a la producción de calzado. Con anterioridad a la constitución de la SAP, este gremio reunía recursos y los entregaba en calidad de préstamo, con la obligación de que fueran pagados antes de finalizar el año; es decir, operaban una "tanda". Los socios no pasaron ni

⁷² Sus directivos fueron detenidos, consignados y sentenciados por las autoridades de Querétaro, acusados de fraude por haber librado cheques sin fondo a diversos depositantes.

siquiera por la experiencia de una caja de ahorro, por lo que desconocían los elementos básicos de las finanzas, entre ellos la generación de cartera vencida. Encima de ello, faltó el personal capacitado para el manejo de operaciones activas y pasivas, y no hubo una correcta división del trabajo entre el personal de la SAP. Estas carencias hicieron crisis en 1995, pero en lugar de intentar frenar las pérdidas a través del recorte de gastos de operación, se pretendió aumentar la captación de la sociedad, para lo cual se abrieron más sucursales, aún en lugares tan ajenos al núcleo original como Puerto Vallarta, Jal.

SERVICAJA	
Fecha de solicitud: 17 de noviembre de 1992	
Fecha de autorización: 10 de enero de 1994	
Número de socios: 520	Activos totales: \$1'125,000
Número de sucursales: 1	Capital contable: \$32,000
Cobertura geográfica: Distrito Federal y Estado de México	
Situación a noviembre de 1998	
Número de socios: 2,526	Activos totales: \$15'796,000
Número de sucursales: 5	Capital contable: Pérdidas por \$23'627,000

Con antecedentes positivos en la mixteca oaxaqueña durante 25 años, se otorgó autorización a Sistema Padillect para operar como SAP. Pareciera que el mosaico de costumbres, creencias y tendencias políticas presentes en el Estado de Oaxaca hicieron mella en el destino de esta sociedad. Desde su primera asamblea de socios, en abril de 1995, afloraron inconformidades y diferencias entre el comité de vigilancia y el resto de los órganos de la SAP, denunciando el primero de ellos presuntos malos manejos y operaciones irregulares. El consejo de administración calificó los actos del comité de vigilancia como "acciones desestabilizadoras" y que rompieron la "confidencialidad" con la cual debían manejarse las operaciones denunciadas, por lo que procedieron a desafiliarlos de la sociedad. Por su parte, el comité de vigilancia celebró una asamblea de socios en septiembre siguiente, con lo que se conformaron dos autoridades paralelas en la SAP, teniendo el control físico de la sociedad las emanadas del comité de vigilancia.

SISTEMA PADILLECT	
Fecha de solicitud: 16 de octubre de 1992	
Fecha de autorización: 10 de enero de 1994	
Número de socios: 2,731	Activos totales: \$4'232,000
Número de sucursales: 5	Capital contable: \$503,000
Cobertura geográfica: Oaxaca	
Fecha de revocación: 19 de febrero de 1998	

Este grupo demandó la intervención del gobierno estatal y de la CNBV, a fin de que convalidara sus actos, a la par que controlaba las oficinas de la SAP y seguía captando socios y recursos. La CNBV intentó mediar en el conflicto, mas

retrocedió al percatarse de que ambas partes ya habían enderezado sendas demandas judiciales entre sí. Lo anterior, aunado a que la situación financiera de la SAP comenzaba a deteriorarse, decidió a la autoridad para que se revocara la autorización de Sistema Padildect.

Las Cajas Real del Potosí, Santa María de Guadalupe y Ciudad del Maíz son instituciones con un desempeño conservador, discreto pero eficiente, al grado que han incrementado su membresía significativamente. En el caso de Caja Real del Potosí, tal vez su éxito se deba a su arraigo en el Estado y a que carece de competidores importantes. Por otra parte, arrastra un problema desde que era caja popular, y es el de que es accionista mayoritario en diversas empresas, lo cual está tratando de regularizar. Al igual que otras SAPS, ha solicitado autorización al BM para recibir el pago de servicios y para cambio de moneda. Ese Instituto Central ha respondido que "no tiene inconveniente" en que se lleven a cabo tales actos, siempre y cuando se circunscriban a sus socios, y a que se respeten los límites que el art. 81-A de la LGOAAC dispone para los centros

CAJA REAL DEL POTOSÍ

Fecha de solicitud: 27 de noviembre de 1992	
Fecha de autorización: 14 de febrero de 1994	
Número de socios: 46,763	Activos totales: \$92'267,000
Número de sucursales: 10	Capital contable: \$21'099,000
Cobertura geográfica: Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas	
Situación a noviembre de 1998	
Número de socios: 91,941	Activos totales: \$399'155,000
Número de sucursales: 41	Capital contable: \$45'419,000

CAJA SANTA MARÍA DE GUADALUPE

Fecha de solicitud: 18 de diciembre de 1992	
Fecha de autorización: 14 de febrero de 1994	
Número de socios: 4,481	Activos totales: \$10'712,000
Número de sucursales: 1	Capital contable: \$1'532,000
Cobertura geográfica: Querétaro	
Situación a noviembre de 1998	
Número de socios: 6,108	Activos totales: \$27'692,000
Número de sucursales: 1	Capital contable: \$5'091,000

CAJA CIUDAD DEL MAÍZ

Fecha de solicitud: 18 de diciembre de 1992	
Fecha de autorización: 7 de abril de 1994	
Número de socios: 832	Activos totales: \$1'974,000
Número de sucursales: 1	Capital contable: \$192,000
Cobertura geográfica: San Luis Potosí	
Situación a noviembre de 1998	
Número de socios: 1,212	Activos totales: \$5'396,000
Número de sucursales: 2	Capital contable: \$154,000

cambiarios. Resulta curioso el que muchas veces las autoridades financieras evaden la palabra "autorizar", empleando en su lugar eufemismos tales como "no tener inconveniente" u otros que sienten no comprometen su actuación.

Sigma Inversora fue creada como una entidad especializada en el fomento del ahorro entre el sector del transporte; sin embargo en la práctica su ámbito se redujo a los trabajadores de la empresa Ruta-100. Los promoventes de esta SAP no estaban relacionados con la empresa ni con el sindicato, sino que conformaban un despacho de consultoría que, aparentemente, asesoraba a este último; debe resaltarse que todos ellos estuvieron ligados profesionalmente con la actividad bancaria. Se pretendía que Sigma se fundeara con los recursos que los trabajadores de Ruta-100 depositaban en diversos fideicomisos, lo cual no llegó a darse por la acción judicial que el Departamento del Distrito Federal emprendió en contra del sindicato y el proceso de quiebra de la paraestatal. Entre los actos que esa autoridad ejecutó se encontraba el aseguramiento de todas las cuentas que manejaba el sindicato, por lo cual los recursos de los fideicomisos no pudieron fluir a la SAP. No es sino hasta hace poco cuando la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal liberó los recursos para ser distribuidos entre los extrabajadores de Ruta-100; sin embargo, se ha iniciado el procedimiento de revocación, toda vez que la organización original de la SAP se ha desmembrado⁷³.

SIGMA INVERSORA	
Fecha de solicitud:	3 de noviembre de 1993
Fecha de autorización:	14 de febrero de 1994
Número de socios:	7,500
Número de sucursales:	1
Cobertura geográfica:	Distrito Federal
Situación a	
Número de socios:	Activos totales:
Número de sucursales:	Capital contable:

Los socios de Caja Chihuahua estaban domiciliados en un área geográfica muy pequeña; se trataba de algo más que una tanda, pero mucho menos que una caja popular. Pronto afloraron las deficiencias de esta entidad, pues a pesar de contar con la mejor voluntad, sus directivos carecían de la experiencia financiera necesaria y no se dedicaron completamente a la conducción de la SAP, que además carecía de inmuebles, mobiliario y sistemas de cómputo, de tal manera que la CNBV encontró en su primera visita, que el domicilio

⁷³ Aunque no será un problema de la SAP, queda pendiente lo relativo a los recursos fideicomitidos, pues se presume que "el banco dispuso" de ellos (lo que constituiría una gravísima irregularidad), o que se trata de tender una cortina de humo para ocultar un quebranto. Al efecto, se consigna la afirmación de uno de los gestores de Sigma Inversora, quien señaló que sólo se repartirían \$60 millones del fideicomiso "porque los otros 100 u 80 millones fueron absorbidos por el Fobaproa". Cfr. FLORES, JOSÉ LUIS, "Irregular manejo en ex R-100". *El Universal*, 7 de julio de 1998. Si recordamos que ese Fondo se creó precisamente para garantizar en su totalidad las operaciones bancarias, bien podemos concluir que en el caso de Sigma alguien salió ganando, y no fueron precisamente sus socios.

de la SAP se encontraba vacío, su gerente general hacía tiempo que había renunciado por falta de pago, y la entidad funcionaba en el domicilio de uno de sus socios. El procedimiento de liquidación fue fácil, ya que la sociedad no otorgó muchos créditos y los socios coadyuvaron al efecto. Como en otros casos, hizo falta un proceso de verificación *in situ*, en el que la autoridad se cerciorara de la existencia de todos los elementos materiales y humanos necesarios para operar una sociedad. Consideramos que la autoridad, en un afán de diversificar la cobertura de las SAPS, se precipitó al otorgar esta y otras autorizaciones⁷⁴.

CAJA CHIHUAHUA	
Fecha de solicitud:	22 de diciembre de 1992
Fecha de autorización:	7 de abril de 1994
Número de socios:	507
Número de sucursales:	6
Cobertura geográfica:	Chihuahua
Fecha de revocación:	2 de mayo de 1997
	Activos totales: \$167,000
	Capital contable: \$167,000

La Caja Gonzalo Vega también tuvo su origen en una Sociedad de Solidaridad Económica, y tomó su nombre del sacerdote que la fundó; cabe resaltar que la Regla Cuarta de las RGOF SAP prohíbe que la denominación de las SAPS se forme con el nombre de los socios, lo cual no ocurrió en este caso pues se trataba de una persona ya fallecida. A mediados de 1997, comunicó a las autoridades financieras su "transformación" a CAP y dejó de enviar la información financiera mensual y anual. Al igual que en el caso de Caja Libertad, esta transformación es espuria, y debe pasar por la revocación de la autorización, y la consecuente disolución y liquidación de la sociedad.

CAJA GONZALO VEGA	
Fecha de solicitud:	3 de diciembre de 1992
Fecha de autorización:	7 de abril de 1994
Número de socios:	6,920
Número de sucursales:	1
Cobertura geográfica:	Querétaro
	Activos totales: \$20'193,000
	Capital contable: \$2'571,000

Caja La Monarca y Caja Crescencio A. Cruz comparten muchas de las características que las hacen ejemplares en el sector. La Monarca, ubicada en la zona montañosa del Estado de México que colinda con Michoacán –lugar de los refugios de la mariposa monarca, la cual es su símbolo–, es una caja familiarizada con su entorno, que presta servicios a sus socios adicionales a los propios de una sociedad de esta naturaleza –servicios médicos, por ejemplo–, y tienen una rotación muy baja en sus cuadros directivos. La Monarca es la sociedad que

⁷⁴ De 164 solicitudes recibidas a la fecha, 78 fueron consideradas como viables y 20 fueron autorizadas. En el caso de Caja Chihuahua, era la única opción viable en la zona, además de CANAFO; sin embargo, esta última también operaba en varios otros Estados, por lo que quizás se pensó en crear una SAP específicamente para la capital de esa Entidad.

durante su existencia como SAP ha mostrado el mayor crecimiento, pues de 534 socios en 1993, pasó a más de tres mil en la actualidad, lo que habla del prestigio que tiene en la zona.

CAJA LA MONARCA	
Fecha de solicitud: 14 de junio de 1993	
Fecha de autorización: 7 de abril de 1994	
Número de socios: 534	Activos totales: \$1'479,000
Número de sucursales: 3	Capital contable: \$123,000
Cobertura geográfica: Estado de México	
Situación a noviembre de 1998	
Número de socios: 3,175	Activos totales: \$26'148,000
Número de sucursales: 12	Capital contable: \$1'620,000

La Caja Crescencio A. Cruz toma su nombre, como la Caja Gonzalo Vega, de un sacerdote que estuvo presente en sus orígenes como caja popular. Se trata de una SAP que siempre ha mostrado un apego escrupuloso a la normatividad propia del sector. Los servicios adicionales a que nos referíamos, hacen que el público las prefiera incluso a pesar de que las tasas activas y pasivas de sus operaciones se encuentran en desventaja con la banca comercial. A principios de 1998 participaron en la creación de una asociación civil, el Sistema Coopera, la cual en realidad funciona como una CAP que, sin embargo, no confunde sus operaciones con la SAP. Al igual que otras entidades, ha mantenido en sus cargos a los mismos directivos, lo que generará un problema a corto plazo cuando eventualmente lleguen a aprobarse nuevas normas que limiten la reelección de los socios en cargos de dirigencia, o a largo plazo cuando esos cuadros vayan desapareciendo de forma natural.

CAJA CRESCENCIO A. CRUZ	
Fecha de solicitud: 6 de mayo de 1993	
Fecha de autorización: 13 de junio de 1994	
Número de socios: 12,124	Activos totales: \$37'585,000
Número de sucursales: 10	Capital contable: \$6'439,000
Cobertura geográfica: Campeche, Quintana Roo y Yucatán	
Situación a noviembre de 1998	
Número de socios: 17,628	Activos totales: \$134'943,000
Número de sucursales: 12	Capital contable: \$20'549,000

El proyecto de la Caja de Ahorro de los Telefonistas se enfocó originalmente a los trabajadores de Teléfonos de México, es decir, de los afiliados al Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana. Esta SAP contó desde un principio con el apoyo financiero y logístico de esa agrupación, aunque la influencia a veces haya llegado a extremos no deseables. Lo anterior, en virtud de que se trata de un sindicato poderoso y altamente politizado, que en diversos momentos no ha respetado el límite entre dos organizaciones de naturaleza distinta. La intromisión del sindicato en los asuntos internos de la SAP ha generado

una serie de cambios importantes en su administración, lo que también refleja las pugnas que se generan al interior del gremio y que repercuten en la Caja.

CAJA DE AHORRO DE LOS TELEFONISTAS	
Fecha de autorización: 28 de noviembre de 1994	
Cobertura geográfica: Distrito Federal	
Situación a noviembre de 1998	
Número de socios: 29,631	Activos totales: \$292'579,000
Número de sucursales: 5	Capital contable: \$14'569,000

En cuanto a su operación, muestra una condición financiera estable, quizás sostenida por un donativo de \$20'000,000 que el sindicato hizo a la SAP; se manejó la posibilidad de que el sindicato ingresara como socio, pero las únicas personas morales que pueden tener tal calidad son la micro y pequeña industria, de acuerdo con la Quinta de las RGOFSAPS. Por otra parte, ha otorgado créditos hipotecarios a sus socios, a pesar de que la normatividad no permite el otorgamiento de créditos a plazos mayores a cinco años⁷⁵. Consideramos que esta SAP deberá procurar en el futuro que su administración y operaciones se desliguen del sindicato de telefonistas, así como su independencia financiera.

Al surgir la figura de las SAPS en 1991, surgió la inquietud en la CMCP por transformarse en una organización regulada por la autoridad financiera. Fue así como 156 cajas populares agrupadas en esa Confederación⁷⁶ presentaron a la SHCP un proyecto para fusionarse y constituir los que hoy es CPM. Al estudiar las condiciones en que se hallaba cada caja en lo individual, se encontró que muchas de ellas presentaban serias anomalías financieras (bajos niveles de liquidez, alta

CAJA POPULAR MEXICANA	
Fecha de solicitud: 20 de mayo de 1993	
Fecha de autorización: 15 de agosto de 1995	
Número de socios: 233,359	Número de sucursales: 156 ⁷⁷
Activos totales: \$726'311,000	Capital contable: \$118'133,000
Cobertura geográfica: Multirregional	
Situación a noviembre de 1998	
Número de socios: 346,532	Activos totales: \$2,495'362,000
Número de sucursales: 329	Capital contable: \$265'686,000

⁷⁵ El monto de los recursos otorgados como créditos (operaciones activas) está determinado por el monto de los recursos captados (operaciones pasivas), de acuerdo con la Segunda de las Reglas de Operación emitidas por el Banco de México. A su vez, la Quinta de esas Reglas prohíbe los depósitos a plazos mayores a cinco años. Consecuentemente, queda prohibido el otorgamiento de créditos a plazos mayores a cinco años. Encontramos como razón de lo anterior, además del equilibrio entre operaciones activas y pasivas, el hecho de que un crédito otorgado a plazos mayores pudiera disminuir la liquidez de la SAP.

⁷⁶ En realidad, estas 156 cajas se desprendieron de la CMCP, la cual contabilizaba en total 234 cajas con 550 mil socios, según MANSELL, *op. cit.*, p. 122.

⁷⁷ Se refiere al número de cajas populares que integraban la CMCP, y que bajo el proyecto original constituirían sucursales de la nueva SAP.

cartera vencida, pérdidas), o que su administración era deficiente. Se realizó un estudio de cada caja popular, y se encontró que 24 de ellas presentaban condiciones viables para integrar la nueva SAP; en este sentido, se autorizó la constitución y operación de CPM, y se condicionó el ingreso progresivo de otras cajas a su saneamiento financiero. Cada una de las cajas fusionadas renunció a su calidad de asociación civil, para conformar esta nueva figura societaria, mientras que el resto de cajas mantuvieron su condición y, en algunos casos, se transformaron posteriormente en CAPS.

CPM es la entidad más grande del sector, y muestra una sólida condición financiera; consideramos que esto se debe a que fue conformada con las cajas populares que se encontraban en mejor estado, y a que sigue fielmente los principios cajistas sin descuidar su nueva naturaleza⁷⁸. Por otra parte, se ha preocupado por sostener un ritmo de crecimiento uniforme, no desordenado como el que llevó a la quiebra a CANAFO, aunque este desarrollo quizás pudiera tentarla a absorber a todo el sector. Su expansión por todo el país la ha llevado a adoptar una organización *sui generis* que intenta garantizar la participación de todos sus socios mediante la integración de órganos de administración y vigilancia por sucursales, plazas —conjunto de sucursales en un área geográfica definida— y a nivel nacional. Las plazas celebran asambleas de socios, que designan delegados a la asamblea nacional, con lo que se representa la voluntad de cada individuo y se sienta un precedente importante en cuanto al gobierno de una SAP de grandes dimensiones.

Estimamos que al crear a las SAPS, la preocupación primera de las autoridades financieras fue el lograr una figura que funcionara efectivamente a través de la regulación, con objeto de evitar los vicios en que incurrían las cajas populares, que iban desde fallas en la administración por impericia de sus miembros, hasta fraudes cometidos por personas sin escrúpulos en contra de sus socios, pertenecientes a los sectores más débiles. Se consideró que, dotándolas de una normatividad suficiente, con operaciones apropiadas y con una supervisión cercana, se erradicarían estos acontecimientos y se fomentaría el crédito entre la población desbancarizada.

⁷⁸ Mantiene una agresiva campaña publicitaria en todas sus plazas, principalmente en el Bajío, sin descuidar las relaciones con los gobiernos locales, y emprende campañas para atraer a nuevos socios, como los sorteos que en 1996 la Secretaría de Gobernación se negaba a autorizar, toda vez que consideraba a CPM como una caja de ahorros más, y desconociendo su naturaleza de intermediario regulado. Por otra parte, está afiliada a diversas organizaciones (Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, Alianza Cooperativa Internacional, Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, Organización de Cooperativas de América, e *International Raiffeisen Union*), se adhiere a los principios del cooperativismo, y enfatiza la educación y el préstamo a través de sus lemas "No por lucro, no por limosna, sino por servicio" y "Construyendo un México justo y fraternal". Asimismo, en sus actos públicos ejecutan el himno "¡Por un capital en manos del pueblo! ¡Caja Popular!": *Adelante, del pueblo al desarrollo / Avancemos cajistas con tesón / Porque crédito dar con mutuo ahorro / Es tarea educativa, es redención* (Letra de Manuel Velázquez, música de Silvino Jaramillo). *Ibidem*, pp. 122-123.

Hoy vemos que la experiencia de los intermediarios populares bajo la regulación ha sido de lo más variada; sin embargo, existe una constante, que es la idoneidad de las cajas populares para convertirse en SAPS; no podemos generalizar ni excluir, sin embargo, a otros grupos sociales que, sin haber sido cajas de ahorro, cuentan con la organización suficiente y los controles internos necesarios para llevar a cabo sus operaciones. En este sentido, una regulación planeada con cuidado, de manera incluyente y aplicada con oportunidad, les ofrece una cara de seguridad frente al público, además de la prevención y corrección de las irregularidades que eventualmente se suscitaran, para así alcanzar sus fines últimos.

6. PERSPECTIVAS Y ALTERNATIVAS PARA SU FORTALECIMIENTO. En el numeral anterior hemos visto cómo las SAPS se desarrollaron a partir de grupos sociales perfectamente delimitados, los que se formaron en razón de su vecindad u ocupación. Las cajas populares son el principal "semillero" de estos intermediarios, y gracias a su experiencia y a los fuertes controles internos que poseen, garantizan de cierta forma su viabilidad: de las 20 SAPS autorizadas, 11 tuvieron su origen en una caja popular, y sólo dos de ellas fueron revocadas por deficiencias en su funcionamiento⁷⁹. Lo anterior no implica que no puedan formarse SAPS a partir de otros grupos (sindicatos, gremios, instituciones educativas), mas se necesitarían robustos controles internos y una administración estable para asegurar una sana operación. Otro elemento importante es que las sociedades asuman y tengan convicción en la figura societaria que asumieron: se trata de un integrante del sistema financiero mexicano, formal, sujeto a regulación y supervisión, sin ánimo de lucro pero también sin ánimo de pérdidas, de orientación social y que aspira a crecer, pero no a cambiar de naturaleza.

Como se desprende de los Capítulos anteriores, las semejanzas entre las SAPS y las cajas de ahorro radican en que facilitan la generación de ahorro por los montos mínimos que manejan, y en las condiciones competitivas en que otorgan créditos. Por otra parte, repetimos que la diferencia esencial entre ambas es la regulación que el Estado implementa en el caso de las primeras. En este sentido, es obligación de las autoridades financieras promover un sano y equilibrado desarrollo de los intermediarios. Esto implica, claro está, involucrar en el mismo a toda la sociedad, dotando a cada sector del intermediario más adecuado a sus necesidades. Así también, una vez establecida en la ley la institución correspondiente, debe actuarse en los renglones de la supervisión y vigilancia, para evitar errores en la selección de los candidatos, como para verificar su correcto y honesto funcionamiento. Por otra parte, un elemento esencial de la política estatal dirigida a las SAPS, lo constituye la conformación de un esquema fiscal que reconozca su naturaleza y misión, y que coadyuve a su desarrollo.

⁷⁹ Credicaja, por mal manejo de su cartera crediticia con su respectivo componente fraudulento, y Sistema Padillect, por las diferencias políticas entre dos grupos de control.

En el Capítulo anterior, señalamos que el PND sujeta la política de desarrollo social y el fortalecimiento de la soberanía vía la generación de ahorro interno, a una articulación necesaria con la política fiscal, monetaria y financiera. En la generación de recursos para el financiamiento, continúa el PND, es primordial una reforma fiscal que incentive la inversión y el ahorro. Consideramos que al hacer mención expresa de "esfuerzos y atención especiales" al ahorro popular, quedan comprendidas en ellos las reformas fiscales necesarias. De cualquier forma, la ley fiscal debe tomar en cuenta la naturaleza no lucrativa de las SAPS para así corregir situaciones en extremo injustas y que únicamente propician o dan pretexto a una indeseable migración de SAPS hacia las CAPS.

El art. 70 de la Ley del Impuesto sobre la Renta enlista a todas las personas que para efectos de esa Ley se consideran como personas morales no contribuyentes. Al no incluir a las SAPS dentro de esa lista, se cae en el supuesto del art. 6º de la Ley del Impuesto al Activo, el cual señala que no pagarán esa contribución quienes no sean contribuyentes del impuesto sobre la renta. Debemos recalcar que las SAPS son personas morales no lucrativas, esto es, que no reparten dividendos entre sus socios, sino que emplea sus remanentes de operación de manera solidaria, para el fortalecimiento de la propia entidad, para obras de beneficio social o para mejorar las condiciones de los socios. La injusticia del art. 70 citado queda más clara si reparamos en que no son sujetos del impuesto sobre la renta las entidades no lucrativas tales como los sindicatos obreros y los organismos que los agrupan, asociaciones patronales, colegios de profesionistas, cámaras de comercio, instituciones de asistencia privada y asociaciones civiles, entre otras de naturaleza similar⁸⁰. Precisamente, varias cajas populares han optado por la figura de asociación civil, tomando una ventaja con la que no cuenta una entidad regulada como la SAP.

A su vez, los arts. 125 fr. III y 126 de la misma Ley del Impuesto sobre la Renta, gravan con tasas diferenciadas los intereses que pagan los créditos a cargo de instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado u organizaciones auxiliares del crédito. Con lo anterior, de nueva cuenta se da a las SAPS un trato igual a la banca comercial, la cual sí persigue fines de lucro, y sus depositantes no pertenecen a las clases populares. Hasta 1996 se exentaba del impuesto sobre la renta a los ahorradores con cuentas menores a tres salarios mínimos, pero se derogó esta regla y no hay más exención. Igualmente, los intereses sobre préstamos otorgados a los socios deben ser gravados con el impuesto al valor agregado, lo que incluso la propia banca no está obligada a hacer. Otro aspecto fiscal injustificado es el gravamen sobre los excedentes de la captación de 1.7%, que la misma SHCP ha reconocido como injusto, pero que no ha eliminado oficialmente⁸¹. Estos son solo algunos casos en los que la política fiscal afecta a las SAPS, y que contradicen el discurso oficial respecto de crear las

⁸⁰ La no obligatoriedad de las disposiciones fiscales para ciertas personas está contemplada en el art. 5º del Código Fiscal de la Federación, y en el art. 77 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, donde se señalan varios tipos de ingresos por los que no se causa esa contribución.

⁸¹ ALÓS, *op. cit.*

condiciones apropiadas para el desarrollo del sector. Peor aún, la mejor regulación integral que la SHCP pudiera implementar pudiera ser inútil si no es acompañada por una revisión fiscal integral, que también partiría de esa Dependencia.

Respecto de la regulación financiera, debemos partir del hecho de que la inserción de las SAPS en la LGOAAC no puede considerarse como un proceso llevado a la perfección. En el devenir de estas sociedades han surgido interrogantes respecto de la posición que guardan dentro del sistema financiero, y su ubicación frente a otras organizaciones que no están sujetas a los mismos controles, y que gozan de mayor libertad⁸². Debe eliminarse el arbitraje regulatorio que enfrentan las SAPS, principalmente frente a las CAPS, y frente a la banca comercial. Consideramos que, en este sentido, una redefinición en cuanto a la estructura corporativa marcaría la diferencia entre unas y otras, pudiendo contemplarse el que las SAPS ofrecieran sus servicios al público en general, y no únicamente a los socios, bajo el esquema de "sociedades abiertas" que manejan las cooperativas de ahorro y crédito sudamericanas, reservando el ejercicio de los derechos corporativos a quienes sean socios.

Los problemas que plantea el gobierno de una entidad extensa, en la que el poder radica esencialmente en los socios, ya se presenta en el caso de algunas SAPS. La solución estriba en introducir un elemento de representatividad en las asambleas generales, con lo que se abatirían los costos y se haría más eficiente la operación de la sociedad. La elección de representantes por sucursal o plaza ya es un hecho en SAPS como CPM, a pesar de que la LGOAAC no permite esta práctica y obliga a la presencia de todos los socios, por lo que la toma de decisiones normalmente tiene que diferirse hasta asambleas en segunda convocatoria.

La adquisición de partes sociales y la determinación de su valor es un tema de importancia. Si consideramos que la SAP es el intermediario formal idóneo para financiar a personas físicas y morales desbancarizadas, debe facilitarse a éstas últimas el acceso a los productos que se ofrecen, y no depender de una "triangulación" de esos recursos por medio de un individuo; esto último incide en la seguridad de las garantías con que contaría la SAP para la recuperación de los créditos, ya que sin duda las ofrecidas directamente por una empresa serían de mejor calidad que las que pudiera ofrecer un individuo en su nombre. Por otra parte, debe hallarse un medio para adecuar periódicamente el valor de la parte social, y que así no pierda su valor debido al componente inflacionario; el valor actual, referido en salarios mínimos, poco a poco pierde su valor real.

⁸² Recordemos que en el universo de los intermediarios populares las SAPS no están aisladas, de modo que los beneficios de un adecuado marco regulatorio pueden impactar de manera favorable a otras organizaciones, principalmente las cajas populares que languidecieron esperando una legislación *ad hoc*. Cfr. HOWARD, "En puerta, nuevas reglas para sociedades de ahorro y préstamo". *El Financiero*, 18 de diciembre de 1996.

El art. 38-L de la LGOAAC señala las operaciones que pueden realizar las SAPS. Consideramos que en el futuro, ese catálogo deberá ampliarse para dar cabida a otras operaciones, con el fin de proporcionar a los socios servicios que les son necesarios y que, en la actualidad, están reservados a otros intermediarios financieros que no tienen presencia en las zonas-objetivo de las SAPS, tales como:

1. Adquirir acciones de empresas de servicio. A semejanza de las instituciones de banca múltiple, las SAPS pudieran establecer empresas inmobiliarias y de otra naturaleza, con objeto de que aquéllas desarrollen de manera más eficiente su labor;
2. Otorgar créditos hipotecarios. Existe disponibilidad de fondos gubernamentales con tasas preferenciales⁸³, y los beneficios pudieran extenderse tanto a los socios como a los empleados de las SAPS, y a largo plazo coadyuvaría de manera importante a resolver el problema de la vivienda. Sin embargo, debe atenderse al aspecto financiero de esta operación ya que, como se mencionó con anterioridad, está supeditada al equilibrio entre los activos y pasivos de la sociedad, y a la liquidez de la misma;
3. Expedir y operar tarjetas de débito, y ofrecer servicio de abono en nómina. Como parte de un proceso de modernización continuo, las SAPS no deben quedar atrás en la adopción de nuevas tecnologías; por otra parte, la ubicación de recursos por vía de nómina no sería a título gratuito, y pudiera servir de "gancho" para los trabajadores no socios que recibieran su sueldo a través de la SAP;
4. Fungir como receptor del pago de servicios. Esta operación también podría operar como "gancho", aunque debe evitarse la asunción de los pagos como recursos propios;
5. Realizar operaciones en moneda extranjera. Recordemos que las SAPS operan principalmente en zonas con un amplio nivel de emigración hacia el extranjero. Las remesas de divisas enviadas por los migrantes pudieran obtener un tipo de cambio preferencial a través de un intermediario formal, sin las desventajas que representan los "cangureros" o las nuevas empresas de cambio de moneda;

⁸³ El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, fideicomiso constituido por el Gobierno Federal en el Banco de México, ha señalado su disponibilidad para incluir a las SAPS en sus programas crediticios. Sin embargo, las restricciones indicadas no han hecho posible a estas entidades ingresar de lleno al mercado inmobiliario. Cfr. SOTO, ORQUÍDEA, "Adecuará hipotecas a swaps, arrancará programa de garantía y financiará cartera". *El Economista*, 6 de enero de 1998.

6. Ahorro infantil. La normatividad vigente no permite la captación de recursos provenientes de sujetos que no sean socios. Un esquema en el que se diera entrada a recursos del público infantil –en calidad de ahorros, no de inversiones– fortalecería financieramente a las entidades, y coadyuvaría a la generación de una cultura del ahorro, y
7. Adquisición de acciones de sociedades de inversión. La ausencia de fuentes de fondeo es un problema crónico de las SAPS. Al quedar prohibida la adquisición de acciones de otros intermediarios, se cancela la posibilidad de acceder a los beneficios que representan las sociedades de inversión, siendo que estas instituciones fueron creadas para hacer extensivos los beneficios de las grandes emisoras. En todo caso, debe cuidarse que el monto de las inversiones no afecte la liquidez de las SAPS.

En cualquier caso, es más fácil alcanzar una meta con el concurso de varias personas con el mismo objetivo. La integración de las SAPS como gremio, y su capacidad de gestión ante diversas instancias serán posibles en la medida en que se fortalezcan estos vínculos a través de una institución como la Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP). No se trata de una idea nueva; de hecho, está inmersa en los principios del cooperativismo, pero en el caso de las SAPS, adquiere relevancia en tanto son intermediarios financieros, con necesidades de gestión apremiantes frente al poder público⁸⁴. Asimismo, la experiencia internacional enseña que una entidad aglutinadora de todo el sector, si recibe poderes por parte de sus agremiados, puede impulsar procesos de autorregulación que la autoridad financiera bien puede dar como válidos, haciendo más ágil, eficiente y barata la supervisión y vigilancia del sector financiero en cuestión⁸⁵.

En la actualidad, los recursos depositados en estos intermediarios no cuentan con protección o garantía alguna. Se hizo mención del art. 51-B de la LGOAC, el cual prohíbe al Gobierno Federal garantizar de manera alguna las operaciones de las organizaciones auxiliares del crédito. Esta es una seria desventaja de las SAPS frente a la banca tradicional, y resulta lógico pensar que el público ahorrador se inquieta al escuchar noticias acerca de una entidad financiera que ocasiona quebrantos a su clientela⁸⁶. Sin embargo, tomando en

⁸⁴ A través de la agrupación de individuos, se conforma una "masa crítica", con capacidad de supervisión al interior y de interlocución al exterior. MEDELLÍN MILÁN, MANUEL, "Legislar para fomentar el ahorro popular". *El Economista*, 26 de noviembre de 1996.

⁸⁵ CPM, *¡Por un capital en manos del pueblo!* en CONSEJO MUNDIAL DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO, *Congreso latinoamericano de cooperativas de ahorro y crédito*.

⁸⁶ Lo que ocurre actualmente en el caso de La Libertad, que a pesar de la indefinición en cuanto a su personalidad jurídica, continúa con operaciones arriesgadas y sumando nuevos socios. La ausencia de estas redes de protección "una vez más se pone de manifiesto que hay una gran falta

cuenta algunos otros esquemas de autorregulación ya implementados por las cajas de ahorro, debe considerarse la conveniencia de crear un fondo de garantía de los depósitos, ya sea que se afecte a un fideicomiso, o que sea administrado por el órgano de representación gremial, en este caso la AMSAP⁸⁷. Esto permitiría a los intermediarios afiliados garantizar los depósitos de sus ahorradores frente a contingencias de liquidez, proyectando una imagen de independencia y solvencia, a diferencia de la banca comercial⁸⁸.

Para finalizar con las reformas que son necesarias para la regulación de las SAPS, nos referiremos al procedimiento para disolver y liquidar a la sociedad. Actualmente, la LGOAAC contempla en su art. 78, las causales por las que la SHCP, oyendo la opinión de la CNBV, puede retirar la autorización para operar como SAP. Sin embargo, no se prevé la posibilidad de que sean los propios socios quienes soliciten la revocación, por así convenir a sus intereses.

Otras debilidades que no atañen a la regulación, pero sí a prácticas desordenadas de las mismas SAPS, tienen que ver con una deficiente asignación de créditos por falta de estudios y garantías reales, el otorgamiento de créditos relacionados –que en no pocas veces estuvieron presentes en el caso de las SAPS revocadas–, la afiliación de socios oportunistas que únicamente buscan la oportunidad del crédito, deficiencias en el manejo de tasas activas y pasivas que dificultan cubrir los gastos de administración, y costos de operación excesivos, que van desde los planeados sin cuidado, hasta los que son ejercidos en beneficio exclusivo de los directivos de la sociedad. En estos casos, la acción del gobierno por sí sola no es suficiente para corregir los que se han dado en llamar los “siete pecados del ahorro popular”⁸⁹.

de orden y claridad en los intermediarios financieros no bancarios, los cuales solo pueden ser vistos como piezas fundamentales en la formación de una cultura de ahorro interno. PÁRAMO, “Hombres de nombre”. *El Economista*, 25 de noviembre de 1997.

⁸⁷ En 1996 la CNBV, con la asesoría de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, ya proponía modificaciones a la LGOAAC para crear ese fondo, el cual debería constituirse con los remanentes de operación de las SAPS y sería administrado por la AMSAP. OSTERROTH, MARÍA DE JESÚS, “Indispensable, un fondo de protección a depósitos ante el boom de las SAPS”. *El Financiero*, 24 de mayo de 1996. Por su parte, la AMSAP propuso que ese fondo se integrara con recursos provenientes de las partes sociales, de los depósitos, del remanente de operación y de la reserva legal, y que se contemplaran mecanismos de recuperación. AMSAP, *Conclusiones de las mesas de trabajo del II congreso de sociedades de ahorro y préstamo*.

⁸⁸ “Sin el apoyo del Fondo Bancario de protección al Ahorro (Fobaproa), las SAP alcanzaron un índice de morosidad cercano al 12%. En ese sentido, (Ramón Imperial Zúñiga, presidente de la AMSAP) explica: ‘Si tomamos como referencia a la banca comercial y, sin no fuera por el Fobaproa, la verdad es que en estos momentos su cartera vencida andaría en 50%. Creo que ahí se puede tener un parámetro de comparación. La crisis si nos afectó, pero en términos menores’”. HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, LUIS, “Sociedades de ahorro y préstamo: ¿y la definición legal?” *Expansión*, 1 de julio de 1998.

⁸⁹ RICHARDSON, DAVID C., *Credit union revitalization*, en BID, *Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito modernas y eficaces en América Latina y el Caribe*. Recordemos también la historia del “funcionario X” en el Capítulo II.

1. Dependencia del financiamiento externo, como los grupos auspiciados por los organismos no gubernamentales, que privilegian el otorgamiento de créditos por encima de la promoción del ahorro;
2. Información financiera confusa, que lleva a un desarrollo caótico, y que disuade tanto al público como a la autoridad;
3. Productos y servicios no competitivos, que en cualquier tiempo son superados por el mercado tradicional;
4. Una pobre imagen pública;
5. Operaciones financieras sin disciplina, que a largo plazo tienden a desangrar a la caja;
6. Análisis estrecho de los créditos, que en un afán de hacerlos accesibles descuidan su recuperación, o que por querer hacerlos "a prueba de todo", establecen requisitos imposibles de cumplir para el público, y
7. Filosofía social por sobre el sentido financiero común, pues recordemos que estos intermediarios tiene vocación social, pero si desean permanecer en el mercado no deben tener vocación de pérdidas.

Cada una de esas entidades debe coadyuvar respetando la regulación aplicable, proponiendo las adecuaciones que fuesen necesarias, y desarrollando los productos y servicios financieros que sus mercados les exigen⁹⁰. En este caso, la mejoría de los servicios financieros depende de que las SAPS se integren completamente al sistema financiero formal, y tengan por objeto brindar servicios de alta calidad. Las instituciones, a partir del concepto de cliente, deben conocer y entender las necesidades de sus usuarios para fomentar su crecimiento. Además, como se trata de movilizar el ahorro con responsabilidad social, se tienen que buscar mecanismos idóneos para contribuir con el desarrollo de la comunidad. Deben ofrecerse servicios profesionales en el otorgamiento, manejo y recuperación de los créditos⁹¹, y calidad en los mismos, así como productos competitivos en términos de servicio, oportunidad e información. Asimismo, se necesita capitalizar a estas instituciones, con el fin de obtener remanentes de operación que se dedicaran a los fines que prevé la LGOAAC y, en su caso, realizar obras sociales en beneficio de la comunidad.

Por otro lado, las estrategias a largo plazo para el desarrollo de las SAPS y del ahorro popular en general —ligándolos con la generación de ahorro interno—, involucran los esfuerzos de un sector mucho más amplio de la sociedad, pues implica la formación de patrones culturales, líneas de comportamiento y programas gubernamentales de largo alcance; todo lo anterior, con objeto de

⁹⁰ CASARES, PABLO, *Servicios financieros para todos*, p. 10.

⁹¹ La CNBV reporta problemas causados por la carencia de garantías reales suficientes que respalden los créditos, así como falta de equidad entre pasivos y activos. Cfr. ROMÁN PINEDA, ROMINA, "Observan SAP's deficiencias para asignar créditos: CNBV". *El Universal*, 6 de julio de 1998.

revertir los fenómenos estructurales que han causado la insuficiencia de ahorro interno en México. Así, se considera necesario fijar una estrategia de largo alcance, y que considere las vertientes cultural, gubernamental y financiera. Una acción cultural implicaría por fuerza la concientización de la totalidad de la población acerca del concepto del ahorro como ente generador de una base sólida de bienestar. La formación de hábitos de ahorro e inversión no debe ir en un solo sentido; los sectores gubernamental y financiero bien pudieran coadyuvar a ello de manera activa⁹².

Al igual que en otras esferas del comportamiento humano, la educación es fundamental para el desarrollo del hábito del ahorro. Recordemos que en diversos lugares y momentos se han desarrollado programas de ahorro auspiciados por las instituciones educativas a todos los niveles; consideramos que si bien el monto total de los recursos obtenidos no sería significativo, se formaría una conducta que con el paso del tiempo multiplicaría con creces esos ahorros infantiles. Por otra parte, no puede soslayarse la responsabilidad de la empresa privada en la cultura del ahorro, teniendo en cuenta que constituye la unidad económica básica en la sociedad, y se beneficia tanto del dinero ajeno como del trabajo de sus empleados. Como afirmaba David Rockefeller, además de los estados financieros anuales auditados por contadores independientes, las empresas deberían publicar por igual su "balance social", certificado por la sociedad; la promoción del ahorro podría ser uno de los rubros de esta "auditoría social"⁹³.

La acción gubernamental debe consistir en el fomento y la promoción del ahorro, ideando instancias, mecanismos y productos que hagan del ahorro voluntario parte de la cultura y una de las bases del sistema financiero, con énfasis en una política fiscal propicia. La legislación debe favorecer el desarrollo de los intermediarios financieros, y establecer los mecanismos de supervisión necesarios para proteger el patrimonio de los ahorradores y profesionalizar a las instituciones⁹⁴, buscando en todo tiempo fomentar las prácticas autorregulatorias. Es de capital importancia, asimismo, que el Gobierno Federal reinicie el proceso de autorización a nuevas SAPS, con el fin de fortalecer a la figura, extender sus servicios entre las clases y zonas desbancarizadas, y frenar la comisión de

⁹² Precisamente, una de las misiones de la CNDUSF es el proporcionar información al público usuario relacionada con los productos financieros, cuidando en todo momento que la publicidad utilizada sea exacta y no invite al error. De igual forma, Bancomer inició una campaña de asesoría financiera que se extiende al público en general.

⁹³ Citado por AGUILAR VALENZUELA, JORGE, *Promoción del ahorro voluntario: una estrategia para hacer frente a la insuficiencia del ahorro interno en México*, en INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, *Ahorro nacional: la clave para un desarrollo sostenible en América Latina*, p. 135.

⁹⁴ La acción gubernamental debe estar acompañada de la cooperación del sector, a través de una organización que aglutine a todas las instituciones. Un ejemplo de ello lo constituye la Confederación Española de Cajas de Ahorros, la cual es un interlocutor natural frente a la autoridad hispana, y que promueve la profesionalización de la planta laboral de sus agremiados a través de la Escuela Superior de Cajas de Ahorros.

irregularidades tanto en cajas populares como en CAPS⁹⁵. Asimismo, debe ejercer de manera inflexible su facultad para intervenir sociedades que realicen actividades propias de las SAPS; actualmente se cae en el absurdo de declarar ilegales a esas organizaciones, pero no se les permite acceder al *status* de SAP.

La atención a las clases desbancarizadas sin duda alguna es una de las razones por las que se crearon las SAPS, y mientras la banca tradicional no atienda ese nicho de mercado, será la fortaleza de los intermediarios populares. Por tanto, las SAPS deberán facilitar el acceso de su mercado-objetivo a las sucursales, y proporcionar los servicios financieros que requieran en las modalidades y con los costos que permitan una adecuada operación. El contacto personal entre la institución y el socio es fundamental, así como el arraigo de los funcionarios y empleados en la comunidad en que se actúa. Al respecto, es interesante apreciar las estrategias que las SAPS han adoptado, como la que se describe en el cuadro siguiente.

ESTRUCTURA DE LAS SUCURSALES DE UNA SAP ⁹⁶		
Tipo de Sucursal	Población	Empleados
Regional	Más de 120,000 habitantes	12 a 15 empleados
Gerencia de plaza urbana	Hasta 120,000 habitantes	13 a 28 empleados
Sucursal "A" semiurbana	Hasta 40,000 habitantes	3 a 5 empleados
Sucursal "B" rural	Hasta 10,000 habitantes	2 o 3 empleados
Sucursal "C" rural	Hasta 5,000 habitantes	Un empleado y un colaborador

La acción del sistema financiero es fundamental para recuperar los niveles de ahorro interno necesarios, ofreciendo productos adecuados para todos los sectores sociales; en este sentido, las SAPS enfrentan el reto de cubrir las poblaciones de México que carecen de presencia bancaria o no cuentan con instituciones reguladas. Una acción conjunta por parte de todos los intermediarios financieros –y no solo de las SAPS– beneficiaría al desarrollo de productos y estrategias destinados al fomento de una cultura del ahorro⁹⁷. Lo anterior no

⁹⁵ La ventanilla de autorizaciones para SAPS se cerró con la crisis de 1994, argumentándose que las cajas populares deberían seguir trabajando como tales, en lugar de convertirlas en intermediarios que no iban a responder a la condición deteriorada de los mercados financieros. Cfr. GÓMEZ ACOSTA, RODOLFO en CMCP Y CPM (ORGANIZADORES), *VI Congreso de cajas populares (memoria)*, pp. 213-214. Hasta ese momento se extendieron 20 autorizaciones, y en enero de 1997 se decía que durante el primer semestre de ese año se autorizarían a 16 sociedades más, sin que a la fecha se haya creado una sola SAP nueva. Cfr. OSTERROTH, MARÍA DE JESÚS, "Promueven sociedades de ahorro". *Reforma*, 30 de enero de 1997.

⁹⁶ BOUTEILLE, FRANCISCO H., *op. cit.*, pp. 120-121.

⁹⁷ Las SAPS no deben ser vistas como una competencia para la banca, sino como un complemento pues limitan sus actividades a sectores que no interesan a las grandes entidades, atendiendo a personas físicas y a PYMES, abatiendo el agio y ofreciendo una alternativa de financiamiento a los

significa que todas las entidades ataquen a todos los sectores; la vocación comercial, los costos de administración y la fortaleza financiera condicionan de manera natural la expansión de cada institución. Sin embargo, pudieran establecerse alianzas entre las entidades sólidas en lo financiero y con una gran fortaleza tecnológica, con las entidades que atienden a los sectores sociales de menores recursos. Esta política puede y debe ser propiciada por las autoridades, estimulando a las instituciones que, entendiendo la trascendencia de estos mercados, decidan incursionar en ellos o apoyar a otras instituciones que así lo hagan⁹⁸.

Por otra parte, las SAPS bien pudieran adoptar en lo individual o como sector, un posicionamiento objetivo respecto de los mercados que pretenden abarcar o de los productos que pueden ofrecer. Por vocación y perfil de las SAPS se considera que deben orientarse a los mercados no bancarizados, ya sea por la ausencia de instituciones bancarias en sus comunidades, o porque las existentes no responden a sus particulares necesidades de ahorro y financiamiento⁹⁹. En particular, deben cuidar su expansión a las ciudades de más de 250,000 habitantes y a las zonas rurales. Las SAPS deben ser una alternativa para los sectores que no cuentan con servicios financieros; deben ser un elemento para su desarrollo, canalizando sus ahorros primordialmente a la inversión productiva mediante microcréditos o préstamos que fomenten el autoempleo y la oferta de servicios.

No debemos perder de vista que la naturaleza social de las SAPS, tal y como fueron concebidas en 1991, no termina con la intermediación financiera dirigida a la población desbancarizada; se prolonga a través de la aplicación de sus remanentes de operación —equivalentes a las utilidades que obtendría una institución con fines de lucro— a obras de beneficio comunitario, principalmente a favor de los socios y de las comunidades en que habitan. La utilidad de la obra social está fuera de discusión; sin embargo, es esencial crear un ambiente favorable para el desarrollo de las SAPS con el fin de que los remanentes de

sectores alejados de los intermediarios tradicionales. PEÑA Y LÓPEZ, MARCO AURELIO, *Sociedades de ahorro y préstamo, situación actual y perspectivas*, pp. 9-10.

⁹⁸ El 18 de diciembre de 1996, el Gobierno Federal constituyó en Nacional Financiera, S. N. C., el Fideicomiso para el Desarrollo de Mercados Financieros en Regiones Rurales, con objeto de coadyuvar financieramente al establecimiento de intermediarios en áreas desbancarizadas. En un principio se planeó subsidiar la instalación y operación de sucursales bancarias en poblaciones con menos de 20,000 habitantes, sin obtener resultados apreciables. En octubre de 1998, el Fideicomiso celebró un convenio con CPM, mediante el cual esa SAP se obliga a utilizar las metodologías y técnicas que le sean proporcionadas, en poblaciones menores a 20,000 habitantes, sin sucursales bancarias y en las que la población económicamente activa dependa de una sola empresa. Al momento de escribir estas líneas, se analizaba la posibilidad de incluir a otras SAPS.

⁹⁹ Se considera que por la conformación de los niveles socioeconómicos en nuestro país, el 60% o 70% de la población pudiera ser atendida por las SAPS. AGUILAR VALENZUELA, *Lineamientos estratégicos para el desarrollo del sector*, p. 13.

operación sean lo suficientemente significativos, y que la obra social sea una realidad¹⁰⁰.

COBERTURA DE LA RED DE SUCURSALES DE LAS SAPS¹⁰¹				
Habitantes	Ciudades		Sucursales	
	Número	%	Número	%
1 a 10,000	25	13.59	35	8.66
10,001 a 20,000	4	2.17	28	6.93
20,001 a 50,000	28	15.22	76	18.81
50,001 a 250,000	90	48.91	172	42.57
250,001 a 1'000,000	32	17.39	63	15.59
Más de 1'000,000	5	2.72	30	7.43
Totales	84	100	407	100

La limitada rotación de directivos es una grave cuestión para las SAPS. Al revisar el historial de estas entidades, nos percatamos que en varias de las experiencias fallidas —y aún de las que tiene éxito— estuvieron presentes directivos que se negaban a abandonar sus cargos, ya sea por motivos económicos o, en el otro extremo, porque ellos mismos y sus comunidades los consideraban “indispensables”. El manejo democrático de las SAPS y una frecuente rotación de cargos no deberá ser visto como un síntoma de debilidad, pues estas entidades deberán aspirar a formar ellas mismas a sus cuadros directivos, los cuales deberán ocupar puestos de responsabilidad en la medida de su capacidad y experiencia, a pesar de que pudieran generarse altos costos de administración¹⁰². Las SAPS que cuenten con un considerable número de socios deberán preocuparse por detectar y capacitar a sus futuros directivos. Para el caso de sociedades más pequeñas, cuyos recursos para la capacitación sean limitados, la autoridad bien pudiera coadyuvar a crear cuadros directivos mediante cursos que contaran con la participación de entidades extranjeras con una naturaleza afín, como la Confederación Española de Cajas de Ahorros o el Movimiento *Desjardins*.

Tomando en cuenta todo lo señalado, y para finalizar el presente inciso, proponemos que una estrategia integral para modernizar a las SAPS debe contemplar como objetivos concretos los siguientes:

1. Fortalecer la base de ahorro interno y dar así cumplimiento a los lineamientos del PND en este rubro;

¹⁰⁰ Los remanentes de operación en las SAPS sí existen, principalmente entre las sociedades más grandes, aunque la mayor parte de las veces son magros. Lo anterior pudiera deberse a que las SAPS prefieren reinvertir sus utilidades antes que reportarlas como remanentes, debido a una errónea política fiscal que grava las utilidades de estas entidades, aún y cuando no son de naturaleza lucrativa.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 20.

¹⁰² POYO, JEFFREY, *A conceptual framework for the regulation and supervision of credit unions: how does it differ from stockholder-owned banking institutions?* en *IBID*, op. cit.

2. Implementar una política fiscal adecuada que aliente el desarrollo del sector, reconociendo su naturaleza no lucrativa;
3. Fortalecer la regulación mediante normas que aseguren las obligaciones de las SAPS frente a sus ahorradores, y puedan observar niveles adecuados de capitalización, liquidez y solvencia;
4. Eliminar el arbitraje regulatorio con respecto a otras figuras, y hacer más competitivas a las SAPS frente a la banca comercial;
5. Promover su regulación para tener un mayor espacio e impacto en el sistema financiero. Un mayor y más sólido desarrollo institucional fortalecería las posiciones del sector para negociar con las autoridades¹⁰³;
6. Integrarse para lograr solidez y relevancia en el medio financiero, con mayor capacidad de gestión y fuerza de negociación. "La integración permite compartir, convivir, intercambiar información y experiencia así como conjuntar esfuerzos"¹⁰⁴;
7. Participar en la conformación de un sistema de autorregulación para dar mayor confianza al ahorrador, ajustarse a la normatividad nacional e internacional, y profesionalizar la gestión administrativa de las SAPS;
8. Mejorar la capacitación de los directivos y empleados de la sociedad, a fin de evitar permanencias indeseables y mejorar el servicio al público¹⁰⁵, y
9. Ampliar sus puntos de acceso para su clientela real y potencial, alcanzando a la población desbancarizada o que no tiene acceso a intermediarios regulados, de tal forma que sean una verdadera opción en el mercado.

7. HACIA UNA LEY DEL AHORRO POPULAR. Hasta antes de 1991, estaba vista la necesidad de un cuerpo legal que cobijara a las cajas de ahorro, otorgándoles reconocimiento y personalidad jurídica específica. La introducción del Capítulo II BIS a la LGOAAC remedió parcialmente esa carencia, surgiendo las SAPS como un intermediario financiero con vocación social. Posteriormente, en un acto que a pesar de sus buenas intenciones sólo vino a complicar el panorama para el ahorro popular, se crearon las CAPS a partir de la LGSC. Casi al mismo

¹⁰³ AGUILAR VALENZUELA, *op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁴ CASARES, *op. cit.*, pp. 8-9.

¹⁰⁵ La capacitación es una de las tareas que ha emprendido la AMSAP, aunque todavía de manera marginal; desde octubre de 1996 se han impartido cursos sobre análisis de crédito y cobranza, capacitación a los instructores internos de las sociedades, calidad y actitud en el servicio, y relaciones humanas, entre otros. AMSAP, *Boletín mensual*, septiembre de 1996 y febrero, agosto y septiembre de 1997.

tiempo, como parte del Programa Nacional de Solidaridad, aparecieron las Cajas Solidarias, las cuales han tenido mayor fortuna que el régimen que las creó. La semilla del cooperativismo mexicano, germinada hacía muchos años, por fin era regulada en mayor o menor medida por la autoridad, tras decenios de haber aparecido este fenómeno, caso único en Latinoamérica.

Consideramos que la creación de una ley a partir de una situación preexistente pudo haber tenido consecuencias más afortunadas, pues se tenían a la mano la experiencia, las necesidades y el concurso de los principales actores. Sin embargo, ya vimos que el marco legal de las SAPS aún presenta varias lagunas y deficiencias, mismas que en vez de subsanarse reformando esas normas, se intentaron remediar a través de la LGSC; remedio que aparentemente consistió en no otorgar ningún remedio, toda vez que esas entidades viven en una desregulación casi completa. Las Cajas Solidarias, mientras tanto, conservan el esquema tradicional de las cajas populares, con una naturaleza jurídica – asociaciones civiles– muy manejable pero insuficiente para un intermediario financiero en ciernes, y sin una ley que las cobije y ayude a desarrollarse, pues debemos recordar que estas Cajas están conformadas por la gente más pobre del país.

Es por ello que se ha propuesto la emisión de una ley que abarque a los distintos tipos de entidades que captan recursos del público desbancarizado, para distribuirlos entre el mismo sector en forma de créditos. La Ley del Ahorro Popular, que ya encuentra su justificación en el PRONAFIDE, buscaría agrupar al sector bajo un marco regulatorio coherente, que le permitiera funcionar de manera eficiente y cumplir adecuadamente con sus objetivos. Lo anterior, en un ambiente de atención a los problemas específicos y de respeto a las peculiares características de cada uno: las SAPS, como integrantes del sistema financiero, que aspiran a atender a las clases medias y bajas descuidadas por la banca tradicional; las CAPS, con una vocación netamente agraria, y más localizadas en sus comunidades, y las Cajas Solidarias, solucionando su indefinición a través de su conversión, quizás, en CAPS, o fortaleciendo su presencia en los sectores rurales más empobrecidos.

Esta Ley deberá tener un carácter federal, para homogeneizarla con las disposiciones constitucionales tanto en materia financiera como cooperativa, además de que varias de las entidades que regularían se encuentran operando en más de un Estado, y las Entidades Federativas no cuentan actualmente con los medios para proveer a su observancia. En este sentido, deberá crear un efectivo esquema de supervisión que impida la captación de recursos por parte de grupos organizados de manera irregular, a la vez que atraiga a movimientos como el de Santa Fe de Guanajuato, importantes por su número y por su finalidad social, pero carentes de un sustento jurídico sólido¹⁰⁶. Al mismo tiempo que

¹⁰⁶ Precisamente por carecer de una base jurídica, consideramos que Santa Fe de Guanajuato es en realidad un proyecto político que, por la dimensión que ha alcanzado, vale la pena rescatar. Como en muchas otras facetas de la sociedad, las buenas intenciones tienden a ser cooptadas por

reconociera la existencia de varios tipos de intermediarios, cada uno especializado en un sector del mercado, la Ley deberá acotar perfectamente el ámbito de actuación de cada uno, para no confundir las diversas figuras y crear incentivos perversos que propicien la migración de una figura a otra (arbitraje regulatorio), en perjuicio de la natural vocación de cada una de las figuras societarias y del público en general.

En el numeral anterior revisamos las carencias del marco legal para las SAPS. Respecto de las CAPS, ya mencionamos que, en una escala evolutiva, deben ser vistas como el paso inmediato anterior a las SAPS y que, por el número y calidad de sus integrantes —tanto socios como cooperativas—, son de una magnitud que no debe pasar inadvertida. La LGSC pretendió subsanar todas las carencias del sector, e introducir a las CAPS como entidades que eventualmente financiarían las actividades de otros tipos de cooperativas. Sin embargo, a nuestro juicio el legislador cometió el error de homogeneizar las características de todos los tipos de cooperativas —de consumo, producción, ahorro—. Un ejemplo de ello lo constituye la fr. v del art. 11, la cual dispone que una cooperativa se integra con un mínimo de cinco socios; consideramos que un número reducido de cooperativistas no puede reunir los recursos necesarios para otorgar créditos que por su cuantía sean útiles, además de que se está alentando a pequeños grupos que lucran con el cooperativismo, e inclusive defraudan al público¹⁰⁷.

Asimismo, el art. 33 de la LGSC sujetó la aprobación de las disposiciones que regulan a las CAPS, a la Confederación Nacional respectiva — que no agrupa a todas las entidades del sector— y al Consejo Superior del Cooperativismo, que a la fecha es inexistente. Si la LGSC encomendó a la SHCP la elaboración de esas disposiciones, debe ser sobre todo por la capacidad técnica de esa Dependencia en materia financiera, capacidad que si bien no le negamos al cooperativismo, si creemos que está concentrada precisamente en las CAPS, y no en todo el sector. Por tanto, estimamos que la elaboración de esas reglas no debe sujetarse a la aprobación de entidades inexistentes o politizadas; si creemos, en cambio, que ese proceso debe llevarse en conjunto con las CAPS, pero a un nivel de colaboración y no de aprobación.

Adicionalmente, del examen del art. 33 citado y de otras disposiciones de la LGSC, se desprende que las mismas no pueden ser aplicadas por la

intereses políticos, y también son atacadas por las mismas razones: "Como este tipo de financiamientos están destinados a la gente en extrema pobreza, la piel de muchos se convierte en excesivamente sensible ante las críticas, puesto que se considera que se trataría de posiciones tecnócratas e insensibles hacia este gran sector de la población". PÁRAMO, "Hombres de nombre". *El Economista*, 28 de agosto de 1997.

¹⁰⁷ Se tiene identificadas a varias cooperativas en todo el país, las cuales están conformadas por menos de 15 socios, y que captan recursos del público no cooperativista, con tasas superiores a las que ofrecen los títulos gubernamentales (20% a 40%), dentro de un posible esquema piramidal. Estas "cooperativas" a menudo adoptan los mismos nombre en todo el país, y sus organizadores son los mismos, entre ellas "Vallarta", "Sol", "La Número Uno" y "Los Dos Laredos". Cfr. ALÓS, "Lastres legales' impiden el desarrollo de cajas populares". *El Financiero*, 24 de agosto de 1997.

y supervisión por parte de auditores externos, con auditorías contables, operativas y legales.

Desde su origen, las cajas populares tendieron a unirse en federaciones y confederaciones, uno de cuyos propósitos era instaurar esquemas de autorregulación. Esta agrupación de entidades dio como resultado una operación relativamente segura, mientras que las cajas que operaban de manera independiente caían frecuentemente en situaciones de insolvencia o fraudes, con el consecuente perjuicio sobre los ahorros de los depositantes¹¹⁸. La figura de las SAPS dotó al sector de un reconocimiento jurídico; sin embargo, debemos reconocer que se dismanteló la estructura gremial que unía a las cajas populares, factor al que podemos atribuir en buena medida la desaparición de varias SAPS. Por otra parte, ya observamos que la absoluta mayoría de las SAPS en buena condición provienen de cajas populares, lo que puede atribuirse a la inercia que adquirieron durante años de operación autorregulada.

Para el Estado, la autorregulación ofrece múltiples ventajas. Por una parte, refuerza los mecanismos de la sociedad civil y desarrolla la responsabilidad de los ciudadanos. Por otra, representa costos menores, pues la autoridad se concentraría en verificar la calidad de los trabajos y actuar en función de las informaciones que recibe, además de que no requiere una estructura para realizar directamente la supervisión. En tercer lugar, al hacer recaer directamente el costo de la supervisión en los regulados, se crea un mecanismo de disuasión y de control cruzado, pues nadie quiere tener que absorber los costos de una mala gestión por parte de un vecino¹¹⁹. En la actualidad, y esto constituye sin duda una de las fortalezas del sistema de supervisión por delegación en *Desjardins*, el costo de la supervisión y auditoría por cada cien dólares canadienses de activos es de 2.65 unidades, un nivel que se considera muy satisfactorio.

A lo interno del cooperativismo financiero, la comprensión de estos procesos obliga a una reflexión más profunda sobre el tema de la integración. No sólo las condiciones competitivas ponen en duda la viabilidad de las pequeñas entidades, sino que las reglas del juego en materia de regulación y seguridad financiera van a obligar a soluciones cooperativas. O el número de unidades se reduce mediante fusiones entre ellas, o se crea un sistema que permita a pequeñas unidades autónomas el mantener su competitividad integrándose en una red fuerte y bien equilibrada. Basados en esto afirmamos que, sólo en un sistema integrado en todos sus niveles es viable la aplicación de un modelo eficaz de supervisión por delegación, es decir, la autorregulación.

¹¹⁸ VARGAS DURÁN, *La experiencia de México en la supervisión de sociedades cooperativas de ahorro y crédito*, en BID, *op. cit.*

¹¹⁹ Por ejemplo, y esto constituye sin duda una de las fortalezas del sistema de supervisión por delegación en *Desjardins*, el costo de la supervisión y auditoría por cada cien dólares de activos es de 2.65 centavos de dólar canadiense, un nivel que se considera muy satisfactorio. BLANCO, *op. cit.*

Para concluir este Capítulo, podemos afirmar que las SAPS constituyen un esfuerzo valioso, aunque falto de concretización, para ofrecer servicios financieros a un amplio sector de la población que actualmente carece de los mismos. Actualmente el número de socios participantes y el volumen de los recursos involucrados justifican ampliamente tanto la existencia de esta figura, como su regulación por parte del Estado. Esta regulación debe llevarse a cabo considerando que las SAPS deben tener la naturaleza de intermediarios financieros –sociedades mercantiles–, si bien las características especiales de su mercado deben condicionar sus características y las políticas tendientes a apoyarlas; en este sentido, justificamos la existencia de una figura “proteica”, como la denomina ACOSTA ROMERO¹²⁰.

Consideramos asimismo que la poca experiencia obtenida a partir de la creación en 1993 de esta figura, no es concluyente para afirmar que el ahorro popular regulado no es una opción viable. En efecto, las lecciones obtenidas a través del contacto con este sector, mismas que hemos intentado plasmar en párrafos anteriores, nos llevan a concluir que la autoridad debió haber sido más cuidadosa en el análisis de las solicitudes que formularon diversos grupos de personas a fin de obtener autorización para funcionar como SAPS. De igual forma, estimamos que la supervisión y vigilancia que la CNBV ejerce sobre estas entidades debió haber sido más eficiente y encaminada a detectar y corregir las desviaciones financieras, y no enfrentarse a hechos consumados o de imposible reparación, tras los cuales únicamente quedaba detectar causales de revocación de las autorizaciones y solicitar la misma a la SHCP. No estamos de acuerdo con ACOSTA ROMERO en el sentido de que estos desafortunados hechos hacen inviables a las SAPS; después de todo, nadie pide la desaparición de la banca múltiple a pesar de que se hizo una mala elección de sus compradores¹²¹, quienes abusaron y contribuyeron a la descapitalización de sus instituciones.

Respetamos las apreciaciones que formula el autor citado, toda vez que tienen un sentido sinceramente crítico, a más de que es el único autor que tiene el acierto de abordar holgadamente el tema de las SAPS tanto a nivel doctrinal como práctico. Sin embargo, no podemos minimizar la importancia de estas entidades, mismas que involucran los ahorros de un importante número de personas pertenecientes a las clases sociales menos favorecidas –se trata de más de medio millón de mexicanos en las SAPS y más de un millón entre todo el sector del ahorro popular–, y que tienen derecho a aspirar a una ley especial que garantice su sano desarrollo, operación y participación en la generación de ahorro interno. Lógicamente, no se pretende extrapolar el sistema español de Cajas de Ahorros, toda vez que los orígenes y circunstancias de ambos mercados son diametralmente opuestos. No obstante, tanto el modelo español como las

¹²⁰ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Nuevo Derecho Bancario*, pp. 931-932.

¹²¹ La denuncia de estos hechos está documentada extensamente, pero el reconocimiento de las autoridades puede consultarse en ACOSTA, CARLOS Y DELGADO, ÁLVARO, “En la red de complicidades de la privatización bancaria y el desastre del Fobaproa, resultaron favorecidos Carlos Peralta y Abel Vázquez Raña”. *Proceso*, núm. 1127.

cooperativas de ahorro y crédito de América Latina –mucho más cercanas a nuestras SAPS– pueden servir de inspiración y soporte para el ahorro popular en México, tomando los mejores elementos de unos y otros y adaptándolos a nuestro medio. Precisamente, será objeto del siguiente Capítulo el estudio de estos casos y otros más que han influido en nuestro país, así como de las normas que los regulan.

CAPÍTULO IV DERECHO COMPARADO

1. Consideraciones preliminares. 2. Organizaciones internacionales. 3. Las cajas de ahorro en Europa. 4. Las cajas de ahorros españolas. 5. El Movimiento de Cajas *Desjardins* de Quebec. 6. Las uniones de crédito en los Estados Unidos. 7. Las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina. 8. Influencia en el ahorro popular de México.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. La experiencia del ahorro popular en México no se ha visto exenta de la influencia que han ejercido otros sistemas. De hecho, el cooperativismo en su forma de las cajas Raiffeisen europeas fue la primera forma que se adoptó en nuestro país a principios del presente siglo. A éste le siguió el establecimiento de una legislación cooperativa, si bien con una distinción frente a sus similares de Latinoamérica: mientras que en nuestro país la Ley de 1938 partió del reconocimiento de un fenómeno social, en el resto del subcontinente la norma dio las bases para el establecimiento del cooperativismo. De cualquier forma, los estrechos vínculos con las cooperativas de ahorro y crédito (CACS) latinoamericanas han servido de ejemplo a entidades como nuestras SAPS. Igualmente, los sistemas más desarrollados como el español y el quebequense sirven de referencia e inspiración, además de que proporcionan asesoría técnica en México.

Es por ello que en este Capítulo abordaremos de manera general el ahorro popular en otras latitudes, haciendo hincapié en su aspecto legal, y sin perder de vista en todo momento que las peculiaridades históricas, sociales y jurídicas han determinado su particular desarrollo. Sin embargo, antes de iniciar este análisis, haremos mención de dos sistemas de ahorro popular que han marcado de manera definitiva a los intermediarios populares en México, y que son punto obligado de referencia en todo el mundo: el *Grameen Bank* de Bangladesh y el *Rakyat Bank* de Indonesia. Es en estos dos países, con enormes masas pauperizadas de gente, donde se aprecia la utilidad del ahorro y de los microcréditos para mejorar el nivel de vida de la población.

En 1972 el doctor Muhammad Yunus, profesor de economía en la Universidad Vanderbilt en Estados Unidos, regresó a su país natal, Bangladesh. Tras atestiguar la pobreza en que se encontraba sumida la mayor parte de su

pueblo¹ —120 millones de habitantes hacinados en un territorio un poco menor al del Estado de Coahuila—, emprendió con sus alumnos la tarea de organizar entre los campesinos el *Grameen Bank* (“rural” o “poblado” en lengua bengali), mismo que se inició como un programa subvencionado con donaciones y que, en 1983, adoptó la figura de una sociedad mercantil. Actualmente, el banco tiene 1.9 millones de socios en más de la mitad de las aldeas de Bangladesh —el 94% son mujeres en extrema pobreza²—, más de mil sucursales con 12 mil empleados, desembolsa entre 30 y 40 millones de dólares cada mes en créditos, cuyo promedio es de 144 dólares, y los índices de cartera vencida no llegan al 4%³. Cabe resaltar que del capital originario, el 60% provino del gobierno, y el resto de los asociados; para 1990, 88% del banco era propiedad de sus integrantes⁴.

La metodología del *Grameen Bank* pone de manifiesto el valor que tiene el ahorro en cualquier esquema crediticio, así como la confianza que se deposita en los socios para el análisis financiero y la recuperación de la cartera. Asimismo, “ha demostrado una capacidad excepcional para experimentar, modificar sus políticas internas y procedimientos, y evaluar sus actividades”⁵. Esta capacidad se renueva continuamente, alentada por la competencia y las demandas de la población:

1. Los socios forman “grupos solidarios” conformados por cinco personas; seis grupos forman un “centro” de 30 socios. Cada integrante garantiza el préstamo de los demás (presión social), por lo que el banco no gasta en evaluaciones, supervisión y cobro;
2. La participación preponderante de la mujer se explica por su bajo nivel económico, el riesgo de abandono por parte de sus maridos, una perspectiva mayor del riesgo, mayores aptitudes para socializar y aprender, e incentivos para invertir prudentemente y pagar a tiempo⁶.

¹ “Yo enseñaba economía en la Universidad de Bangladesh en ese tiempo. Pueden imaginarse qué difícil es enseñar teorías elegantes de la economía, cuando la gente se muere de hambre alrededor suyo. Esas teorías parecían chistes crueles”. Cfr. GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, *Sistema Santa Fe de Guanajuato*.

² La familia de un acreditado no puede poseer más de 210 m² en tierras, superficie semejante al terreno donde se asienta una casa de clase media en México.

³ ALMEYDA, GLORIA, *El nuevo campo de las microfinanzas: las cooperativas de ahorro y crédito frente a este desafío*, en CONSEJO MUNDIAL DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO (CMCAC), *Congreso latinoamericano de cooperativas de ahorro y crédito*; y MIVILLE, CLAUDE, *La integración en red y la rehabilitación de las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) en América Latina*, en BID, *Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito modernas y eficaces en América Latina y el Caribe*.

⁴ MANSELL CARSTENS, CATHERINE, *Las finanzas populares en México*, pp. 177-179.

⁵ J. D. VON PISCHKE, *Estrategias crediticias para enfrentar la pobreza: lecciones del Banco Grameen de Bangladesh*, en SHCP, *Ahorro y crédito en poblaciones semi-urbanas y rurales*, p. 59.

⁶ VON PISCHKE, *op. cit.*, p. 64. Gracias a la influencia de la mujer, los créditos se han orientado hacia actividades familiares, como la cría de animales y el procesamiento de productos agrícolas. El ejemplo de la actividad femenina del *Grameen* lo podemos encontrar en el Sistema Santa Fe de Guanajuato y, en un principio, en la Caja Inmaculada.

3. Los montos y plazos de los créditos son acordes con la capacidad de los miembros y su experiencia en el manejo del dinero. Los créditos se usan para actividades productivas que generen el pago y los rendimientos;
4. Se emplean tasas de mercado para poder prestar el mismo dinero varias veces. Sin embargo, en la realidad esas tasas están subsidiadas por préstamos preferenciales y donativos;
5. Los socios deben ahorrar al menos el equivalente al 5% del monto de sus préstamos, a fin de constituir un fondo de ahorro grupal y un fondo de emergencia. Los ahorros dan un sentido de propiedad y fuertes incentivos para mantener bajos los índices de morosidad, y se disminuye la dependencia de financiamientos externos;
6. "Si la gente no puede ir al banco, el banco debe ir a la gente". Así se celebran operaciones a la vista de todos durante reuniones semanales, garantizando la transparencia y credibilidad de la institución;
7. Está dirigido a las mujeres, la población con mayor grado de indigencia, pero con menores riesgos crediticios, y
8. Los socios deben aprender a escribir su nombre, y apegarse a 16 postulados, que abarcan desde higiene y nutrición, hasta planificación familiar, vivienda, producción y educación.

Como ya mencionamos, la influencia del *Grameen Bank* se ha extendido a todo el mundo, y puede identificarse en la metodología que siguen algunas CACS sudamericanas, organizaciones no gubernamentales como la *Foundation for International Community Assistance*, el Centro de Apoyo al Micro-Empresario, e inclusive nuestras Cajas Solidarias. La hipótesis del doctor Yunus, en el sentido de que las personas que tienen muy poca tierra para sostenerse a sí mismos podían hacer un uso productivo de pequeños créditos de acuerdo a su capacidad de pago, ha fructificado y es ejemplo para el mundo. "Los pobres del medio rural no sólo tienen un espíritu más empresarial de lo que generalmente se supone, sino que en realidad representan un mercado importante para los servicios financieros. El problema, como sabe todo banquero, son los costos normalmente prohibitivos de evaluar, supervisar y administrar los créditos otorgados a clientes de bajos ingresos, así como aquéllos derivados de manejar depósitos de ahorros por montos pequeños. Sin embargo, el *Grameen Bank* demuestra que, al adoptar ciertos principios de las finanzas informales, es posible reducir notablemente estos costos y proporcionar servicios financieros en escala masiva aún a los pobres más marginados"⁷.

⁷ MANSSELL, *op. cit.*, p. 177.

A diferencia del *Grameen Bank*, fruto de la iniciativa ciudadana, el *Rakyat Bank* es un banco gubernamental que sirve al sector rural. El sistema *Unit Desa* (unidad de poblado) atendía en 1997 a 2.2 millones de acreditados, y su cartera vigente era de 937 millones de dólares, con un promedio de préstamos de 460 dólares y pérdidas por préstamos incobrables de 8.0%. Asimismo, tenía 11.2 millones de ahorradores y un volumen de ahorro de 2,100 millones de dólares⁸. Su organización partió de "unidades" establecidas en pequeños poblados, con poco personal y que reportaban sus operaciones financieras a una sucursal, con objeto de abatir costos de administración. De cualquier forma, las pérdidas eran cubiertas por el gobierno, mismo que otorgaba créditos subsidiados, y que dirigía los apoyos a los campesinos seleccionados por el Departamento de Agricultura. Como vimos en el Capítulo II, este tipo de operaciones no incentiva el ahorro del público, disminuyen las tasas de recuperación de los créditos y aumentan los déficit en las operaciones, de manera que para 1983 llegó a su fin el ciclo de vida de varios programas crediticios⁹.

Ante la perspectiva de cerrar una fuente de crédito para la población campesina, y la amenaza aún más cercana de tener que despedir a más de 14,000 empleados especializados, el *Rakyat Bank* optó por establecer una red de servicios financieros en las áreas rurales con base en las "unidades", cobrando una tasa de interés suficiente para cubrir los costos de administración —cada "unidad" debe cubrir sus propios costos y obtener un rendimiento neto—. Asimismo, hubo un cambio radical en la política de asignación y subsidio de créditos, así como en los criterios de rentabilidad con que operaba la institución. Esto permitió ejercer una estrecha vigilancia de las operaciones de las "unidades", además de dar incentivos específicos a cada una, como la autoridad para asignar la mayoría de los créditos.

Resulta interesante que, en una institución bancaria gubernamental, se incentive a los empleados con cargo a las utilidades para lograr una sana operación. En el *Rakyat Bank* se distribuye entre los empleados el 10% de los beneficios netos de cada unidad, y se incluye un bono por el cumplimiento de cada contrato de crédito; que se divide entre la "unidad" y el acreditado. Por otro lado, se ha modificado la orientación del banco, adoptando como nicho de mercado a las mujeres microempresarias (20% de los acreditados) y a las PYMES rurales que no tienen acceso a ningún tipo de préstamo, ni siquiera por parte de los agiotistas. El ahorro también es recompensado a través de tasas de mercado, y mediante sorteos en los que se entrega una cantidad que depende de los recursos que la "unidad" haya captado; asimismo, se premia a los empleados que hayan recolectado la mayor cantidad de ahorros del público.

Del análisis de estas dos entidades, observamos que tienen elementos comunes que los han hecho progresar y servir como un factor de desarrollo para

⁸ MANSELL, *op. cit.*, pp. 192-193, ALMEYDA, *op. cit.*, y MIVILLE, *op. cit.*

⁹ HOOK, RICHARD M., *Financiamiento de micro y pequeñas empresas rurales: la experiencia del Banco Rakyat de Indonesia*, en SHCP, *op. cit.*, pp. 47-57.

sus comunidades. Ambas prestan dinero a individuos que forman parte de un grupo y que tienen responsabilidad sobre él; fomentan la cooperación entre los grupos de acreditados, quienes ejercen presión para el cumplimiento de las obligaciones; manejan una organización descentralizada y ofrecen productos y servicios muy simples, pero suficientes para su clientela. Sin embargo, no se ha logrado abarcar a todo el universo de gente pobre, pues a pesar de la gran cobertura de estas instituciones, el segmento más pauperizado habita en los lugares más inaccesibles, se consideran a sí mismos fuera de toda posibilidad de crédito, y los pocos recursos con los que cuentan son empleados para mantener un nivel de subsistencia básico¹⁰. No obstante, y como lo señalamos con anterioridad, constituyen modelos para la banca popular, inclusive en México. Las comparaciones son válidas, en ambos ejemplos fue básico el impulso de la sociedad y de los empleados de las organizaciones.

2. ORGANIZACIONES INTERNACIONALES. Como pudimos observar en el Capítulo II, las cajas de ahorro tuvieron su origen en Europa durante la segunda mitad del s. XVIII como consecuencia de la revolución industrial y de la búsqueda de las clases obrera y campesina para mejorar sus condiciones de vida. Asimismo, vimos que en 1765 y 1768 se fundaron en Brunswick y Hamburgo, respectivamente, las que muchos consideran como las primeras cajas de ahorros¹¹. Durante la misma época la idea también permeó entre las clases ilustradas de Francia y Suiza, mientras que a finales de ese siglo el cooperativismo se asentó definitivamente en Inglaterra y de ahí, en el resto del continente. La inmigración europea a tierras americanas, y la preponderancia que tuvo todo lo proveniente de Europa hasta principios de este siglo, explican el auge del movimiento cooperativista y, específicamente, de las cajas de ahorro como un medio para financiar a los pequeños agricultores y empresarios.

Consideramos que, siendo Europa el punto desde donde irradió el movimiento cajista a todo el mundo, es natural que los principales organismos internacionales que agrupan al sector hayan surgido y tengan su sede en ese continente. La agrupación de las entidades dedicadas al ahorro popular, a más de ser un elemento consubstancial a esta actividad, es una necesidad para trascender en sus respectivas comunidades y para interactuar con las autoridades, como se estudió en el Capítulo anterior. Es por ello que revisaremos dos de las organizaciones internacionales, las más importantes, que agrupan a los intermediarios financieros dedicados al ahorro popular, el Instituto Mundial de Cajas de Ahorro y la Unión Internacional Raiffeisen, sin olvidar que cada uno de ellos está compuesto por organizaciones regionales y nacionales, que responden a los mismos objetivos que aquéllas y que estudiaremos en los numerales siguientes.

¹⁰ CENTRO MEXICANO PARA LA FILANTROPIA, *Elementos a considerar y ejemplos relevantes en la definición de una banca popular*.

¹¹ LAGUNA, RAFAEL, *Las cajas de ahorro en España*, en SHCP, *op. cit.*, pp. 88-89.

La existencia del Instituto Mundial de Cajas de Ahorro refleja el hecho de que las cajas de ahorro se han convertido en un fenómeno global, pues a él están afiliadas diversas organizaciones presentes en 83 países, incluyendo a la AMSAP, y a entidades establecidas en Europa Oriental. La primera organización mundial, el Instituto Internacional de Cajas de Ahorro, fue fundado en Milán en 1924, siendo sucedido en 1994 por el Instituto Mundial, organismo no gubernamental que tiene como misión fomentar la cooperación no sólo entre países desarrollados y en vías de desarrollo, sino a través del desarrollo de proyectos en el antiguo bloque socialista. Asimismo, se dedica a distribuir información sobre capacitación e intercambio de experiencias, y alienta a las cajas de ahorro para participar en proyectos de desarrollo implementados por instituciones financieras internacionales¹².

Las iniciativas y servicios de este Instituto, cuya sede está en Bruselas, se apoyan en grupos de coordinación para África, América, Asia-Pacífico y Europa, con el fin de enfrentar las necesidades específicas de cada área. Su presidente es nombrado de entre los administradores de las cajas de ahorro de cada región, y cuenta con una oficina adjunta y un comité de coordinación en cada región. Asimismo, cuenta con comités y "fuerzas de tarea temporales", con atribuciones en materias tales como desarrollo, recursos humanos, *marketing* y comunicaciones, tecnología bancaria, asuntos económicos y monetarios, mercados de capital, auditoría y control. La estructura directiva de esta organización muestra una composición que, si bien es preponderantemente europea, mantiene y fomenta una importante participación de los miembros de otras regiones, principalmente de América Latina, África y Asia¹³.

La Unión Internacional Raiffeisen, fundada en Bonn, Alemania en 1968 con motivo del 150 aniversario del natalicio de Federico Guillermo Raiffeisen, tiene hoy en día 79 organizaciones asociadas en 39 países, cantidades que aumentan si se computa a las entidades de otros países que se agrupan en las organizaciones asociadas o promotoras¹⁴. El mandamiento básico de esta organización es transferir las ideas del fundador del movimiento, así como aplicarlas y difundirlas en el mundo moderno; por lo que consideran primordial el intercambio de experiencias entre sus miembros. Este intercambio se enriquece en la medida que participan organizaciones cooperativas de países del Tercer Mundo, de países salidos del bloque comunista y de naciones industrializadas.

La membresía de esta organización se divide en varias categorías: socios ordinarios, entre ellos grupos de cooperativas –principalmente de países en vías de desarrollo– o cooperativas en lo individual –predominantemente los

¹² WORLD SAVINGS BANK INSTITUTE, *Introducing the World Savings Banks Institute (WSBI)*. Las entidades representadas en esta organización sumaban en 1998, casi 5,500 millones de dólares en activos.

¹³ *Loc. cit.* Así, en la cúspide del Instituto Mundial de Cajas de Ahorros tenemos a dos vicepresidentes de Botswana y Tailandia.

¹⁴ Los principios Raiffeisen están presentes en más de 100 países y 900,000 cooperativas con 500 millones de miembros. UNIÓN INTERNACIONAL RAIFFEISEN, *Respecto a la IRU*.

poderosos bancos cooperativos europeos, aunque en este rubro se encuentra la CPM-; socios promotores y organizaciones internacionales, subdividiéndose estas últimas a su vez en socios ordinarios como la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, y en socios promotores, como el CMCAC (*World Council of Credit Unions*). Por lo que toca a su composición, la Unión Internacional Raiffeisen tiene una junta directiva compuesta por 13 miembros como autoridad máxima; de entre las filas de esta junta se elige un presidente y cinco vicepresidentes. La conformación actual de estos órganos muestra un acentuado "eurocentrismo", toda vez que 8 de sus 13 miembros pertenecen a aquel continente, y ni el presidente ni alguno de los vicepresidentes representan a alguna nación no europea¹⁵.

DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DE LAS UNIONES DE CRÉDITO ¹⁶		
Región	Uniones de Crédito	Socios
África	5,582	2'730,147
Asia	13,988	8'566,474
Caribe	351	1'026,165
Europa	1,251	2'502,062
América Latina	2,035	5'376,194
América del Norte	11,290	72'578'656
Pacífico Sur	342	3'147,181
TOTALES	34,839	95'926,879

El CMCAC, con sede en Madison, Estados Unidos, también agrupa a cooperativas financieras de todo el mundo presentes en 85 países, ya sea a través de organismos multinacionales o de un solo país; este último caso se aplica principalmente a países desarrollados. Nació en 1971 como una extensión lógica de los nexos entre las CACS asociadas, y las provee de apoyo técnico, capacitación y recursos financieros. Asimismo, varias organizaciones que prestan servicios adicionales, principalmente operaciones de seguros en beneficio de los socios, también son miembros del CMCAC. Cabe señalar que, al igual que las otras organizaciones internacionales señaladas, comparte los mismos principios cooperativistas y que, a pesar de que compiten por lograr las mayores membresías, mantienen relaciones cordiales entre ellas. Sin embargo, adolece de la misma concentración de poder que en el caso de la Unión Internacional Raiffeisen: su junta de directores está totalmente integrada por miembros de Estados Unidos, Canadá, Irlanda y Australia.

En un ámbito estrictamente europeo, estas entidades están unidas en el Grupo Europeo de Cajas de Ahorro, fundado en 1963, con sede en Bruselas y declarado "asociación internacional" bajo las leyes de Bélgica. Esta organización fue establecida como un cuerpo representativo de las cajas de ahorro a nivel

¹⁵ *Loc. cit.*

¹⁶ Datos a finales de 1997. WORLD COUNCIL OF CREDIT UNIONS, *WOCCU membership*.

continental, y reúne a los 15 miembros de la Unión Europea, más dos integrantes del Área Económica Europea (Islandia y Noruega) y cinco países del antiguo bloque socialista (República Checa, Eslovaquia, Hungría, Lituania y Polonia), representando en total a más de 1,200 cajas de ahorro. Consideramos que la integración al movimiento cajista de naciones de Europa Oriental, recién ingresados a la economía de libre mercado, puede equipararse al momento en que los obreros y campesinos desplazados por la Revolución industrial se asociaron en cooperativas para así mejorar sus niveles de vida, como una alternativa al capitalismo.

MIEMBROS DEL CMCAC
Miembros
Confederación Africana de Asociaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito
Confederación Asiática de Asociaciones de Uniones de Crédito
Confederación Caribeña de Uniones de Crédito
Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito
Central de Uniones de Crédito de Canadá
Asociación Nacional de Uniones de Crédito (Estados Unidos)
Corporación de Servicios de Uniones de Crédito (Australia)
Liga Irlandesa de Uniones de Crédito
Asociación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Uniones de Crédito (Polonia)
Asociación Neozelandesa de Uniones de Crédito
Miembros Potenciales
Asociación de Uniones de Crédito Británicas
Liga de Uniones de Crédito de Fiji
Liga Rusa de Uniones de Crédito
Asociación Nacional Ucraniana de Uniones de Ahorro y Crédito
Uniunea Nationala a Caselor de Ajutor Reciproci (Rumania)
Miembros Asociados
The CUMIS Group, Ltd.
CUNA Caribbean Insurance Society, Ltd.
CUNA Mutual Group
Eccu Assurance Company, Ltd.
Asociación Internacional de Banca Cooperativa
Unión Internacional Raiffeisen

El propósito de esta organización es fungir como el representante internacional de sus miembros, y generar, facilitar y apoyar la administración de los proyectos; asimismo, busca influir en las autoridades regulatorias de sus respectivos países, y promover la aplicación de políticas de autorregulación en beneficio del público usuario¹⁸. Su comité de administración comprende tres

¹⁷ Loc. cit.

¹⁸ En este sentido, han emitido diversos documentos en el que fijan su posición respecto de los temas más variados, como el combate a la morosidad, el apoyo a las PYMES, la política económica y monetaria europea y el gravamen a los intereses que cubren a sus ahorradores. Asimismo, han adoptado una Carta de Derechos de los Usuarios de las Cajas de Ahorro, motivada por el cambio

direcciones: representación de intereses, negocios y desarrollo. El apoyo técnico es ofrecido por comités de asesores en las siguientes materias: desarrollo, recursos humanos, *marketing* y comunicaciones, tecnología bancaria, asuntos económicos y monetarios, mercados de capital, auditoría y legislación¹⁹. Como puede apreciarse, a pesar de que declaran ser una entidad distinta al Instituto Mundial de Cajas de Ahorro, comparten una sola estructura de servicios en la misma sede, la ciudad de Bruselas.

El Grupo Europeo de Cajas de Ahorro adoptó en 1996 un código de conducta en las relaciones con sus usuarios, fundado en las características comunes a cada caja y enfocado a los intereses financieros de los individuos, sin perder de vista su propia responsabilidad social. Enfrenta el hecho de que el público tiene a su disposición una gran variedad de productos financieros, por lo que deben cumplir con estándares de apertura, seguridad y transparencia, generando una confianza mutua entre institución y usuario a través del diálogo y la asesoría. Abarca aspectos tales como la información que debe proveerse al público en cada etapa del servicio, la confidencialidad y el secreto financiero, la transparencia en la publicidad y en los contratos, la resolución positiva de conflictos, el compromiso con el interés general y el apego a la ley²⁰.

Finalmente, el área latinoamericana también tiene un representante común. La Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, con sede en la ciudad de Panamá, fue fundada en 1970 por acuerdo de las organizaciones nacionales de cooperativas financieras. Se trata de un organismo regional cooperativo de representación, financiamiento y asistencia técnica, sin fines de lucro, cuya misión global es optimizar una red de productos y servicios competitivos y oportunos. Esta agrupación cuenta con una estructura corporativa para la prestación de servicios: capta depósitos, otorga financiamientos, emite avales y garantías, y actúa como fiduciario. Cuenta además con organizaciones subsidiarias que prestan algunos de estos servicios de manera especializada (FECOLAC para actividades de capacitación y consultoría, COLABANCO para servicios bancarios, e INCOLAC para empresas inmobiliarias). Su membresía abarca 17 países del área, con más de 6,000 CACS y 5.3 millones de socios, aunque en México su único representante es CPM²¹.

3. LAS CAJAS DE AHORRO EN EUROPA. El concepto europeo de una caja de ahorros, o de un "banco de depósitos", es su enfoque hacia los individuos, hogares, PYMES y autoridades locales (ayuntamientos), con una estructura

en las diversas monedas nacionales al euro, y que se prevé dará lugar a numerosas confusiones en las transacciones financieras. EUROPEAN SAVINGS BANKS GROUP (ESBG), *Charter of rights for savings banks' customers*.

¹⁹ ESBG, *Promoting savings banks in Europe*.

²⁰ ESBG, *Code of conduct for European savings banks' relations with their customers*.

²¹ CONFEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO, COLAC desde 1970.

netamente mercantil²². Estas "cooperativas financieras"²³ tienen en común el hecho de que fueron creadas como instituciones no lucrativas con un propósito social. Un elemento importante en su creación fue la Iglesia cristiana —en sus diversas denominaciones—, excepto en el caso de Alemania, donde fueron organizadas a iniciativa de las familias más influyentes de los *Länder* (Estados)²⁴. En muchos casos, las entidades fundacionales que protagonizaron originalmente a las cajas de ahorros reciben una porción de las utilidades, como la Fundación Obra Social en el caso de Caja de Madrid; otras cajas, como las francesas, destinan sus utilidades para el financiamiento de obras públicas y sociales. Se capitalizan generalmente con las contribuciones de los integrantes, de quienes aceptan depósitos y a quienes hacen préstamos, y han llegado a conformar una parte significativa del sistema financiero europeo, compitiendo a la par con la banca tradicional.

Alemania	43%	Grecia	14%
Austria	31%	Irlanda	3%
Bélgica	20%	Islandia	25%
República Checa	26%	Italia	30%
Dinamarca	30%	Luxemburgo	50%
Eslovaquia	34%	Noruega	45%
España	44%	Países Bajos	20%
Finlandia	28%	Polonia	25%
Francia	26%	Reino Unido	10%
Suecia	32%		

La estructura legal de estas entidades ha contribuido a eliminar las diferencias con la banca tradicional, pues están autorizadas para realizar todo tipo de operaciones financieras. Asimismo, en países como Italia, Dinamarca, Bélgica y Francia se han instituido modificaciones a la estructura legal, transformándolas en cajas de ahorros con una importante participación accionaria, lo que no implica necesariamente su privatización²⁶. La principal red de cajas de ahorro en Bélgica fue transformada en una "sociedad anónima de derecho público", lo que significa que el 100% de las acciones de esta compañía estaban en poder de un *holding* controlado por el Estado; sin embargo, en 1993 este *holding* transfirió el 49.9% de su participación a una empresa de aseguramiento de activos bancarios.

En Italia, las 80 cajas de ahorro (*cassa di risparmio*) se han transformado en 77 sociedades anónimas y en 81 fundaciones. Estas últimas son

²² ESBG, *Promoting savings banks in Europe*.

²³ MANSELL, *op. cit.*, p. 118.

²⁴ ESBG, *Savings banks: a global overview of the European sector*, p. 4.

²⁵ GAY, BELÉN Y SÁNCHEZ, NATIVIDAD, "Protagonistas con criterios diversos". *Ranking de la economía española*, junio de 1999.

²⁶ Significa que emiten acciones que pueden ser adquiridas por el gran público inversionista, alejándose del principio de igualdad entre socios.

accionistas de las nuevas sociedades, y se enfocan a proyectos de servicios públicos. Las *cassa di risparmio* ejercen su actividad dentro del marco de la reglamentación bancaria, y su única diferencia con la banca tradicional es la obligación de adherirse a la misma asociación profesional. Las fundaciones son instituciones de derecho público bajo la tutela del Ministerio del Tesoro y del Banco Central, y están compuestas de representantes de los fundadores o de sus herederos, de las colectividades locales y de las asociaciones profesionales. La vocación de todo el sector es favorecer el desarrollo de sus ciudades o provincias, y las utilidades se destinan a ofrecer mayores tasas al ahorro y bajar las tasas al crédito²⁷.

En el caso de Alemania, el sistema está regulado por las normas que cada *Länder* emite, y contempla dos tipos de entidades: las cajas de ahorro (*Sparkassen*) conservan la estructura típica, aunque algunas veces participa una fundación o alguna autoridad estatal (*Landesbanken*) como accionista mayoritario. Este sistema está fuertemente descentralizado en las comunas (*Kreise*), las cuales son responsables de las cajas y están representadas en los consejos de administración. Los *Landesbanken*, a la vez que ofrecen servicios de tesorería a los gobiernos estatales, funcionan como un fondo de liquidez y cámara de compensación de las distintas cajas. En los hechos, ofrecen sus servicios únicamente al resto de las entidades y a los grandes usuarios, lo que despeja el camino a las *Sparkassen* para operar como banca universal entre los pequeños usuarios. Esta estructura garantiza indirectamente los depósitos del público, con el consecuente riesgo para las finanzas públicas y el descontento de la banca tradicional que no goza de este beneficio²⁸. El modelo alemán, sin embargo, promueve el ahorro privado vinculado al beneficio de la comunidad, y hoy en día alcanza a dos de cada tres personas²⁹.

Un esquema que juzgamos interesante porque está destinado tanto a las PYMES como a los individuos, es el de las cajas de ahorro francesas. Esta red financiera conjunta el sentido social de estos intermediarios, a través del financiamiento de obras comunales, con la visión empresarial. Las cajas de ahorro en Francia (*caisses d'épargne*) fueron instituidas formalmente en 1816, como un medio del Estado francés para captar recursos y pagar las deudas contraídas por el imperio napoleónico. Estas entidades captaban depósitos voluntarios y operaban los fondos de retiro de los funcionarios públicos, los cuales eran depositados en una cuenta en el Tesoro francés a una tasa del 4% anual. Sin embargo, la práctica del ahorro en estas instituciones se concentraba casi exclusivamente entre los parisinos, y a mediados del siglo pasado únicamente operaban diez cajas en provincia, la mitad de cuyos usuarios eran pequeños ahorradores.

²⁷ DOUYÈRE, RAYMOND, *Pour une banque différente: la modernisation des caisses d'épargne*.

²⁸ *Loc. cit.*

²⁹ A través de 588 cajas de ahorro con 17,200 sucursales. DIRECCIÓN GENERAL DE BANCA MÚLTIPLE, *Las cajas de ahorro en México*, pp. 9-10.

La ordenanza de 1829 otorgó la garantía del Estado a los depósitos, y la diversa de 1847 definió a los órganos internos de las cajas. Sin embargo, la crisis política de 1848 ocasionó una aguda corrida financiera que no pudo ser detenida ni aún con el alza de las tasas de interés, perdiéndose hasta el 80% de los activos de las cajas³⁰. El periodo de prosperidad que siguió trajo consigo la diversificación y especialización, ampliándose las cajas de pensiones para funcionarios públicos y surgiendo las de seguros mutuales, las militares, las de escolares y las de retiro. Los gastos originados por la guerra franco-prusiana de 1870, y la necesidad por parte del Estado de captar recursos del público para financiar el desarrollo, originaron la expedición de las leyes de 1875 y 1881, previendo la creación de una Caja Postal y permitiendo a las cajas de ahorros depositar sus activos en una cuenta corriente en el Tesoro público. Por su parte, la ley de 1895 permitió a las cajas fijar por ellas mismas sus tasas activas y pasivas, en función de sus utilidades y del comportamiento de su cuenta corriente en el Tesoro. Su gran captación motivó que comenzaran a financiar obras públicas, tendencia que continúa hasta hoy³¹.

Después de la Primera Guerra Mundial, las cajas de ahorro continuaron incrementando su fortaleza y se agruparon en conferencias regionales y en una conferencia general, condiciones que les permitieron sortear la crisis de 1929. La Ley de Finanzas de 1931 les permitió invertir sus activos parcialmente en valores industriales y comerciales, mientras que sus operaciones activas alcanzaron a corporaciones ferroviarias, aeronáuticas y automotrices como Citroën. El régimen de Vichy, durante la Segunda Guerra Mundial, obligó a las cajas a financiar al Estado, y a entregar todos los bienes que custodiaba para la comunidad judía. Después del conflicto, estas entidades se beneficiaron de la reconstrucción y la consecuente expansión de las zonas urbanas al ingresar al mercado inmobiliario. La llamada "Ley Minjot" de 1950, liberó en definitiva a las cajas de invertir los recursos captados en valores gubernamentales, sustituyendo esa obligación por la de financiar a los gobiernos locales, principalmente los ayuntamientos ("clientes Minjot"); en ese momento, el número de cajas de ahorro ya llegaba a 585³².

En 1967 la Comisión Racine para la modernización del sector propuso el agrupamiento de las cajas, lo que se concretó en la Unión Nacional de Cajas de Ahorro de Francia, y en 1969 se crearon los Grupos Regionales de Ahorro y de Previsión, descentralizando importantes funciones crediticias. El Reporte Ancien de 1982 generó a su vez la descentralización de la inversión de activos, y la ley del 1º de julio de 1983 introdujo la homogeneización institucional, financiera y contable de toda la red. Este sector se apoyaba en el Centro Nacional de Cajas de Ahorro y en las Sociedades Regionales de Financiamiento. La "Ley de Nacionalización" del 11 de febrero de 1982 les confirió el papel de mandatarios del

³⁰ GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS, *Les grandes périodes de la vie de la caisse des dépôts*.

³¹ En aquellos tiempos financiaban la electrificación rural, obras hidráulicas y la reparación de caminos. Asimismo otorgaban créditos refaccionarios y de avío a través de sociedades como *Crédit Agricole*, apoyando los subsidios gubernamentales al sector agrícola.

³² SYNDICAT UNIFIÉ DES CAISSES D'ÉPARGNE, *La mue de l'épargne*.

Estado para la gestión de organismos financieros sociales, y en 1983 se creó la estructura vigente en tres niveles: cajas de ahorro, sociedades regionales de financiamiento y el Centro Nacional de Cajas de Ahorro.

La Ley Bancaria del 24 de enero de 1984, otorgó a las cajas de ahorro el *status* de instituciones de crédito, al mismo nivel y con las mismas obligaciones que la banca tradicional. Este ordenamiento contiene un amplio marco de referencia al cual deben sujetarse todos los "establecimientos de crédito", encomienda la regulación secundaria a diversos órganos de composición plural, y otorga atribuciones a las instituciones que agrupan y representan al sector:

1. Define conceptos como establecimientos de crédito, operaciones de banca, fondos recibidos del público (captación), operaciones de crédito y medios de pago³³. Consideramos afortunada esta serie de definiciones, toda vez que no dejan la interpretación de estos términos a la doctrina o a la voluntad de autoridades y particulares;
2. Establece un catálogo de operaciones comunes a todos los establecimientos de crédito (art. 5);
3. Consagra el principio de separación banca-industria, encomendando su definición al comité de la reglamentación bancaria y financiera (art. 6);
4. Define como establecimientos de crédito a las cajas de ahorro y señala expresamente que pueden efectuar todas las operaciones de banca (art. 18);
5. Sujeta la "cancelación" de un establecimiento de crédito a la sanción disciplinaria que al efecto emita la comisión bancaria (art. 19-1);
6. Reconoce como "órgano central" para la aplicación de esta ley, al Centro Nacional de Cajas de Ahorro (art. 20), al cual le reserva la aplicación de los procedimientos disciplinarios establecidos por la comisión bancaria. De igual forma, encarga a esa organización el buen funcionamiento de sus afiliados, tomando las medidas necesarias para garantizar su liquidez y solvencia; lo anterior, a través de la aplicación de las disposiciones

³³ Establecimientos de crédito: personas morales que efectúan operaciones de banca a título de profesión habitual (art. 1º, primer párrafo). Operaciones de banca: recepción de fondos del público, operaciones de crédito y disposiciones de recursos para la clientela o para la gestión de medios de pago (art. 1º, segundo párrafo). Fondos recibidos del público: aquéllos que una persona –la institución financiera– recibe de un tercero, principalmente en forma de depósitos, con el derecho de disponer de ellos por cuenta propia y con la obligación de restituirlos (art. 2). Operaciones de crédito: todo acto por el cual una persona, a título oneroso, pone o promete poner fondos a la disposición de otra persona, o toma un compromiso en interés de otra persona, como un aval, una caución o una garantía (art. 3). Medios de pago: instrumentos que, cualquiera que sea el soporte o procedencia técnica utilizada, permiten a toda persona la transferencia de fondos (art. 4).

- conducentes y de las sanciones previstas (arts. 21 y 22). La afiliación a este órgano central es obligatoria (art. 23);
7. Crea el consejo nacional del crédito, el comité de la reglamentación bancaria y financiera, y el comité de los establecimientos de crédito de las empresas de inversión, los cuales están encargados de elaborar toda la reglamentación (arts. 24 a 32). Estos órganos muestran una composición heterogénea, que da como resultado una normatividad consensada³⁴;
 8. Instituye a la comisión bancaria como la encargada de controlar la aplicación de las disposiciones conducentes (art. 37);
 9. Establece un procedimiento de cancelación de los establecimientos de crédito a cargo de la comisión bancaria, con la participación del órgano central correspondiente (arts. 46 y 47), y
 10. Obliga a los establecimientos de crédito a garantizar su liquidez y solvencia (art. 51), pudiendo participar para el diseño del mecanismo correspondiente los accionistas y

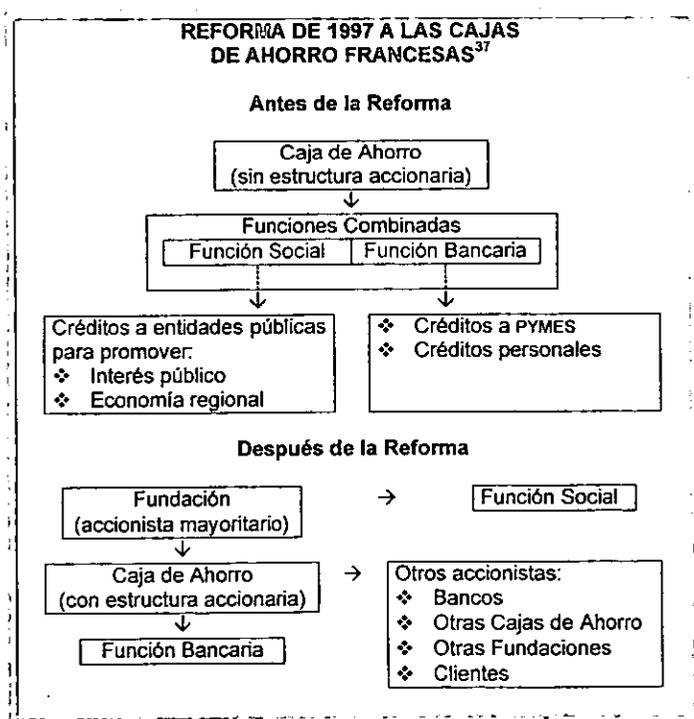
RED FRANCESA DE CAJAS DE AHORRO ³⁵	
Alpes	Languedoc – Rosellón
Alsacia	Limousin
Alta Normandía	Loira – Drôme – Ardèche
Aquitania Norte	Lorena Norte
Auvernia	Martinica
Baja Normandía	Nueva Caledonia
Borgoña	País del Adour
Bretaña	País del Hainaut
Centro – Valle del Loira	País del Loira
Champaña – Ardenas	País Lorenés
Costa Azul	Paso de Calais
Flandes	Picardía
Franco Condado	Pirineos Medios
Guadalupe	Poitou – Carintia
Isla de Francia Norte	Provenza – Alpes – Córcega
Isla de Francia Oeste	Reunión
Isla de Francia – París	Ródano – Alpes – Lyon
	Valle de Francia – Orleansado

³⁴ El consejo nacional del crédito, por ejemplo, está presidido por el ministro encargado de la economía y de las finanzas. Asimismo, está presente el gobernador del Banco de Francia como vicepresidente, y los siguientes miembros nombrados por el ministro de economía: a) cuatro representantes del Estado pertenecientes al Tesoro; b) dos diputados y dos senadores; c) un miembro del consejo económico y social; d) tres representantes de las regiones, departamentos y territorios de ultramar; e) diez representantes de las actividades económicas; f) diez representantes de las organizaciones sindicales pertenecientes a los establecimientos de crédito; g) trece representantes de los establecimientos de crédito, y h) seis personalidades designadas en razón de sus conocimientos económicos y financieros (art. 25).

³⁵ CENTRE NATIONAL DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE PRÉVISION, *Caisses d'épargne*.

socios de las instituciones, a invitación del Banco de Francia o de la comisión bancaria (arts. 51 al 52-1).

Con el fin de establecer las diferencias definitivas entre estas entidades y otras semejantes, en 1992 se definieron los campos de acción de las cooperativas agrícolas, marítimas, industriales y de vivienda, dejando a las cajas de ahorro el servicio a los individuos, familias y al desarrollo regional³⁶. De igual forma, se definió el papel del Centro Nacional de Cajas de Ahorro, cuyo capital está controlado en un 65% por las propias cajas, mientras que el restante 35% es detentado por la caja de depósitos del gobierno francés. Es dirigido por un directorio bajo el control de un consejo de vigilancia compuesto por doce representantes de las cajas de ahorro, seis representantes de la caja de depósitos, tres representantes del parlamento y dos representantes de los trabajadores. Las cajas de ahorro francesas ocupan el segundo lugar nacional por el monto de sus depósitos, segundo lugar por la extensión de su red (35 cajas con 4,200 sucursales, 4,400 cajeros automáticos y 39,400 empleados) y quinto lugar por sus activos.



³⁶ Ley número 92-643 del 13 de julio de 1992 relativa a la modernización de las empresas cooperativas

³⁷ ESBG, *Savings banks: a global overview of the European sector*, p. 17.

En 1997 cambió la naturaleza jurídica de las cajas de ahorro, al ser transformadas en sociedades anónimas cuyos accionistas mayoritarios son las fundaciones, las cuales canalizan recursos a las obras públicas y al financiamiento de los gobiernos locales, con lo que cumplen su misión social. La nueva estructura representó ventajas en términos de simplificación, eficiencia y desarrollo de las entidades, a la vez que al darles un sentido de pertenencia a los socios particulares. La organización de las cajas es homogénea en toda la red: un directorio de 3 a 5 miembros bajo el control de un consejo de orientación y vigilancia de 17, 21 o 25 miembros, representando a los socios depositantes, trabajadores y personalidades locales. Esta transformación, realizada a imagen de otros países europeos, pareció denotar lo que DOUYÈRE llama un "sentido de la historia" en estas entidades³⁸, en aras de preservar esta fuente de financiamiento social a través de una mejor distribución del ahorro.

4. LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS. El "sentido de la historia" a que nos referimos en el numeral anterior adquiere otra dimensión al estudiar la evolución de las cajas de ahorros en España. A diferencia de otras cajas como las francesas, alemanas e italianas, en las que el Estado regula su funcionamiento hasta participar directamente en ellas, en el caso español se ha preservado su independencia de la autoridad, aunque el control regulatorio es férreo —si bien matizado por eficientes prácticas autorregulatorias—³⁹. El compromiso con la sociedad, por otra parte, se originó en los Montes de Piedad, y perdura en la aplicación de remanentes de operación a obras sociales, culturales y de desarrollo de las propias cajas.

En efecto, según GONZÁLEZ MORENO, la realidad jurídica e institucional sobre los antecedentes de las cajas de ahorros es que su origen auténtico son los Montes de Piedad, puesto que aquéllas heredaron el espíritu benéfico-filantrópico de que carecían los establecimientos bancarios⁴⁰. Aparecieron en Italia a mediados del siglo XV, promovidos por la orden franciscana con el fin de combatir la usura, y enmarcados dentro de la corriente humanista del Renacimiento. El primer Monte se estableció en Perusa en 1462, extendiéndose a Ornetta (1464), Viterbo (1471), Sabona (1479), Mantua (1484), Florencia (1492), Milán (1496) y Roma, este último con la aprobación del papa Pablo III. El funcionamiento de los

³⁸ DOUYÈRE, *op. cit.*

³⁹ En Francia, la intervención estatal se reflejó en la fusión y agrupación de las cajas hasta dividirse homogéneamente el territorio francés; dos cajas no tienen presencia en una misma localidad, a diferencia de España donde coexisten, y a veces compiten entre sí, varias cajas de ahorro en una misma zona. Ejemplo de lo anterior son las Cajas de Ahorros de Barcelona, Cataluña, Manlleu, Manresa, Layetana, Sabadell, Terrassa y Penedes, las cuales tienen su domicilio social en la misma provincia. Por su parte, Caja España tiene su sede en León y 344 de sus sucursales se ubican dentro de la Comunidad de Castilla y León, pero 81 sucursales más están establecidas en las Comunidades de Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Navarra, Aragón, Castilla-La Mancha y Madrid. CAJA ESPAÑA, *Plan estratégico Caja España 2002*.

⁴⁰ GONZÁLEZ MORENO, JOSÉ MANUEL, *Naturaleza y régimen jurídico de las cajas de ahorros*, p. 13.

Montes giraba en torno al préstamo pignoraticio con un interés bajo, medida que ocasionó una larga polémica sobre el carácter benéfico de los Montes de Piedad hasta que en 1515 el papa León X, en la bula *Inter Multiplices*, restableció la licitud del cobro de intereses y otorgó un carácter sagrado a esas instituciones⁴¹.

El modelo italiano fue seguido en España hasta la creación en 1702 del Monte de Piedad de Madrid, con el objeto de ayudar a "vivos y difuntos" por medio de préstamos y celebraciones religiosas. Se socorría a los necesitados por medio de préstamos prendarios gratuitos, y a las almas del purgatorio mediante la celebración de misas y novenarios —característica que lo distingue de los italianos—, lo que encajaba en el momento histórico y las necesidades populares (hambre, usura, devoción a las ánimas del purgatorio), por lo que desde sus inicios tuvo una gran acogida. El aspecto económico se resolvió mediante limosnas de particulares, ayudas reales, donativos producidos por préstamos sin interés, y depósitos en efectivo; estos últimos fueron sin duda la principal fuente de financiamiento, pues los depósitos se llevaban en custodia⁴².

En su primera etapa, las cajas de ahorros españolas carecían de caracteres definidos, manifestando la influencia de sus precedentes institucionales, los Montes de Piedad. Su actividad se centraba en la introducción de una cultura del ahorro y previsión entre las clases modestas, es decir, "se alinearon entre las entidades de beneficencia privada a causa del abstencionismo estatal, y su función primordial —prácticamente exclusiva—, fue el fomento del ahorro entre las clases populares con una proyección social muy rudimentaria". En su segunda etapa su desarrollo cuantitativo se dio paralelamente a su separación de los Montes, lo que posteriormente implicó su acercamiento hacia las entidades estrictamente bancarias. Perdieron su tinte pedagógico, su ámbito de acción dejó de ser local e involucraron a un mayor número de individuos de distintas clases sociales⁴³.

El surgimiento de las cajas de ahorros en España fue retrasado con relación al resto de Europa, lo que constituye su primera peculiaridad. El primer intento tuvo lugar a iniciativa del Conde de Villacreses en Jerez de la Frontera, una de las ciudades con mejores relaciones comerciales con Inglaterra y refugio de liberales exiliados del régimen de Fernando VII. La Real Orden del 3 de abril de 1835 reconoció la existencia de esta caja, en la cual podían:

"...hacerse imposiciones desde 4 reales de vellón hasta dos mil, no excediendo de 20.000 las de una misma persona; donde a cada acreedor se entregará una libreta en que consten las imposiciones y reembolsos; donde se abonará un 4 por 100 anual, quince días después de hecha la imposición, capitalizándole todos los años; donde podrán reembolsarse los acreedores de sus imposiciones e intereses devengados, avisando ocho días antes cuando la cantidad no pase de

⁴¹ LAGUNA, RAFAEL, *Las cajas de ahorro en España*, en SHCP, *op. cit.*, pp. 87-88.

⁴² *Loc. cit.*

⁴³ GONZÁLEZ MORENO, *op. cit.*, p. 16.

500 reales, y un mes siendo mayor donde se ofrece la más severa reserva sobre estas imposiciones⁴⁴.

Este primer proyecto desapareció, ya que en 1859, por Real Orden de 19 de noviembre, se fundó la actual Caja San Fernando de Sevilla y Jerez, dando por desaparecida la de 1834. A la muerte de Fernando VII, los exiliados liberales difundieron la idea de las cajas de ahorros. Por otra parte, al estar desprestigiadas las instituciones gubernamentales, estas organizaciones nacieron al margen de todo intervencionismo estatal. Fue en ese momento cuando a la naturaleza filantrópica y paternalista de las cajas se unió el móvil político-estabilizador, que pretendía sacar a la sociedad española de la depresión económica y social en que había caído. Sin embargo, no fueron promotoras del desarrollo, pues los fondos captados se comprometían en las operaciones de empeño de los Montes de Piedad que les estaban anexos⁴⁵.

El Real Decreto de 25 de octubre de 1838 fundó la Caja de Ahorros de Madrid, impulsada por Joaquín Vizcaino, Marqués de Pontejos, y dando inicio a la institucionalización de estas entidades. Mediante la Real Orden del 17 de abril de 1839, se encargó a los gobernadores civiles la creación de, al menos, una caja de ahorros en cada provincia, asociándola a un Monte de Piedad o promoviendo también la creación de este establecimiento. El Real Decreto de 1853 supuso la hegemonía de las cajas sobre los Montes de Piedad, pues se obligaba a éstos a abonar ciertas cantidades "a las Cajas de Ahorro de que dependan". Igualmente, se estableció que cuando las cajas alcanzaran el capital necesario, se abriría al público un Monte de Piedad; es decir, se exigía la existencia de una caja para poder crear un Monte que le estuviera asociado⁴⁶.

El mismo ordenamiento consideraba a las cajas como "establecimientos municipales de beneficencia", dándoles un carácter público. Lo anterior, a pesar de que los servidores públicos únicamente promovían la creación de cajas, de que su carácter era estrictamente privado, y de que no fondeaban a corporación pública alguna. La intervención estatal provocó la amenaza de renuncia de los principales "patrones", y el retiro masivo de depósitos. Consecuentemente, las cajas hicieron caso omiso de este Decreto, mismo que fue sustituido hasta 1880 por un ordenamiento que las reconoció como instituciones de beneficencia privadas, y que disolvió el binomio cajas-Montes, aunque recomendó su preservación; en adelante, las cajas de regiones más desarrolladas (v. gr.: Cataluña) prescindieron de los Montes de Piedad, mientras que las de regiones más atrasadas (Andalucía, Galicia) las conservaron como un medio seguro de colocación de sus capitales.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 28-29.

⁴⁵ El Reglamento del Decreto de creación de la Caja de Ahorros de Madrid, emitido por la Reina María Cristina en 1839, establecía que los fondos obtenidos debían entregarse únicamente al Monte de Piedad, en calidad de préstamo al 5% de interés anual. El excedente que cada año obtuviera la Caja debería devolverse al Monte para incrementar su capital.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 46-47.

En 1908 se creó el Instituto Nacional de Previsión, que en sus estatutos asignó funciones específicas a algunas cajas, con lo que se ligaron a la política social del gobierno. Dichas funciones pasaron en 1933 al vigente Estatuto de las Cajas Generales de Ahorro Popular, aunque de modo transitorio. La agrupación de las cajas se dio a partir de 1915, con base en las fusiones de varias cajas catalanas y la aparición de federaciones regionales. La Real Orden del 24 de septiembre de 1928 dio origen a la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), el más importante instrumento de coordinación y representación de las cajas españolas a nivel nacional e internacional. El Estatuto de las Cajas Generales de Ahorro Popular de 1933 consagró a las cajas como entidades de carácter social, aunque configuradas como entidades financieras. Asimismo, terminó de diferenciarlas de las simples fundaciones de beneficencia, porque no se limitaban a atender sus fines con las rentas que produjera su capital, sino que administraban depósitos ajenos a través de instrumentos financieros⁴⁷. Asimismo las reconoció como entidades financieras al ubicar al Ministerio de Trabajo –y posteriormente al Ministerio de Hacienda– como la dependencia reguladora.

La dictadura franquista sometió a las cajas de ahorros al "protectorado" gubernamental, con Juntas de Patronato que unían a los benefactores privados con las autoridades⁴⁸; a partir de ese momento comenzó a delinearse un marco normativo, a través de numerosas disposiciones, que igualó sus condiciones a las de la banca comercial. En 1957 y 1962, con la Ley de Bases para la Ordenación de la Banca y el Crédito, se les incluyó como parte del Sistema Financiero Español. La Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca fue consecuencia de la liberalización de la economía desde el Plan de Estabilización de 1959, y la subsecuente iniciación del Plan de Desarrollo de 1961. El Real Decreto 2290 del 27 de agosto de 1977 estableció una ordenación global y sistemática de los órganos y funciones de las cajas y les dio mayor libertad en la colocación de sus fondos⁴⁹.

Asimismo, la Ley del 13 de mayo de 1985 de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros dio a las cajas de ahorros la denominación genérica, junto a los bancos, de entidades de depósitos. La diversa 31 del 2 de agosto de 1985, de Regulación de las Normas Básicas sobre los Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros, reconoció la competencia de las autonomías para regular a las cajas, otorgando al

⁴⁷ *Ibidem*, p. 79.

⁴⁸ La protección del franquismo no se limitaba al ámbito organizativo, sino que se extendía al financiero. Por ejemplo, hasta 1977 las cajas debían invertir el 69% de sus recursos ajenos en fondos públicos y en "préstamos especiales" (a entidades públicas), todo lo cual conformaba una especie de "encaje legal", mientras que la banca comercial únicamente invertía el 25% de sus recursos ajenos en los mismos conceptos. RUBIO JIMÉNEZ, MARIANO, *La eficacia del sistema financiero desde la perspectiva del Banco de España*, en MOCHÓN MORCILLO, FRANCISCO Y MORA SÁNCHEZ, ANTONIO (COORDINADORES), *Dinero y banca: la problemática del sistema financiero español*, p. 19.

⁴⁹ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., en GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO ET AL. (CONSEJO DE DIRECCIÓN), *Enciclopedia jurídica básica*, p. 863, y LAGUNA, *op. cit.*, p. 90.

Ministerio de Hacienda y al Banco de España las funciones de disciplina, inspección y sanción de las cajas, así como de política monetaria, financiera, de solvencia y de seguridad; la ordenación de las cajas de ahorro es el ámbito donde mayores tensiones se han manifestado entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto a la delimitación de sus competencias en materia económica⁵⁰. El Real Decreto Legislativo 1298/1986, del 22 de junio de 1986, las calificó y consideró como establecimientos de crédito a la par que la banca, y la Ley 26 del 29 de julio de 1988 sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito las señala como una más de las entidades de crédito.

Como ya se mencionó, las cajas de ahorros están sujetas a un régimen jurídico homogéneo con el de los bancos privados, en cuanto están insertas en los ordenamientos propios de las entidades de crédito. En este sentido, MARTÍN-RETORTILLO encuentra únicamente un aspecto en el que difieren de la banca, dispuesto por el art. 40 de la Ley 26/1988 y referente a la responsabilidad en que pueden incurrir los miembros de las comisiones de control, de las cajas⁵¹. Por su parte, la Ley 31/1985 establece como órganos de las cajas a la asamblea general, que "es el órgano que, constituido por las representaciones de los intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de la Caja de Ahorros, asume el supremo gobierno y decisión de la Entidad" (art. 2.1). Esta asamblea se integra con representantes de las corporaciones municipales en las que tenga oficinas, de sus depositantes ("impositores"), fundadores y empleados; las proporciones en que está representado cada estamento son fijadas por el legislador autonómico. La asamblea ejerce facultades generales de gobierno, y el nombramiento y revocación de los miembros del consejo de administración y de la comisión de control.

La misma Ley señala que el consejo de administración "tiene encomendada la administración y gestión financiera, así como la de la Obra benéfico-social de la Caja de Ahorros" (art. 13.1); también su representación "para todos los asuntos pertenecientes al giro o tráfico de la misma y para los litigios" (art. 19.1). La integración de este consejo responde a las mismas reglas de representación de los distintos sectores establecidos para la asamblea (art. 14). La comisión de control "tiene por objeto cuidar de que la gestión del Consejo de Administración se cumpla con la máxima eficacia y precisión, dentro de las líneas generales de actuación señaladas por la Asamblea General y de las directrices emanadas de la normativa financiera" (art. 21). El director general es nombrado "entre personas de capacidad, preparación técnica y experiencia suficiente para desarrollar las funciones propias de este cargo" (art. 26.1).

La autorización para crear estas entidades queda encomendada al Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España, mientras que la inspección y supervisión es encomendada a ese Banco Central en términos prácticamente idénticos a las que desarrolla sobre los bancos. Esta misma entidad

⁵⁰ MARTÍN-RETORTILLO, *op. cit.*, p. 864.

⁵¹ *Ibidem*, p. 865.

supervisa el Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros, constituido a semejanza de su similar bancario, pero al que se ha acudido excepcionalmente "habida cuenta los menores riesgos habidos como consecuencia de la habitual prudencia que suele caracterizar su gestión"⁵². Los excedentes de las entidades se destinan a la constitución de reservas en una proporción no menor al 50% (art. 10.5 de la Ley 31/1985), proporción que puede ser reducida por el Banco de España atendiendo a su salud financiera. Asimismo, se destinan al financiamiento de la obra benéfico-social, previa aprobación de la asamblea general y del Ministerio de Economía y Hacienda (art. 11.6); en todo caso, las proporciones y características de la obra social son dictadas por leyes autonómicas.

La CECA está reconocida en la regulación como la representante individual o colectiva del sector ante la autoridad y organismos internacionales, agrupando a la totalidad de las cajas de ahorros. Además, presta un conjunto de servicios de información, asesoría técnica y financiera, y de coordinación operativa. La CECA coopera con las cajas de ahorros en las tareas de selección y formación del personal a través de la Escuela de Cajas de Ahorros, tarea que se ha expandido a Iberoamérica gracias a la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional y del BID⁵³. Por otra parte, maneja servicios que las cajas ofrecen en su conjunto a la población, como el servicio "Tarjeta 6000", la mayor red española tanto por el número de cajeros automáticos (cerca de 15,000) como por los puntos de venta a su disposición (300,000)⁵⁴, cámara de compensación, oficinas en el exterior –principalmente en la Unión Europea– y una red de corresponsales en 1,350 bancos de 100 países.

CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS⁵⁵

CA del Mediterráneo – CAM (Alicante)
 CA de Ávila
 MP y Caja General de Ahorros de Badajoz
 CA y Pensiones de Barcelona – *La Caixa*
 CA de Cataluña (Barcelona)
 Bilbao Bizkaia Kutxa – *Aurrezki Kutxa eta Bahitetxea* – BBK (Bilbao)
 CA y MP del Círculo Católico de Obreros de Burgos
 CA Municipal de Burgos
 CA y MP de Extremadura (Cáceres)
 Caja de Ahorros y Préstamos de Carlet (Carlet, Valencia)
 CA de Valencia, Castellón y Alicante – BANCAJA (Castellón)
 CA y MP de Córdoba – CAJASUR
 CA de Galicia (La Coruña)
 CA de Castilla-La Mancha (Cuenca)
Caixa d'Estalvis de Girona (Gerona)
 Caja General de Ahorros de Granada
 Caja de Ahorro Provincial de Guadalajara
 Caja Provincial de Ahorros de Jaén

⁵² *Ibidem*, p. 867.

⁵³ CECA, *¿Qué son las cajas de ahorros?*

⁵⁴ CECA, *Confederación Española de Cajas de Ahorros 1928 – 1996*.

⁵⁵ CECA, *Relación de cajas de ahorros confederadas*.

CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS (cont.)

Caja España de Inversiones, CA y MP (León)
 CA de La Rioja (Logroño)
 CA y MP de Madrid
 MP y CA de Ronda, Cádiz, Almería, Málaga y Antequera – ÚNICAJA (Málaga)
 CA Comarcal de Manlleu (Manlleu, Barcelona)
 CA de Manresa (Manresa, Barcelona)
 CA Layetanà (Mataró, Barcelona)
 CA de Murcia
 CA y MP de Ontinyent (Ontinyent, València)
 CA Provincial de Orense
 CA de Asturias (Oviedo)
 CA y MP de las Baleares – Sa Nostra (Palma de Mallorca)
 Caja Insular de Ahorros de Canarias (Las Palmas de Gran Canaria)
 CA y MP Municipal de Pamplona
 CA de Navarra (Pamplona)
 CA de Colonya Caixa Pollensa (Pollensa, Baleares)
 CA Provincial de Pontevedra
 CA de Sabadell (Sabadell, Barcelona)
 CA de Salamanca y Sorja – Caja Duero (Salamanca)
 CA y MP de Guipúzcoa y San Sebastián – Gipuzkoa eta Donostiako Aurrezki Kutxa (San Sebastián)
 Caja General de Ahorros de Canarias (Santa Cruz de Tenerife)
 CA de Santander y Cantabria (Santander)
 CA y MP de Segovia
 MP y CA de Huelva y Sevilla (Sevilla)
 CA Provincial San Fernando de Sevilla y Jerez (Sevilla)
 CA Provincial de Tarragona
 CA de Terrassa (Terrassa, Barcelona)
 CA Municipal de Vigo – CAIXAVIGO
 Caixa d'Estalvis del Penedes (Vilafranca del Penedes, Barcelona)
 CA de Vitoria y Álava – Araba eta Gazteiko Aurrezki Kutxa – CAJA VITAL KUTXA (Vitoria)
 CA y MP de Zaragoza, Aragón y Rioja – IBERCAJA (Zaragoza)
 CA de la Inmaculada de Aragón – CAI (Zaragoza)
 CA: Caja de Ahorros
 MP: Monte de Piedad

La obra social refleja el excelente estado financiero de estas entidades, y abarca lo mismo actividades culturales (conciertos, museos, publicaciones, conservación de monumentos históricos) como docentes, sanitarias, asistenciales y de investigación. La obra social también puede darse a través de la reducción de las tasas de interés sobre préstamos hipotecarios, como medio para favorecer la adquisición de viviendas. Todo lo anterior, bajo un esquema que busca la exención de impuestos como un camino para dedicar mayores recursos a la obra social, a la realización eficiente de la misma y atendiendo a las necesidades de la población española⁵⁶. No extraña que la realización de este tipo de obras, provenientes de una entidad financiera llame poderosamente la atención,

⁵⁶ CECA, Inauguración de las nuevas instalaciones de la C. E. C. A.

principalmente en un medio con tantas carencias materiales como el nuestro, y que haya intentado ser emulada por otras organizaciones, incluyendo a las SAPS.

5. EL MOVIMIENTO DE CAJAS *DESJARDINS* DE QUEBEC. El origen del Movimiento *Desjardins* se remonta al 6 de diciembre de 1900, cuando Alphonse Desjardins, funcionario del Parlamento canadiense, se reunió en la cocina de su casa con Dorimène, su esposa, y algunos vecinos suyos para fundar la primera caja popular. De esta manera fructificó una investigación de tres años y un intercambio de correspondencia con los representantes de las cajas rurales y bancos populares alemanes, italianos y franceses⁵⁷; podemos afirmar que la Caja Popular de Lévis no ofrecía innovación alguna en cuanto a su organización, pero sus fines iban más allá del simple financiamiento: organizar el crédito popular sobre la base del ahorro popular, para combatir la usura y ofrecer un verdadero instrumento de organización económica.

Debemos recordar que la población francófona del Canadá se encontraba como hoy en desventaja numérica frente a la población de habla inglesa. Diferentes en cultura, lengua y religión, su nivel económico era significativamente inferior al de sus vecinos, y sus derechos políticos apenas comenzaban a ser reconocidos a través de la conformación de la provincia de Quebec, donde casi todos habitan. Desjardins tomó como base para la implementación de su idea la estructura de la Iglesia Católica; lo anterior explica por qué la gran mayoría de las cajas de ahorro llevan nombres de santos. Gracias a sus gestiones, en 1906 la asamblea legislativa de Quebec aprobó la Ley de los Sindicatos Cooperativos. Para 1920 existían más de 140 cajas independientes y autónomas entre sí, que agrupaban a 30,000 socios; su único nexo era el marco legal fijado por el gobierno provincial.

La crisis agraria derivada de la Depresión Económica, no impidió el desarrollo del Movimiento, aunque ciertamente una tercera parte de las cajas tuvo que cerrar. Siguiendo una tendencia natural entre estos intermediarios, las cajas restantes emprendieron una serie de fusiones y formaron uniones regionales –las actuales federaciones–, instaurando sistemas de inspección y creando servicios complementarios. En 1932 las uniones se reagruparon en torno a una federación provincial –hoy Confederación– que asumiera la inspección de las cajas y recibiera y distribuyera las subvenciones gubernamentales, coadyuvando con ello a la labor de la Contraloría de Cajas gubernamental. La crisis económica fue el catalizador de diversos sectores (el clero, los nacionalistas, los profesionistas y los dirigentes gremiales) que buscaban medios para poner fin a la dependencia económica de los quebequeses.

Hacia el fin de la Segunda Guerra Mundial, que impulsó la actividad económica en Canadá, el número de cajas creció hasta 877 con más de 300,000

⁵⁷ LE MOUVEMENT DES CAISSES DESJARDINS, *Survol historique du Mouvement Desjardins*.

socios. En esa época se siguió ampliando la estructura federativa hasta su conformación actual de once federaciones: la Federación de Cajas de Ahorro, que agrupa a socios de la misma empresa o institución pública o privada, o que tiene otros nexos comunes distintos a la vecindad⁵⁸, y diez federaciones regionales que se especializan en el financiamiento de las actividades preponderantes en su zona de influencia. También en esos años se fortalecieron los sistemas de inspección implantados por las federaciones, y comenzaron a surgir una serie de empresas de servicios complementarios, como los seguros y los fideicomisos, además de un fondo de garantía. A finales de los años 80, ingresaron al Movimiento tres federaciones auxiliares ubicadas en zonas preponderantemente angloparlantes, pero que dan servicio a los inmigrantes quebequeses, con lo que se consolidó una red que actualmente es la primera en Quebec y la sexta en todo Canadá.

FEDERACIONES AGRUPADAS EN EL MOVIMIENTO DESJARDINS ⁵⁹		
Federación	Cajas	Socios
Cajas de Ahorro <i>Desjardins</i> de Quebec	121	293,938
Quebec Centro	124	379,500
Quebec	312	1'099,242
Montreal y Quebec Occidental	320	2'457,114
Gaspesia e Islas de la Magdalena	42	93,811
Estiria	78	239,896
Bajo San Lorenzo	81	188,791
Saguenay – Lago Saint-Jean	64	205,000
Abitibi	42	83,320
Richelieu – Yamaska	74	329,000
Lanaudière	47	193,957
Manitoba ¹	18	35,000
Ontario ¹	41	200,826
Acádia (Nuevo Brunswick) ¹	85	210,546
TOTAL	1,449	6'009,941
¹ Miembros auxiliares		

Durante el XVII Congreso de dirigentes de las cajas *Desjardins*, celebrado en marzo de 1999, se aprobó la aplicación del principio de la delegación de poderes, en virtud del cual las decisiones tomadas por los consejos de administración de la Confederación y de las federaciones, en el ejercicio de los poderes y responsabilidades que les fueron delegados por las cajas, serán obligatorias en todas las instancias. Asimismo, se aprobó la propuesta de implementar, en un término de tres a cinco años, una federación única que agrupe a todas las cajas, y un comité designado por la Confederación que deberá

⁵⁸ Existen inclusive cajas dedicadas al servicio de los inmigrantes portugueses, chinos, ucranianos y polacos.

⁵⁹ LE MOUVEMENT DES CAISSES DESJARDINS, *The cooperative network of financial services*.

preparar un esquema de transición, así como estudiar los impactos y costos de la misma⁶⁰.

Las cajas *Desjardins* están regidas en Quebec por la Ley sobre las Cajas de Ahorro y de Crédito; las establecidas en las demás provincias del Canadá se regulan a través de sus respectivas normas provinciales. La ley quebequense prevé que las cajas deben estar afiliadas a una federación (art. 11)⁶¹. Tanto las federaciones como las confederaciones están conformadas como cooperativas, aunque con objetos más específicos: las primeras deben promover, defender y desarrollar a sus cajas afiliadas, fungir como órganos de supervisión y de control en los términos de la Ley, y administrar sus fondos de liquidez, depósitos e inversiones; las confederaciones a su vez tienen las mismas prerrogativas sobre las federaciones (arts. 4 y 5). Toda vez que el Movimiento *Desjardins* constituye el intermediario financiero más poderoso de Quebec, debemos entender que la Ley sobre las Cajas de Ahorro y de Crédito al referirse a federaciones y confederaciones, implica necesariamente a *Desjardins*⁶²; la misma Ley protege esta denominación, reservándola a las entidades pertenecientes al Movimiento (arts. 21 y 22).

Las federaciones tienen por misión favorecer el crecimiento y eficacia de sus cajas afiliadas, facilitándoles servicios comunes en selección y formación de recursos humanos, comunicaciones, análisis de créditos de montos elevados, desarrollo de negocios y financiamiento. La Confederación, por su parte, es la entidad responsable de orientar, planificar y coordinar el conjunto de actividades. Está dirigida por un consejo de administración formado por representantes de cada federación, y un presidente electo en las asambleas anuales. También es propietaria de una serie de empresas que prestan servicios a todo el Movimiento, como la Caja Central, agente financiero del mismo; *Visa Desjardins*, la mayor emisora de tarjetas de crédito en Quebec; *Capital Desjardins*, especializada en la capitalización de las cajas, y la Sociedad Financiera *Desjardins-Laurentienne*, que posee a su vez dos compañías de seguros⁶³.

El capital social de estas entidades está integrado por "partes de calificación" nominativas, las que pueden ser permanentes y privilegiadas (art. 67), no dan derecho al pago de intereses (art. 71), y pueden ser transferidas a otros socios, o dadas en garantía a terceros (art. 75). Su emisión depende de los fondos

⁶⁰ LE MOUVEMENT DES CAISSES DESJARDINS, *Modification aux structures du Mouvement Desjardins. les délégués des caisses Desjardins disent oui aux changements proposés.*

⁶¹ El ministro de economía, a petición del inspector general de instituciones financieras, puede exceptuar a una caja de afiliarse a una federación, cuando ésta ofrezca al inspector las garantías suficientes para la protección de los socios de la caja (art. 13).

⁶² Otro ejemplo de esta "ley dirigida" es el art. 446, que permite la admisión a una confederación en calidad de miembros auxiliares, de federaciones de cajas de ahorro constituidas en el exterior de Quebec. En este sentido, se reconoce la personalidad jurídica de entidades financieras constituidas conforme a leyes extraterritoriales, es decir, las Federaciones de Cajas *Desjardins* en Manitoba, Ontario y Acadia.

⁶³ BLANCO, JOSÉ, *Regulación y supervisión prudencial en Desjardins: una alianza eficaz del regulador y el regulado.*

que la caja haya confiado a su federación, y su valor no puede ser reintegrado al socio en caso de liquidación (arts. 76 y 77), excepto cuando se haya mantenido la propiedad por cinco años, o su titular sea mayor de 60 años (art. 79). Respecto de los órganos de administración, se establece la existencia de la asamblea general, el consejo de administración y el consejo de verificación y de deontología (arts. 118 y 119). Los integrantes de los consejos señalados duran en su encargo tres años, sustituyéndose por terceras partes cada año (art. 119).

La supervisión y vigilancia se realiza a través de verificadores designados por las federaciones (art. 280), que trabajan de forma cercana con el Inspector General de Instituciones Financieras. Éste es un organismo autónomo en la realización de su objetivo, que depende administrativamente del Ministerio de Finanzas; respecto del Movimiento *Desjardins*, la supervisión se realiza con fundamento en el marco legal y en los acuerdos con la Confederación. Ésta última se compromete a realizar todas las funciones de supervisión en cada una de las cajas, federaciones y compañías filiales; la confederación, a su vez, es auditada por despachos externos. Esta delegación del poder supervisor no es automática ni permanente, pues el Inspector General se reserva el poder de mantenerlo o limitarlo, razón por la que *Desjardins* se obliga a mantener elevados estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de sus funciones⁶⁴.

Finalmente, es interesante observar que la Ley sobre las Cajas de Ahorro y de Crédito regula de manera exhaustiva a estos intermediarios. Sus casi 600 artículos abarcan todos los aspectos de la vida societaria de estas instituciones, desde su nacimiento hasta su liquidación, pasando por las características y obligaciones de sus órganos internos, y lo referente a las federaciones y confederaciones. Consideramos que esto habla del interés del legislador quebequense por cuidar los intereses del público, y mantener la salud de esta importante fuente de financiamiento.

6. LAS UNIONES DE CRÉDITO EN LOS ESTADOS UNIDOS. A pesar de que en 1871 el estado de Massachusetts consideró implementar una legislación que favorecía la creación de cajas de ahorro, no fue sino hasta que las experiencias de Alphonse Desjardins influyeron en las clases altas cuando se concretó esta empresa⁶⁵. Pierre Jay, comisionado bancario de ese estado, al estudiar las prácticas financieras no autorizadas, descubrió grupos de obreros que se habían organizado para captar ahorros y prestar recursos. Pronto inició un intercambio epistolar con Desjardins y, junto al comerciante bostoniano Edward Filene (un empresario con ideas visionarias que promovía el ahorro entre sus empleados, estableció un salario mínimo para mujeres y una jornada de trabajo de 40 horas

⁶⁴ BLANCO, *op. cit.*, y GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Qu'est-ce que l'Inspecteur général des institutions financières?*

⁶⁵ CREDIT UNION NATIONAL ASSOCIATION, *CUNA & affiliates*. Desjardins mismo fundó la primera caja de ahorros en los Estados Unidos (Nuevo Hampshire, 1909).

semanales), preparó en 1909 la ley de uniones de crédito (*credit unions*, como se les conoce en ese país) del estado de Massachusetts.

El crecimiento fue lento, sin embargo, y para 1921 solo existían 199 uniones de crédito. Filene, junto a Roy Bergengren, promovieron ante las legislaturas locales la expedición de leyes en todos los estados y a nivel federal. Con ello, para 1925 había 15 estados con leyes sobre uniones de crédito, con 419 entidades y 108,000 socios, y en 1935 ya eran 39 estados con 3,372 uniones y más de 600,000 socios. Las uniones de crédito comenzaron a agruparse en ligas estatales, las cuales daban asesoría financiera y jurídica, impartían capacitación y promovían reformas legales. En 1934, reconociendo la necesidad de una organización nacional, las ligas estatales fundaron la Asociación Nacional de Uniones de Crédito⁶⁶, y al año siguiente se creó la Sociedad Mutualista de Seguros CUNA, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones bajo el principio de "la deuda debe morir con el deudor".

Después de la segunda guerra mundial, y a la par de la expansión económica estadounidense, se dio un nuevo auge en las uniones de crédito: 8,600 en 1945, 16,200 en 1955 y 23,800 en 1969. A partir de ese momento, el número comenzó a declinar, debido a la fusión de muchas de las más pequeñas con otras que ofrecían mejores servicios. Se calcula que, actualmente, más de 70 millones de estadounidenses son socios de una unión de crédito, los cuales reciben sofisticados servicios financieros. Estas entidades pueden tener el origen más diverso (fábricas, barrios, iglesias), y son promovidas tanto por entidades gubernamentales como por agrupaciones ciudadanas. La participación de estas entidades en el sistema financiero de los Estados Unidos muestra un crecimiento sostenido, si bien alimentado por la desaparición paulatina de las *savings & loan associations* y que, de cualquier forma, sumaba poco más del 5% de los activos totales del sistema.

Las legislaciones estatales que regulan a las uniones de crédito no muestran variantes significativas entre sí, ni con la regulación federal. La Ley Federal de Uniones de Crédito las define como "una asociación cooperativa organizada de acuerdo con las provisiones de este capítulo con el propósito de promover el ahorro entre sus miembros y crear una fuente de crédito para providencia o propósitos productivos" (sec. 1752); señala como mínimo siete personas para constituir las (sec. 1753), cuya solicitud debe ser aprobada por el Consejo de la Administración Nacional de Uniones de Crédito (*National Credit Union Administration*, NCUA) (sec. 1754), la cual ejerce funciones de supervisión y vigilancia (sec. 1756). Pueden otorgar créditos a sus miembros o a otras uniones de crédito, pudiendo aquéllos ser de tipo hipotecario para adquirir inmuebles con plazo no mayor a 30 años, o prendario para adquirir casas móviles o remodelar inmuebles, otorgar líneas de crédito y, en general, dar servicios de crédito a sus socios y a corporaciones públicas (sec. 1757). Están manejadas por un consejo de

⁶⁶ La cual constituye la fuerza más importante al interior del CMCA, y presta asesoría técnica y financiera a diversas confederaciones y países de todo el mundo, incluido México.

directores, un comité de crédito y un comité de supervisión, cuya composición y método de elección son establecidos por la NCUA (sec. 1761).

Como ya se mencionó, la NCUA es una agencia federal independiente que supervisa a las 6,814 uniones de crédito federales. Es financiada en su totalidad por las cuotas que aportan las entidades, y ofrece también servicios de banca central, cámara de compensación y seguro a los depósitos no sólo de sus entidades supervisadas, sino de más de 4,000 uniones de crédito estatales⁶⁷. La representación colectiva de estas entidades la ejerce la Asociación Nacional de Uniones de Crédito Federales, que comprende a 1,060 entidades que conjuntan más del 70% de los activos del sector; cabe aclarar que la legislación estadounidense no obliga a las uniones de crédito a afiliarse a una organización determinada. La actividad de esta agrupación se ha incrementado notablemente en los últimos años, en virtud de la apertura del mercado que significan los socios de las *savings & loan associations* y el embate de los bancos privados por lo que consideran una amenaza a su actividad, cuestión que ha sido llevada ante las más altas autoridades jurisdiccionales⁶⁸.

Existen otras entidades financieras que, al igual que las uniones de crédito, promueven el ahorro del público para después colocarlo en forma de pequeños créditos. Los *savings banks* adoptan una estructura de capital por medio de acciones, y se especializaban en la captación de ahorros que invertían a su vez en instrumentos gubernamentales. La Ley Cincotta-Conklin del estado de Nueva York en 1976, permitió a estas organizaciones una mayor apertura en cuanto a operaciones, lo cual se extendió poco a poco al resto del país. Los *mutual savings banks* también fomentan el ahorro y no operan con una estructura accionaria; se especializan en los créditos hipotecarios y no ofrecen dividendos a sus socios, pero las utilidades se emplean para aligerar las tasas activas o incrementar las pasivas⁶⁹. Las *savings & loan associations* constituían un importante sector del mercado financiero de los Estados Unidos, pero su quiebra será analizada en el siguiente capítulo.

Para finalizar este numeral, no podemos dejar de señalar la importante contribución de las uniones de crédito al financiamiento de la vivienda en los Estados Unidos. Así también, su influencia se extiende a los créditos personales, que en su mayoría son invertidos en PYMES y en el sector agrícola. La influencia de estas entidades se refleja en el importante papel que juegan a nivel internacional, particularmente en el CMCAC; ambas organizaciones comparten su sede en la ciudad de Madison, Wisconsin, ofrecen servicios de aseguramiento de fondos a CACS de todo el mundo, proveen de capacitación e, inclusive, han llegado a emitir sugerencias sobre el manejo de la cartera, las cuales son conocidas como los "criterios de Madison", a semejanza de los "criterios de Basilea" para otros intermediarios financieros.

⁶⁷ NATIONAL CREDIT UNION ADMINISTRATION, *Community development credit unions*.

⁶⁸ NATIONAL ASSOCIATION OF FEDERAL CREDIT UNIONS, *Statement of NAFCU*.

⁶⁹ ROSENBERG, J. M., *Dictionary of banking and financial services*, pp. 138, 450 y 589.

7. LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN AMÉRICA LATINA.

Mencionamos con anterioridad que el sector financiero cooperativo a nivel latinoamericano está integrado por más de 6,000 entidades y 5.5 millones de socios. Sin embargo, los anteriores son datos de la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, a la que por parte de México únicamente está afiliada la CPM; es decir, quedan excluidas el resto de las SAPS, las CAPS, las Cajas Solidarias y todo el universo de cajas de ahorro, por lo que suponemos que en alguna medida, la Confederación no agrupa a todo el sector del ahorro popular en la región. Por otra parte, los orígenes de este movimiento en México son similares en el resto de nuestra América: la inmigración europea, particularmente de alemanes e italianos que llevaron consigo el cooperativismo en su modalidad Raiffeisen, con la particularidad de que las organizaciones cooperativas se desarrollaron mucho después que sus similares en México.

Sin embargo, la regulación de las CACS en América Latina ocurrió desde su misma aparición; es decir, coincidieron en el tiempo la aparición de las cooperativas y el establecimiento de la normatividad aplicable por parte del Estado, a diferencia de México donde la cooperativa *lato sensu* fue regulada desde los años treinta, pero las CAPS lo fueron apenas en 1994, y de una manera deficiente como pudimos observar. Por ello, a diferencia de los ejemplos reseñados en los incisos anteriores, en el presente analizaremos el estado que guardan las CACS en Latinoamérica principalmente desde el punto de vista legal e institucional, sin detenernos en consideraciones históricas. Lo anterior, pues consideramos que la aparición simultánea de las CACS y de su regulación dieron como resultado un esquema legal mucho más avanzado que el mexicano, y más cercano a nuestra cultura e idiosincrasia.

En marzo de 1998, durante el Congreso Latinoamericano de Cooperativas de Ahorro y Crédito celebrado en Washington, Estados Unidos, se trató entre otros temas el desarrollo que han tenido las CACS. Al respecto, se dividió a las naciones del área en tres zonas geográficas, que muestran condiciones de desarrollo semejantes⁷⁰. En este sentido, el área de Centroamérica, México y el Caribe presenta poco dinamismo en cuanto a la implementación de iniciativas regionales, aunque es eficiente en sistemas de integración cooperativa y en el desarrollo de los modelos existentes. Obviamente, las mismas atribuciones no pueden ser aplicadas a todos los países del área, pues entre ellos mismos existen fuertes disparidades. Desafortunadamente, el ahorro popular en México se encuentra a la zaga respecto de todo el continente, aún de los países centroamericanos, donde las CACS ya realizan transferencias de recursos en tiempo real entre distintas organizaciones, entre distintos países del área y aún reciben recursos de sus connacionales en los Estados Unidos.

⁷⁰ ESPINALES, ADALBERTO, *COLAC como mecanismo de apoyo al sector de la economía solidaria de América Latina*, en CMCAC, *Congreso latinoamericano de cooperativas de ahorro y crédito*.

Un segundo grupo en cuanto al desarrollo de las CACS lo constituyen los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), en el que se han logrado los mayores éxitos en el sistema cooperativo financiero, y también sus mayores fracasos como lo denota el caso colombiano; asimismo, se tiene un enfoque más orientado al financiamiento de personas físicas y PYMES. Cabe señalar que las disparidades también son manifiestas en estas áreas, pues mientras en Colombia se dieron los bancos cooperativos, en Venezuela el sector apenas está despuntando, mientras que el Perú se recupera del impacto que sus problemas políticos tuvieron sobre el sector a mediados de la presente década.

Un tercer grupo es el conformado por los países del llamado "Cono Sur" (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), que muestra el mayor dinamismo de iniciativas regionales —explicable por el intercambio comercial impulsado por el Mercosur— y se orienta a un servicio más corporativo. De nueva cuenta, la nota discordante la ponen las cooperativas del norte del Brasil, mucho menos desarrolladas que las del sur, y las del Paraguay, que hoy resurgen tras décadas de represión dictatorial. Resulta notable observar en estos países el desarrollo de sus CACS ha sido oprimido cuando vivieron dictaduras militares, y florecieron en sus periodos de libertad, pues se trata de entidades con sistemas democráticos de autogestión, y que exigen un ambiente de libertad económica, que no son compatibles con un ambiente político hostil.

La Ley de Cooperativas de Guatemala, desde sus considerandos, establece la necesidad de coadyuvar al desenvolvimiento armónico y ordenado del cooperativismo, y "que garantice a las asociaciones y a terceros su participación en las mismas, a través de la fiscalización y vigilancia de parte del Estado"; asimismo, señala que es "necesaria la creación de un organismo especializado que centralice, oriente, fiscalice y coordine a las asociaciones cooperativas y que asuma la responsabilidad de autorización y registro de dichas organizaciones consideradas de utilidad social". El art. 5 reconoce a las CACS como un tipo especializado de cooperativa, aunque no se les dedica ningún tratamiento especial. Se consagran los órganos internos ya conocidos: asamblea general, consejo de administración y comisión de vigilancia (art. 12), y se reconocen asimismo a las federaciones y confederaciones, las cuales son denominadas como cooperativas de segundo y tercer grado y a las que se aplica la misma normatividad (arts. 15 a 17).

Las CACS se constituyen por escritura pública o por acta autorizada por el alcalde de la jurisdicción (art. 19), que posteriormente es inscrita en el Registro de Cooperativas (art. 20). La misma ley prevé exenciones fiscales, como las referentes a papel sellado y timbres fiscales, impuestos por transmisión de bienes o herencias, y por adquisición de maquinaria o vehículos (art. 23). Un tema importante, y que abarca gran parte de este ordenamiento, es lo referente a la fiscalización por parte del Estado guatemalteco (art. 26). La Inspección General de Cooperativas, órgano adscrito al Instituto Nacional de Cooperativas pero con independencia funcional, administrativa y económica (art. 53), ejerce todas las funciones de supervisión y vigilancia sobre el sector (art. 55).

La Ley de Asociaciones Cooperativas de Honduras en general sigue los mismos lineamientos que su similar guatemalteca. Contempla la existencia de cooperativas de crédito y ahorro (art. 4), su inscripción en una entidad gubernamental denominada Dirección de Fomento Cooperativo (art. 6), el cumplimiento de diversos trámites ante la Secretaría de Hacienda (arts. 7 a 12), e importantes exenciones fiscales (arts. 28 y 29). Por su parte, la ley homónima de El Salvador contempla expresamente a las cooperativas de ahorro, y señala que éstas tienen "por objeto servir de caja de ahorros a sus miembros e invertir sus fondos en créditos a sus asociados o a terceros" (art. 10 fr. IV); lo anterior constituye el principio de una cooperativa "abierta", es decir, que la prestación de sus servicios puede extenderse a las personas que no tengan la calidad de socios. La supervisión de las cooperativas es encomendada al Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (art. 66), pero ni esa ley ni la de Honduras contemplan un trato especial a las CACS, sino que las sujetan a la normatividad general de las cooperativas.

Un caso distinto es el de Costa Rica. Declara en su art. 1 que las cooperativas son de "conveniencia y utilidad pública y de interés social... por ser uno de los medios más eficaces para el desarrollo económico, social, cultural y democrático"; asimismo, las define como asociaciones de personas y no de capitales, en las que los individuos se "organizan democráticamente a fin de satisfacer sus necesidades y promover su mejoramiento económico y social, como un medio de superar su condición humana y su formación individual, y en las cuales el motivo del trabajo y de la producción, de la distribución y del consumo, es el servicio y no el lucro" (art. 2). Se les exenta de diversos impuestos, se les otorgan derechos preferentes para celebrar contratos con el Estado, así como para adquirir y administrar parte del patrimonio estatal (art. 6), y se les permite cobrar créditos por la vía ejecutiva (art. 13).

Respecto de las CACS, el art. 9 permite su operación "abierta", mientras que el diverso 9 las divide en dos tipos: las de ahorro y crédito propiamente dichas, que tienen por finalidad solventar necesidades urgentes en los hogares de los asociados y facilitar la solución de sus problemas de orden económico, y las de ahorro y crédito refaccionario, que tienen por objeto procurar a sus asociados préstamos y servicios de garantía para ayudarlos al mejor desarrollo de sus actividades en explotaciones agrícolas, ganaderas o industriales. Ambos tipos comparten las características siguientes:

1. No pueden ser socios las personas que lo fueren de sociedades comerciales, formadas sobre la base de responsabilidad solidaria e ilimitada de sus miembros;
2. En ningún caso puede variarse el destino de los créditos, ni permitirse que desmejore la garantía otorgada; si se hiciera, la cooperativa tiene facultad para dar por vencido el plazo y exigir el pago del préstamo total, más los intereses y costas;

3. No tendrán límite fijo en cuanto a monto y plazo de la sumas que por concepto de ahorro y depósitos puedan recibir y "emprestar" a sus asociados, y
4. El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo puede conceder créditos dirigidos a la agricultura, para que sus asociados de escasos recursos puedan hacer efectivos sus programas de desarrollo agrícola familiar (art. 21).

La regulación y la supervisión de las CACS las efectuará la Auditoría General de Entidades Financieras, de conformidad con la Ley Reguladora de la Actividad de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas (art. 21). Aún así, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo conserva funciones importantes, como solicitar que la asamblea de asociados se conforme mediante delegados (art. 42), o convocar a asambleas cuando existan evidentes violaciones a la Ley o ante la negativa de quienes debieran hacerlo (art. 45). La liquidación de estas entidades queda a cargo de una comisión liquidadora integrada por dos miembros del Instituto, y uno de la cooperativa en cuestión (art. 89). En resumen, podemos decir que la ley costarricense soluciona algunos de los aspectos que actualmente se discuten para las SAPS, y la hacen a nuestro parecer la más avanzada de la región.

Otra nación que ha logrado desarrollar sus CACS es Colombia. Hasta agosto de 1998, la Superintendencia Bancaria (dependiente del Banco de la República) asumía el control y vigilancia de las entidades cuyos depósitos constituyeran más del 50% de sus activos totales, cuya cartera crediticia fuera igual o superior al 50% del total de activos, o cuyo patrimonio fuera superior a 6.1 millones de pesos colombianos⁷¹. La Ley de Economía Solidaria⁷² define a ésta como el "sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias, solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía" (art. 2º).

Este ordenamiento establece diversos organismos relacionados con el sector. El Consejo Nacional de Economía Solidaria es la entidad pública encargada de "formular y coordinar, a nivel nacional, las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos generales pertinentes al sistema de la Economía Solidaria" (art. 20). El Fondo de Fomento de la Economía Solidaria es una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propios, vinculada al Departamento antes citado, y sometido al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de la

⁷¹ Art. 2º del Decreto número 619 de 1998 (marzo 29) por el cual se dictan disposiciones sobre cooperativas de que trata el Decreto 1134 de 1989.

⁷² Ley 454 de 1998 (agosto 4) por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.

Economía Solidaria (art. 23). Sus funciones son el otorgamiento de créditos para los proyectos de desarrollo de las entidades y para fortalecer a las organizaciones de la Economía Solidaria, y la administración de los recursos que éstas ponen a su disposición (art. 25); su patrimonio se integra con aportaciones del sector público, privado y social (art. 26). El Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria dirige y coordina la política estatal para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las entidades del sector (art. 30). La Superintendencia de la Economía Solidaria, organismo de carácter técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sustituyó a la Superintendencia Bancaria en la inspección, vigilancia y control de las CACS (arts. 33 y 34).

Respecto de las CACS, son definidas como los "organismos de crédito especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera exclusivamente con sus asociados" (art. 41). Estas entidades están obligadas a solicitar autorización para su conversión en cooperativas financieras cuando su captación alcance el 51% del monto de sus pasivos (art. 43). Las cooperativas financieras se rigen por la legislación bancaria, son consideradas como instituciones de crédito, y se encuentran sujetas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria (art. 40). La diferencia entre las operaciones de una CAC y una cooperativa financiera, puede apreciarse en la tabla siguiente.

Cabe observar que la Ley de Economía Solidaria contempla la creación de un fondo de garantía para las CACS, con importantes prerrogativas fiscales como: 1) ser considerado como una entidad sin ánimo de lucro para todos los efectos tributarios⁷³; 2) exención de impuestos nacionales diferentes del impuesto sobre ventas, y 3) exención de inversiones forzosas –nuestro encaje legal– (art. 51). Este fondo se concretó con el Decreto 2206⁷⁴ que estableció el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, organizada como una entidad financiera *sui generis* vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y cuyo patrimonio se compone de recursos presupuestales, derechos de inscripción, recuperación de activos que se causan por una vez, y cobros por la administración de las reservas de las CACS. Consideramos que esta Ley es muy avanzada, en virtud de que estructura a las CACS en dos "escalones" determinados por sus condiciones financieras; lo anterior sirve de aliciente a las propias entidades, ya que al lograr una condición financiera sana, pueden aspirar ampliar sus actividades. Igualmente, el esquema de supervisión selectiva impuesto por el Decreto 619 y perfeccionado por la Ley 454 implican una labor supervisoría que se especializa en la medida en que la CAC se vuelve más importante en el medio.

⁷³ Recuérdese que en el caso de las SAPS, el ser entidades no lucrativas no les vale para quedar exentas del impuesto sobre la renta

⁷⁴ Decreto número 2206 de 1998 (octubre 29) por el cual se ejercen las facultades extraordinarias establecidas en el artículo 51 de la Ley 454 de 1998.

OPERACIONES DE LAS CACS (1) Y DE LAS COOPERATIVAS FINANCIERAS (2) ⁷⁵		
	(1)	(2)
Captar ahorro	✓	✓
Negociar títulos emitidos por terceros	✓	✓
Otorgar créditos	✓	✓
Celebrar contratos de apertura de crédito	✓	✓
Negociar obligaciones gubernamentales	✓	✓
Otorgar financiamientos mediante la aceptación de letras de cambio	✓	✓
Otorgar avales y garantías		✓
Efectuar operaciones de compra de cartera o factoraje sobre toda clase de títulos	✓	✓
Abrir cartas de crédito		✓
Realizar operaciones con divisas		✓
Emitir bonos	✓	✓

La inestabilidad económica que golpeó a Latinoamérica en el último trimestre de 1998, ocasionó en Colombia un alza en las tasas de interés, la contratación casi absoluta de los pasivos del sector financiero a plazos menores a 15 días, lo que dificultó a las instituciones de crédito garantizar su liquidez, y la elevación de los índices de cartera vencida, entre otros problemas. El gobierno colombiano reaccionó reduciendo los encajes —para mejorar la liquidez de las instituciones—, ampliando el suministro de liquidez permanente hacia el sistema financiero a través del Banco de la República y apoyando al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras⁷⁶. Sin embargo, esa serie de medidas no fueron suficientes para detener el deterioro del sistema financiero, por lo que en ese momento 31 de 34 CACS estaban en liquidación, y tres bajo la administración del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria; del mismo modo, la Superintendencia Bancaria había intervenido a ocho cooperativas financieras, de las cuales siete se encontraban en liquidación, afectando en total a casi 900,000 personas.

Consecuentemente, se creó el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta entidad tiene por objeto adquirir la cartera de las CACS, y cubrir los depósitos de los ahorradores que no hubieran sido liquidados por las mismas entidades a raíz de los problemas señalados. Para acceder a esos beneficios, los depositantes debían acreditar ingresos menores a dos salarios mínimos mensuales, y el Fondo les reembolsaría los primeros 500,000 pesos colombianos de sus depósitos. Asimismo, el fondo estableció una línea de crédito para la capitalización de las entidades del sector financiero, incluyendo en ellas a

⁷⁵ Arts. 47 a 50.

⁷⁶ Decreto número 2330 de 1998 (noviembre 16) por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social.

las cooperativas financieras⁷⁷. Independientemente de las fallas estructurales que las CACS colombianas hubieran podido tener, y que hubieran provocado su liquidación en gran número, llama nuestra atención la decisión con que el Estado colombiano actuó en beneficio de sus ahorradores, de la misma manera en que se hizo en México en el caso de la banca, pero tratándose en este caso de un intermediario financiero popular.

La Ley General de Cooperativas del Perú, a semejanza de la Ley de Costa Rica, declara "de necesidad nacional y de utilidad pública, la promoción y la protección del Cooperativismo, como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia y a la realización de la justicia social" (art. 1º). Su forma de constitución y organización sigue la constante regional: un acuerdo de su asamblea general elevado a escritura pública ratificado ante notario público o juez de paz (art. 11), y una dirección, administración y control confiados a la asamblea general, al consejo de administración y al consejo de vigilancia (art. 25). Es de resaltar el hecho de que pueden ser socios tanto las personas "naturales" (físicas) como las jurídicas, y de entre estas últimas, pueden serlo otras cooperativas, comunidades campesinas o nativas, PYMES y entidades del sector público (arts. 16 y 17). En cuanto a las organizaciones de integración cooperativa, contempla a las centrales cooperativas, a las federaciones nacionales de cooperativas y a la Confederación Nacional de Cooperativas del Perú, entendiéndose como las primeras a las organizaciones de fines económicos que se constituyen para prestar servicios a las cooperativas que las integren, a los socios de éstas y al público (arts. 57 y 58)⁷⁸.

Además de los beneficios fiscales que esta Ley contempla para todas las cooperativas (art. 66), se establece en específico para las CACS un régimen de inembargabilidad para sus depósitos, así como todos los beneficios fiscales dirigidos a las instituciones financieras. Estas entidades pueden asimismo captar depósitos de personas que no sean socios de ellas —cooperativa abierta—, y emitir certificados de depósitos de plazo fijo y de libre negociabilidad (art. 73). Respecto de su supervisión, esta labor estaba encomendada hasta noviembre de 1992 al Instituto Nacional de Cooperativas (art. 86). El Decreto Ley número 25,879 dispuso que fuera la Superintendencia de Banca y Seguros la entidad que ejecutara esa función, principalmente sobre las centrales cooperativas que funcionan como bancos cooperativos (art. 5º). Sin embargo, esa Superintendencia delegó a su vez en la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú la supervisión de las CACS, otorgándole importantes poderes⁷⁹, limitando

⁷⁷ Decreto número 2331 de 1998 (noviembre 16) por cual se dictan medidas tendientes a resolver la situación de los sectores financiero y cooperativo, aliviar la situación de los deudores por créditos de vivienda y de los ahorradores de las entidades cooperativas en liquidación mediante la creación de mecanismos institucionales y de financiación y la adopción de disposiciones complementarias.

⁷⁸ La estructura de una central cooperativa implica, de nueva cuenta, su apertura al público que no es socio, es decir, una cooperativa "abierta".

⁷⁹ Incluyendo el registro de las CACS, la observación o tacha de sus estatutos, la supervisión de los procesos de disolución y liquidación, la constitución del Fondo de Contingencias, la intervención de las sociedades, y la sustitución de sus directivos y funcionarios

las operaciones que pueden hacerse con socios "aportantes" y con terceros ajenos a las CACS⁸⁰, y excluyendo a la vez a esas entidades de la protección del Fondo de Seguro de Depósitos.

Aunque desprovista de conceptos doctrinarios como sus similares costarricense y colombiana, la Ley General de Sociedades Cooperativas de Bolivia ha coadyuvado a fortalecer a sus CACS. Su art. 24 las define como sociedades que se organizan con objeto de proporcionar a sus socios recursos económicos a un interés nunca superior al estipulado legalmente en el mercado bancario; consideramos que lo anterior es un límite benéfico a las operaciones de las CACS, y evita la aparición de "cooperativas" que ofrecen tasas superiores al mercado con riesgo de quebranto para sus socios. Las operaciones que permite esta Ley son las siguientes:

1. Recibir depósitos a la vista o a plazo de sus socios y de personas públicas;
2. Recibir depósitos en cuenta de ahorro;
3. Expedir bonos de caja;
4. Emitir bonos hipotecarios;
5. Efectuar préstamos a diversos plazos y con garantías personales y reales, individuales y solidarias;
6. Descontar los documentos de crédito autorizados por la ley y redescontarlos en el Banco Central;
7. Actuar como fiduciario, y
8. Respalda operaciones de financiamiento cooperativo con la garantía del Banco Central o de bancos públicos especializados.

Para el establecimiento de cooperativas, la Ley General de Cooperativas de Chile dispone un procedimiento en el cual la Dirección de Industria y Comercio emite un dictamen, y en su caso el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción autoriza su constitución (arts. 13 a 16). Estimamos que este mecanismo, a la vez que supervisa el correcto funcionamiento del sector al someterlo desde su nacimiento al control estatal, es una muestra del conservadurismo que permea en la sociedad chilena⁸¹. Por otra parte, esta Ley permite que los socios detenten proporciones distintas del capital social, sin que en ningún caso excedan del 10% (art. 22); y prevé una exención, entre otras, del 50% de todas las contribuciones, impuestos, tasas y demás gravámenes fiscales (art. 54). La regulación específica para las CACS indica que deberán contar con un comité de crédito en adición a los órganos ya conocidos (art. 115), y que las tasas

⁸⁰ Son operaciones exclusivas para los socios, por ejemplo, la recepción de depósitos, el otorgamiento de créditos directos, avales y fianzas, y los servicios de caja y tesorería (art. 6°).

⁸¹ Otro ejemplo lo es el art. 17, que además de permitir el ingreso de personas de derecho público a una cooperativa, señala que "no será necesaria la autorización del marido para que la mujer casada ingrese y actúe como socio".

máximas con que operen serán fijadas por la Dirección de Industria y Comercio, sin perjuicio de las facultades legales del Banco Central de Chile.

A semejanza de la reglamentación referente a la participación de sociedades mercantiles en todos los países de la Unión Europea, sin importar su lugar de origen, el bloque comercial conocido como Mercosur ya cuenta con disposiciones legales en el mismo sentido, aunque de manera todavía embrionaria en lo que toca a las CACS. La Ley de Cooperativas de la República Argentina, en su art. 15, permite el funcionamiento de cooperativas constituidas en el extranjero, siempre que realicen las modificaciones conducentes. Asimismo, permite la participación de entidades públicas—inclusive el Estado Nacional— dentro de estas empresas, y las habilita para poder ser concesionarias de la prestación de servicios públicos (arts. 19 y 20). Su capital se encuentra representado por cuotas sociales indivisibles y de igual valor, transferibles sólo entre los asociados y que pueden estar bajo el régimen de copropiedad (arts. 24 a 30).

En cuanto a la fiscalización, esta actividad está encomendada en primera instancia a los órganos internos de las cooperativas por medio de los síndicos que elige la asamblea (art. 76), auxiliados por servicios de auditoría externa (art. 81). Lo anterior, sin perjuicio de la regulación que al efecto aplique el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, organismo descentralizado del Ministerio de Bienestar Social (art. 105), y de las demás autoridades que se encuentren encargadas de aplicar regímenes específicos para determinadas actividades (art. 99). En relación con el crédito, se prohíbe el cobro de accesorios que reduzcan la cantidad efectivamente prestada a menos del monto nominal de préstamo, se dispone que las tasas pasivas no pueden exceder en un punto porcentual de las tasas cobradas por los bancos en operaciones semejantes (art. 115), y se permite la captación de recursos de terceros ajenos a las CACS (art. 116).

El último ejemplo de sistema cooperativo latinoamericano que estudiaremos es el paraguay. La Ley de Cooperativas del Paraguay permite la operación de entidades extranjeras dentro del territorio paraguayo cuando exista reciprocidad con el país de origen, y se adapten a los postulados de la Ley (art. 23). Asimismo, autoriza la formación de bancos cooperativos, cuya capitalización se hace por certificados de aportación de las cooperativas, centrales cooperativas y socios individuales; los mismos son de inversión y fomento, pudiendo realizar todas las operaciones activas y pasivas para el fomento y desarrollo de la economía cooperativa, en igualdad de condiciones con los demás bancos. A estas entidades les son aplicables las disposiciones de la Ley Orgánica del Banco Central del Paraguay y la Ley General de Bancos y otras Entidades Financieras, incluyendo el régimen de supervisión y vigilancia (art. 103).

Podemos observar en la legislación aplicable a nivel latinoamericano, una constante preocupación por parte de las autoridades, de fomentar la constitución y desarrollo de las CACS. Este apoyo se manifiesta ya sea mediante importantes exenciones fiscales, como a través de la supervisión y vigilancia aplicadas por los propios organismos públicos e inclusive los bancos centrales de

cada país, aplicando en no pocos casos la normatividad correspondiente a las instituciones bancarias tradicionales; inclusive se llega a casos extremos como el de Colombia, donde el gobierno apoyó a los ahorradores con recursos fiscales para proteger, aunque fuera parcialmente, los ahorros depositados en las CACS quebradas. De igual forma, existe un reconocimiento generalizado a las cooperativas "abiertas", y se permite la operación de CACS constituidas en un país distinto, preferentemente de naciones con las que se tienen fuertes vínculos comerciales (los casos de Centroamérica y del Mercosur).

Los resultados de una regulación extensiva son evidentes, y dan fe de la importancia que han alcanzado las CACS en la economía de la región. Debemos recalcar que se trata de entidades reales, que dan servicio a personas reales con un gran potencial económico que no son atendidas por la banca tradicional. Debemos superar nuestra costumbre de mirar únicamente al norte, y percatarnos de los resultados que hoy se están dando en Latinoamérica, para concluir que, en materia de financiamiento, la banca ni es todo ni es lo mejor. Citamos a modo de ejemplos los siguientes:

1. La Cooperativa Financiera "Dinámica" de El Salvador, en 1997 tenía una membresía de 12,680 socios, que conformaban el 2% de la población económicamente activa del país; en México, eso significaría que un solo intermediario agrupara a más de 450,000 personas, cuando la SAP con mayor membresía, la CPM, apenas superaba las 340,000 a fines de 1998⁸²;
2. Las CACS de la República Dominicana, en 1997, conformaban el 0.7% de los activos del sistema financiero local⁸³, cifra que se eleva al 13.6 en Honduras⁸⁴ 19% en Costa Rica⁸⁵, 50% en Paraguay⁸⁶ y que apenas llega al 0.4% en nuestro país;
3. Las CACS de Guatemala se encuentran interconectadas entre sí, realizan operaciones en tiempo real y han establecido oficinas en los Estados Unidos y otros países de Centroamérica, para recibir depósitos vía electrónica⁸⁷;
4. El sistema Fedecrédito de Costa Rica comercializa seguros, administra fondos de inversión, lleva cuentas

⁸² GARCÍA, RENÉ, *Cambio de estructura financiera a través de la movilización de ahorro*, en CMCAC, *op. cit.*

⁸³ RAFAEL GERARDO, VIRGINIO, *Expansión de los servicios de las cooperativas de ahorro y crédito de la República Dominicana*, en CMCAC, *op. cit.*

⁸⁴ AMAYA, CARLOMAGNO, *Estabilidad y desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito de Honduras*, en CMCAC, *op. cit.*

⁸⁵ VARGAS, MARIO, *Sistema corporativo de Costa Rica*, en CMCAC, *op. cit.*

⁸⁶ RIQUELME, ANA BEATRIZ, *Movimiento cooperativo paraguayo*, en CMCAC, *op. cit.*

⁸⁷ CIFUENTES, SÍNCRITO, *Construcción de una red financiera cooperativa*, en CMCAC, *op. cit.*

- corrientes en colones y dólares, y ofrece tarjetas de crédito y de débito⁸⁸;
5. Los créditos a la vivienda de Coopsibaté en Colombia, totalizaron 104 millones de dólares en 1997, y constituyeron apenas el 43.6% de su cartera crediticia⁸⁹;
 6. La supervisión compartida de las CACS peruanas ha generado provisiones de cartera en la totalidad de las entidades⁹⁰;
 7. Las 26 CACS que controla la Superintendencia de Bancos del Ecuador tuvieron un crecimiento real del 22.5% durante 1997⁹¹;
 8. El sistema brasileño de CACS cuenta con 1,079 cooperativas, dos bancos, una confederación nacional, una asociación nacional y 11 centrales de crédito, que mueven recursos por 3,000 millones de dólares (800 millones de capital propio, 1,600 millones de depósitos, 400 millones de fondos de reserva y 200 millones de remanentes)⁹²;
 9. Siguiendo la tendencia imperante en el Canadá, los Estados Unidos, España y otros países europeos, la supervisión de tres cuartas partes de los sistemas de cajas de ahorros en América Latina es ejercida por las autoridades financieras, mismas que se apoyan en "organismos corporativos gremiales fuertes y altamente calificados, que actúan como rectores del sistema e interlocutores con las autoridades, le prestan servicios a sus entidades agremiadas y permiten al Estado ejercer una supervisión 'de segundo piso' o incluso delegada o coordinada con dichos organismos"⁹³.

8. INFLUENCIA EN EL AHORRO POPULAR DE MÉXICO. La experiencia de las cajas de ahorro en todo el mundo ha tenido resultados positivos, como puede desprenderse de los numerales anteriores. Cada uno de los modelos descritos ha ejercido una influencia real en México, a excepción quizás del latinoamericano,

⁸⁸ VARGAS, MARIO, *op. cit.*

⁸⁹ DÍAZ ECHEVARRÍA, HÉCTOR JULIO, *Experiencia de Coopsibaté en micro-empresa*, en CMCAC, *op. cit.*

⁹⁰ RABINES RIPALDA, MANUEL, *Estado del movimiento de cooperativas de ahorro y crédito del Perú*, en CMCAC, *op. cit.*

⁹¹ REINOSO, FABIÁN, *Experiencia de supervisión directa en Ecuador*, en CMCAC, *op. cit.*

⁹² LOPES DE ALBUQUERQUE, MARCONI, *O cooperativismo de crédito no Brasil, evolução recente e estrutura atual*, en CMCAC, *op. cit.*

⁹³ VARGAS DURÁN, ALEJANDRO, *Perspectivas del sector de sociedades de ahorro y préstamo desde el punto de vista de la CNBV*.

pero que consideramos importante en virtud de lo ya señalado⁹⁴. Una constante es que en los casos analizados, el Estado se ha preocupado por dotar a esta actividad de una regulación apropiada, que reconoce su importancia, la fomenta a través de incentivos fiscales, promueve u obliga a su integración en organizaciones gremiales, ejerce la supervisión y control a través de sus propias dependencias o en conjunto con las mismas entidades, y en no pocos casos, deposita sus atribuciones precisamente en las entidades de representación.

La influencia de los agentes externos, sin embargo, no ha llegado en el caso mexicano a la adopción de estos mecanismos, mismos que, debemos reconocer, son solicitados frecuentemente por las SAPS y en alguna medida por las CAPS, pero que no son asimilados por las autoridades financieras a través de normas de Derecho Positivo. Su momento de mayor impacto fue en la introducción del concepto del cooperativismo financiero a fines de los años cuarenta, cuando algunos sacerdotes católicos⁹⁵ estudiaron los métodos de educación popular en la Universidad de San Francisco Xavier en Antigonish, Nueva Escocia. Esta experiencia se prolongó a través de la asesoría de la Asociación Nacional de Uniones de Crédito en Madison, Estados Unidos, y fructificó en las primeras cajas populares que se instalaron en México. Podemos afirmar, sin embargo, que la influencia de los Estados Unidos ha sido superada por la del Movimiento *Desjardins*, sin que por ello se siga recurriendo a ella, sobre todo en eventos multilaterales.

Esta organización, a través de su filial *Développement international Desjardins*, suscribió con FONAES el 16 de febrero de 1993 un contrato de consultoría, asesoría y capacitación especializada para el establecimiento del sistema de Cajas Solidarias. El objetivo principal era apoyar a FONAES "para la creación y operación de un sistema integral de organizaciones que tendrán por objeto la captación de recursos entre sus integrantes, para su colocación entre ellos mismos y que, en lo sucesivo, se les denominará Cajas Solidarias. Como resultado, se llevaron a cabo estudios de factibilidad informática, selección de personal y definición de perfiles, diagnósticos de las organizaciones rurales con posibilidad de constituirse en Cajas Solidarias y demás actividades para garantizar la consolidación de esas entidades⁹⁶. Asimismo, *Desjardins* ha supervisado de cerca la evolución de las Cajas Solidarias, y las ha provisto de programas de cómputo para dar soporte a sus operaciones financieras.

Por otra parte, a finales de 1998, el Gobierno del Estado de Guanajuato contrató los servicios de *Desjardins* para iniciar su programa "Multiplica", con objeto de obtener la asesoría técnica y la capacitación necesarias a fin de difundir el sistema de cajas de ahorros en la Entidad. Para ello, se invitó a participar a

⁹⁴ Aunque EGUIA VILLASEÑOR consigna el apoyo de la Unión Panamericana, de la Confederación Cooperativa del Caribe y del Banco Nacional de Costa Rica, entre otros, en la conformación del movimiento cajista. EGUIA VILLASEÑOR, FLORENCIO, *En manos del pueblo*, pp. 94 y ss.

⁹⁵ En concreto, los padres Carlos Talavera y Manuel Velázquez. EGUIA VILLASEÑOR, *op. cit.*, pp. 13 y ss.

⁹⁶ FONAES, *Cajas Solidarias*, pp. 17-18.

diversos intermediarios tales como Caja Libertad (una "sociedad cooperativa"), Acremex (una caja de ahorro desregulada), CPM (una SAP) y el propio Sistema Santa Fe de Guanajuato. Con lo anterior, se espera difundir la cultura del ahorro, así como diversificar y fortalecer las fuentes de financiamiento para las PYMES de ese Estado.

Dado su *status* formal como integrantes del sistema financiero mexicano, pero sin olvidar sus raíces cooperativistas y su compromiso social, la mayor influencia extranjera sobre las SAPS ha provenido de las cajas de ahorros españolas. Estimamos que la obra social, por ejemplo, únicamente se explica por el ejemplo español, pues es el único de los modelos estudiados cuya legislación obliga expresamente a la realización de esa actividad y de manera directa, a diferencia de casos como el francés, en el que la obra social se entiende como el otorgamiento de créditos a las entidades públicas en condiciones preferenciales para la ejecución de obras comunitarias.

Casi a partir de su creación, las SAPS han contado con la cooperación y la asesoría de las cajas de ahorros españolas, ya sea a través de la CECA o de algunas cajas en lo individual, tal y como señalamos en el Capítulo anterior. Sin embargo, estimamos que esta relación debe prolongarse hasta la normatividad aplicable, adoptando todos aquellos esquemas que permitan el desarrollo de las saps, tales como operaciones adicionales, esquemas fiscales adecuados, creación de fondos de garantía, y mecanismos de autorregulación en los que una entidad representativa del sector realice las labores básicas, coadyuvando con la autoridad estatal para la aplicación de la ley. La adopción de los modelos español o quebequense, o de los esquemas de supervisión compartida latinoamericanos, no implicaría su adopción "extralógica", sino que en todo caso deberán adecuarse a las circunstancias mexicanas.

CAPÍTULO V LA DESREGULACIÓN DEL AHORRO POPULAR

1. Consideraciones preliminares. 2. El fenómeno regulatorio en el sistema financiero mexicano. 3. ¿Es conveniente la regulación del ahorro popular? 4. La quiebra de las *savings & loan associations*. 5. Los esquemas piramidales en los Estados Unidos y Albania.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. En los Capítulos anteriores hemos intentado mostrar el panorama general del sistema financiero, haciendo énfasis en su aspecto normativo; lo anterior, por considerar que de éste se desprenden tanto sus características esenciales, como la posición que guardan sus principales actores: las autoridades y las entidades financieras. En este sentido, creemos que no fue ociosa la atribución que el legislador constituyente otorgó al Gobierno Federal respecto de la intermediación y los servicios financieros; en efecto, una actividad tan importante, en la que los intermediarios financieros manejan recursos ajenos, no podía ser extraña al *imperium* del Estado mexicano. Por otra parte, también estudiamos al ahorro popular como un hecho real que, en nuestro medio, adopta diversas formas y mecanismos, algunos de ellos sometidos a una política regulatoria, otros distantes por completo a este concepto.

En cuanto a las SAPS, observamos que están rodeadas de un marco regulatorio completo, aunque perfectible, que abarca casi todos los aspectos de su vida corporativa y económica, con autoridades que poseen —y a veces ejercen— atribuciones en relación con ellas. Todo lo anterior se justifica por los nobles propósitos del fomento al ahorro, su impacto positivo en la economía nacional, un ordenado crecimiento y desarrollo de las actividades financieras, y la seguridad de los ahorros de medio millón de mexicanos, que en su mayoría pertenecen a las clases sociales menos favorecidas. Por otra parte, la experiencia internacional muestra una tendencia uniforme en la que el Estado participa activamente en la regulación de los intermediarios, ya sea por sí mismo a través de órganos especializados, o en un esquema de colaboración con las entidades reguladas.

La regulación del ahorro popular en México, repetimos, está representada por todo el marco normativo aplicable a las SAPS, además del que corresponde al PAHNAL y, en mucho menor medida, a las CAPS. También señalamos las insuficiencias de estos esquemas, y los errores en que, a nuestro

juicio, las autoridades han incurrido al aplicarlos; de todo lo anterior podemos concluir que la regulación del ahorro popular es necesaria y a la vez es perfectible. Sin embargo, existe una preocupante tendencia a desregular esta actividad en virtud de que no es percibida en su correcta magnitud ni en su impacto social. Asimismo, se intenta justificar esta tendencia en razón del "adelgazamiento" del Estado y en la necesidad de que el público usuario participe activamente en los mecanismos de autorregulación. Es por ello que en el presente Capítulo revisaremos la política de desregulación que el Gobierno Federal ha implementado, y el efecto que tendría sobre los intermediarios populares en general, y en las SAPS en particular.

2. EL FENÓMENO REGULATORIO EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.

Como pudimos apreciar a través del estudio de las leyes correspondientes, el sistema financiero mexicano se encuentra regulado en casi todos sus aspectos por leyes especiales para cada tipo de intermediario. Estos cuerpos normativos regulan cada aspecto de su existencia, desde su constitución hasta su extinción, pasando por su organización, funcionamiento y operaciones. Son procesos exhaustivos y en buena medida discrecionales, que son aplicados por entidades gubernamentales especializadas, las cuales otorgan autorizaciones, determinan capitales mínimos y aplican sanciones. Es tal el cúmulo de normas que, como hemos podido apreciar, algunos autores proponen la implementación de leyes únicas para el sector; asimismo, las entidades financieras hacen eco de los reclamos de otros sectores económicos, y solicitan con frecuencia una reducción de la regulación, tanto en términos de normas aplicables como en la determinación de criterios para tal o cual trámite a fin de eliminar la discrecionalidad, lo que repercutiría favorablemente en su desarrollo y utilidades.

El PND 1995-2000 prevé el establecimiento de un programa de desregulación, orientado a revisar y mejorar las disposiciones normativas vigentes, con lo que se pretende impulsar la creación de empleos del sector productivo nacional y la competitividad de las empresas en el nuevo entorno internacional¹. En este contexto, el 24 de noviembre de 1995 se publicó en el DOF el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Económica (ADAE), se instaló el Consejo para la Desregulación Económica² y se firmaron diversos acuerdos de coordinación en la materia con los Gobiernos Estatales. La finalidad de este esfuerzo es llevar a cabo la revisión y desregulación de los requisitos, plazos y trámites vinculados al establecimiento y operación de las empresas, previstos en disposiciones legislativas y administrativas de carácter federal.

¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p. 159.

² Órgano de apoyo técnico y consultivo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para el cumplimiento del ADAE, integrado por los titulares de la propia Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y los de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social, y el Gobernador del BM.

De manera concreta, el ADAE pretende reformar y simplificar sistemáticamente los trámites federales vigentes en función de criterios de legalidad, eficiencia y optimización de tiempo y recursos. Simultáneamente, aspira a crear una disciplina en el establecimiento de nuevos requisitos contenidos en todo proyecto de disposiciones normativas elaborados por las dependencias y entidades paraestatales. La reforma se lleva a cabo bajo el procedimiento siguiente:

1. Cada dependencia o entidad paraestatal hace un inventario de los trámites y plazos vigentes y remite, conforme a los lineamientos definidos en el propio ADAE, la información relativa;
2. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con el apoyo del Consejo para la Desregulación Económica y la participación de las dependencias y entidades paraestatales correspondientes, lleva a cabo una revisión de los trámites y plazos conforme a los criterios establecidos en el ADAE;
3. Se propone reducir los trámites vigentes cuando éstos no se justificaran y se mejorarían, en su caso, los que debieran subsistir, y
4. Se crea un Registro Federal de Trámites Empresariales, en el que se inscribirán todos los trámites vigentes, no pudiendo la autoridad exigir mayores trámites a los registrados.

El art. 2º fr. III del Acuerdo, define a la empresa como toda "persona física o moral constituida o por constituirse conforme a la legislación vigente, tenga o no fines de lucro, incluidos cualesquiera sociedades, asociaciones y fideicomisos". Como podemos apreciar, este concepto es muy vasto, y abarcaría tanto a las sociedades mercantiles como a otras personas que pudiera pensarse que no realizan ninguna actividad comercial, como las asociaciones religiosas o las instituciones de asistencia privada. Consecuentemente, se entiende que las sociedades que se encuentran reguladas por la legislación financiera están comprendidas dentro de esa definición, por lo que las autoridades involucradas (SHCP, CNBV y BM) deben someter sus trámites a la revisión del Consejo para la Desregulación Económica, con miras a disminuir en lo posible el número de trámites y requisitos, así como la discrecionalidad en las resoluciones de esas autoridades.

Ahora bien, tal y como observamos en el Capítulo III al estudiar la normatividad aplicable a las SAPS, esa regulación está repleta de actos discrecionales por parte de la autoridad. En la vida de una SAP, el primero de ellos lo constituye el proceso de autorización para constituirse y operar como tales. Señala el art. 38-C de la LGOAC que la solicitud debe acompañarse de:

1. 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 presente Ley, y a las demás disposiciones aplicables;
2. 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;
3. Relación de socios fundadores y monto de su aportación, así como de probables administradores y principales directivos, y
4. La demás documentación e información que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se requiera para el efecto.

El punto 4 anterior deja abierta una amplia puerta a la SHCP para demandar al solicitante cualquier elemento que juzgue conveniente; asimismo, no se establecen los parámetros o criterios bajo los cuales los elementos aportados serán evaluados, a fin de determinar los casos en los cuales la autoridad puede otorgar la autorización solicitada, por lo que podemos concluir que, en casos extremos, la SHCP pudiera otorgar una autorización a los grupos de personas que cumplieran los requisitos que establece el artículo señalado, aunque el proyecto en sí fuera inviable, con los efectos previsibles a futuro; o bien, que una solicitud que cumpliera sobradamente con dichos requisitos y constituyera una iniciativa prometedora, se viera truncada por elementos ajenos al cumplimiento de la norma.

Consideramos que el hecho de que la LGOAAC requiera las opiniones de la CNBV y del BM para la emisión de autorizaciones, fue pensado como un "candado" a la autoridad reguladora. Sin embargo, debemos aclarar que esos actos no entrañan la obligación de la SHCP para obedecerlos, por lo que pueden pasarse por alto. Este esquema se establece para las SAPS en toda clase de autorizaciones: una solicitud acompañada de la información que la autoridad le requiera, la emisión de sendas opiniones por parte de otras entidades, que si bien influyen no son determinantes para el otorgamiento de la autorización, y una resolución discrecional que no está sujeta a criterios previamente establecidos y visibles en un ordenamiento. Sin embargo, no descalificamos esta discrecionalidad, por las siguientes consideraciones.

3. ¿ES CONVENIENTE LA REGULACIÓN DEL AHORRO POPULAR? Todos hemos sufrido la experiencia de tener que realizar algún trámite ante la autoridad, y nos enfrentamos ante múltiples escollos, a cuál más absurdo. Si este fenómeno lo extrapolamos a toda la sociedad y a la economía en su conjunto, tenemos que

estar de acuerdo en que la desregulación de las actividades empresariales es un paso imprescindible para el fomento a la economía en particular, y para cualquier actividad en general que involucre a un particular con un servicio que proporciona el Estado. Sin embargo, también consideramos que la desregulación no debe abarcar, al menos de modo tan exhaustivo como lo pretende el ADAE, a los intermediarios financieros, ya que la intervención del poder gubernamental es necesaria para garantizar el correcto funcionamiento de aquéllos; lo anterior, en virtud de la magnitud de las operaciones que se realizan, su impacto en la economía nacional, el peligro potencial de que se involucren agentes nocivos (léase narcotráfico) y el deber del Estado de velar por la integridad de los derechos y del patrimonio de los particulares.

Por lo que toca al ahorro popular, estimamos que su desregulación implicaría daños potencialmente mayores a los beneficios que se buscarían obtener, pues los activos del sector que peligrarían no son el patrimonio de accionistas, mismos que detentan el control de sus sociedades, sino los ahorros del público. No es lo mismo que los accionistas de una empresa pierdan sus inversiones, que los ahorradores pierdan sus ahorros; los primeros invierten excedentes y no la totalidad de su patrimonio, tienen mayores conocimientos financieros y acceso a fuentes de información a veces privilegiada, mientras que los ahorradores no cuentan en su mayoría con conocimientos técnicos y financieros sofisticados, y la estructura del poder en cada agrupación pudiera mantenerlos alejados de los mecanismos de control, como los comités de vigilancia.

En este sentido, consideramos que no debe desregularse el ahorro popular; por el contrario, deben establecerse controles en la gestión de esos intermediarios para que su operación sea eficaz y transparente; debe fomentarse la efectiva participación de los socios en la conformación de los órganos de gobierno y de vigilancia, y los mecanismos de supervisión deben hacerse más certeros y ágiles, ya sea directamente a través de la autoridad facultada, o en un ejercicio de colaboración en el que participen la misma autoridad y una entidad representativa del sector. Esta autorregulación deberá incluir aspectos contables, financieros y prudenciales, así como la conformación de un fondo de contingencia que ayude a desterrar la noción de que el Gobierno Federal debe hacer frente en última instancia a las responsabilidades derivadas de una mala gestión.

Las consecuencias de mantener parcialmente desregulado el ahorro popular en México son funestas, y afectan no tan solo a los individuos, sino a comunidades enteras en las que se asientan entidades de este tipo manejadas por gente sin escrúpulos, que con la promesa de fabulosas ganancias captan los ahorros del público y desaparecen con ellos. Estos hechos ya suceden regularmente en México, la mayoría de ellos en provincia por contar con una menor presencia bancaria, por lo que también se encuentran poco documentados. Van desde casos muy localizados como "Capricornio" en Sinaloa, las Uniones de

Crédito de Sinaloa y de California³, Grupo Johnny, Renacimiento, Ginsa, El Puente, Madre y Maestra, San Sebastián y Caja Popular Venceremos, entre otras donde los desfalcos van de \$12 millones hasta \$500 millones⁴, hasta casos más elaborados como los de las SAPS Canafo, Credicaja y, últimamente, Crédito y Ahorro del Noroeste, cuyas circunstancias ya señalamos en el Capítulo III.

Un caso típico fue el representado por la Promotora del Valle de Michoacán, A. C. Esta caja de ahorro –desregulada, claro está– captó recursos en su mayoría provenientes de trabajadores que emigraron a los Estados Unidos. Sus administradores desaparecieron súbitamente en 1990, llevando consigo una cantidad cercana a los 240 mil millones de “viejos” pesos y afectando a 20 mil familias michoacanas. La única fuente de recuperación la constituyeron algunos inmuebles que la Promotora había adquirido, los cuales fueron embargados por el fisco federal pero cuyo valor, en su conjunto, no superaba los N\$20'000,000. El entonces presidente del Partido Revolucionario Institucional, Luis Donald Colosio, recibió las peticiones del grupo de defraudados⁵ y gestionó ante la SHCP la transmisión de la propiedad de los inmuebles a un banco de desarrollo, a fin de que se enajenaran y se distribuyera el producto entre los afectados, preferentemente entre quienes tenían una menor cantidad depositada en la caja de ahorro para así beneficiar al mayor número de personas⁶.

Otro caso: en octubre de 1994, bajo la acusación de que la “sociedad de ahorro y préstamo (sin ninguna relación con nuestras SAPS) de Nuevo Laredo” realizaba captación irregular de recursos, la CNBV intervino y disolvió a esa agrupación; sin embargo, las autoridades no hallaron rastro de más de \$1,000 millones, los ahorros de casi 5,000 inversionistas. José Ocampo Verdugo, administrador de la sociedad y conocido como “El Rey de las Cajas”, culpa a los bancos donde tenía depositados esos recursos, salió delante de las acusaciones que se formularon en su contra, y hoy es cabeza visible de más de 28 CAPS (casi desreguladas) que, según él mismo, agrupan a 900 mil socios⁷.

Estos hechos sirven para ilustrar la importancia que a nuestro parecer tiene la regulación, no de una manera que asfixie a los intermediarios, sino que coadyuve a su sano desarrollo y garantice en la medida de lo posible la integridad de los ahorros del público. No debemos esperar a que sucedan acontecimientos similares a los de la banca tradicional, en la que se modificó el sistema de garantía a los depósitos hasta que todo el sistema bancario, y el país entero, se vieron

³ LIZÁRRAGA, FRANCISCO ET AL., “En voz alta”. *La Voz de la Frontera*, 6 de octubre de 1996.

⁴ HOWARD, GEORGINA, “Cajas de ahorro, fuera del contexto de banca social”. *El Financiero*, 2 de junio de 1996.

⁵ Mismo que posteriormente se autodenominó “Movimiento Social de Ahorradores Luis Donald Colosio”.

⁶ Se tiene noticia de que los responsables fueron posteriormente capturados, en estado de insolvencia, y organizaron una caja de ahorros al interior del centro penitenciario en el que fueron recluidos.

⁷ ARANDA, JULIO, “Bajo el estigma del fraude, las cajas de ahorro populares se preparan para desplazar a la banca en los créditos a la industria...”. *Proceso*, núm. 1170, 4 de abril de 1999.

amenazados. La solución a esta problemática tampoco reside en apoyar a los defraudados con recursos fiscales, toda vez que se estaría aplicando lo que se ha denominado "populismo financiero", en el que se relaja la disciplina a la que deben estar sujetos tanto las entidades como los propios ahorradores⁸, por no decir que no alcanzaría FOBAPROA ni IPAB alguno para cubrir ese boquete. A continuación ofrecemos algunos ejemplos de otros países en los que la falta total o parcial de una política regulatoria tuvieron efectos negativos en las economías y en las sociedades.

4. LA QUIEBRA DE LAS SAVINGS & LOAN ASSOCIATIONS. El término *bank* en los Estados Unidos designa de manera genérica al intermediario financiero que emite títulos, con el fin de adquirir otros valores emitidos por terceros, más que para comprar bienes o servicios no financieros⁹. Estas instituciones pueden ser los bancos, cajas de ahorro (*savings banks* y *credit unions*), asociaciones de ahorro y préstamo, aseguradoras, fondos mutuales y otras más. Las asociaciones de ahorro y préstamo (*savings & loan associations* o *s&l*) son instituciones especializadas en préstamos hipotecarios destinados a un segmento de la población que, traducido a nuestro medio, pudiera identificarse con los usuarios del ahorro popular¹⁰.

Las *s&l* se originaron en 1831, con el propósito de permitir a sus accionistas obtener fondos para la construcción de viviendas. Los participantes eran llamados accionistas y no depositantes, pues sus contribuciones a la asociación representaban derechos de propiedad sobre los activos más que una obligación respaldada por los mismos. Los accionistas podían pedir fondos prestados, que eran liquidados a la asociación después de que el último de ellos obtenía un crédito. Estas asociaciones eran llamadas originalmente *building societies*, pues compraban tierras y construían viviendas para sus miembros; cuando estas instituciones comenzaron a otorgar créditos a gente que planeaba construir en sus propias tierras, así como adquirir viviendas ya existentes, las asociaciones comenzaron a llamarse *building & loan societies*. Eventualmente se dejó de obligar a los accionistas a contratar créditos hipotecarios, con lo que crecieron las sumas destinadas al otorgamiento de préstamos¹¹.

Estas instituciones son definidas por ROSENBERG como "cooperativas mutuales, instituciones financieras cuasi-públicas, propiedad de sus miembros (depositantes), y reguladas por el estado o por el gobierno federal. La asociación recibe los ahorros de sus miembros y usa estos fondos para financiar préstamos

⁸ PARAMO, M. DAVID, "El Arbolito o el riesgo de abrir las puertas al populismo financiero". *El Economista*, 21 de abril de 1999.

⁹ KAUFMAN, GEORGE G., *The U. S. financial system*, pp. 41-42.

¹⁰ El término *thrift* identifica tanto a las cajas de ahorro, uniones de crédito y *s&l*, como a los pequeños depósitos realizados por ese público no tan "sofisticado" que no acude a las instituciones bancarias tradicionales.

¹¹ BRUMBAUGH JR., R. DAN, *Thriffs under siege: restoring order to American banking*, pp. 2, 4-6

hipotecarios a largo plazo para sus miembros y para el público en general. Estas asociaciones pueden también estar organizadas como corporaciones propiedad de sus accionistas¹². Estas sociedades, a nivel federal, estaban reguladas a través de la *Home Owners Loan Act* de 1933¹³, que estableció el *Federal Home Loan Bank System*, una red de s&L similar al Sistema de la Reserva Federal. Durante los años ochenta, muchas s&L se transformaron de instituciones mutuales a sociedades por acciones para financiar su crecimiento y ofrecer servicios adicionales¹⁴.

La primera crisis ocurrió en la última década del siglo pasado, cuando la competencia entre las s&L nacionales y estatales provocó la quiebra de numerosas instituciones de ambos bandos; esta problemática condujo a la imposición de leyes en varios estados destinadas a restringir las actividades de las "nacionales" y a sacarlas finalmente del negocio. La segunda crisis llegó con la Gran Depresión de los años treinta. Aunque las s&L no aceptaban depósitos a la vista, también sufrieron retiros masivos para mantener el poder adquisitivo de sus socios. Las instituciones pudieron mantener difícilmente su liquidez, pues sus activos eran casi en su totalidad créditos hipotecarios sin solventar. Además, por tradición, era normal mantener una baja posición de efectivo para lograr mayores utilidades, y varios estados desalentaban la creación de reservas, forzando prácticamente a la repartición de utilidades. Al profundizarse la Depresión, los activos disminuyeron y muchas s&L quebraron.

En 1932, el *Federal Home Loan Bank Act* creó el *Federal Home Loan Bank Board* para dar liquidez a los ahorros y a las instituciones. Un año más tarde, el Congreso aprobó el *Banking Act*, creando el *Federal Deposit Insurance Corporation* y obligando a todos los bancos y s&L a afiliarse. El *Home Owners' Loan Act* de 1933 dio al *Bank Board* poderes para registrar y regular a las s&L. Finalmente, el Congreso aprobó en 1934 el *National Housing Act*, el cual creó el *Federal Savings and Loan Insurance Corporation* (FSLIC); con ello, se estableció una regulación diferenciada entre la banca y las s&L. Para 1933 estos sistemas regulatorios estaban consolidados en ambos casos; a través del seguro a los depósitos de las s&L, el gobierno federal asumía sustancialmente el riesgo directo de los mismos¹⁵.

¹² ROSENBERG, J. M., *Dictionary of banking and financial services*, p. 589.

¹³ La supervisión estatal evolucionó desde finales del s. XIX, y consistió en reportes voluntarios dirigidos a funcionarios públicos hasta inspecciones obligatorias por parte de éstos. La supervisión comenzó a limitar un creciente número de actividades, como la conformación de los balances, el otorgamiento de créditos dirigidos a la construcción de viviendas, y la negación de autorizaciones para constituir s&L en lugares donde no parecían ser necesarias. BRUMBAUGH, *op. cit.*, p. 6.

¹⁴ Como consecuencia de la Ley Cincotta-Conklin, comentada en el Capítulo anterior, el Congreso de los Estados Unidos permitió a las s&L la posibilidad de otorgar créditos comerciales y al consumo, emitir tarjetas de crédito y ofrecer servicios de banca. FITCH, THOMAS, *Dictionary of banking terms*, p. 540.

¹⁵ BRUMBAUGH, *op. cit.*, pp. 8-9.

La crisis de las S&L, el mayor escándalo económico de los Estados Unidos en los últimos cincuenta años, tuvo su origen en la región conocida como el *Sunbelt*, que corre desde Luisiana, Oklahoma, Texas, Arizona, Colorado y llega hasta California¹⁶. Se trataba de una región depauperada, dedicada a la agricultura –principalmente el algodón–, que vio sus mejores tiempos en las décadas de los sesenta y setenta, y cuya población (anglosajones en su vasta mayoría) muestra una marcada indisposición frente al gobierno y un individualismo a ultranza; irónicamente, todos los presidentes de los Estados Unidos desde Richard Nixon, provienen de esa región, y el mismo gobierno tiene una fuerte presencia a través de la posesión de extensos territorios, obras públicas y subsidios agrícolas. Con la victoria de Ronald Reagan en 1980, se dismanteló la política energética del país, a excepción de la conformación de la reserva estratégica; se eliminaron los controles de precios sobre los combustibles, se alentó el gasto en defensa y los cortes a los impuestos, lo que contribuyó a crear un clima de ambición (*get rich quick*) en una población de bajos ingresos¹⁷.

La industria de las S&L, cuyo principal propósito como ya quedó asentado era otorgar préstamos hipotecarios para gente de clase media, tenía sus depósitos asegurados por el FSILIC cada uno hasta por 40,000 dólares. Cuando a finales de los años setenta, el gobierno de los Estados Unidos actuó para combatir la inflación restringiendo el circulante, uno de los efectos fue un gran incremento en las tasas de interés. Las leyes requerían que los ahorros de estas entidades pagaran tasas de sólo 5.5%, mientras que los bancos comerciales pagaban el 12% o más. Ante la acelerada fuga de capitales de las S&L, el gobierno reaccionó aprobando leyes que les permitían ofrecer tasas de interés competitivas, elevó la cobertura del FSILIC a 100,000 dólares¹⁸, y permitió que se extendiera el rango y naturaleza de sus inversiones, aceptando inclusive recursos captados por comisionistas; es decir, se adoptaron prácticas desregulatorias eliminando los candados que rodeaban la actividad de estas sociedades, en lugar de sustituirlos por otros más laxos que fomentaran su operación responsable, lo que constituye la desregulación.

Como consecuencia de lo anterior, las S&L no pudieron captar más recursos en un mercado saturado, depósitos a los que además había que pagar mayores intereses¹⁹; en el otro lado de la balanza estaban los créditos que ya habían otorgado, los cuales también sufrieron las consecuencias del alza de intereses, por lo que se frenó la demanda de préstamos y en no pocos casos los deudores dejaron de pagar. Así, el valor neto de las S&L se desplomó de 32 mil

¹⁶ Se calcula que la mitad de los activos de las S&L que fueron adquiridos por el gobierno federal, se originaron en Texas y Oklahoma.

¹⁷ LYNN, GLENNY en LONG, ROBERT EMMET (EDITOR), *Banking scandals: the S & LS and BCCI*, p. 7.

¹⁸ Se dice que esta elevación del monto asegurado obedecía al noble sentimiento de que "todos los depositantes y particularmente aquéllos con modestos ahorros, deben recibir algo del mercado a cambio de los mismos". GLASSMAN, JAMES K. en LONG, *op. cit.*, p. 27.

¹⁹ Mayores intereses, en menor tiempo y teniendo como único soporte los activos hipotecarios, que estaban contratados a plazos mucho más largos. Cfr. BRUMBAUGH, *op. cit.*, p. 15.

millones de dólares en 1980, a 3,700 millones en diciembre de 1982²⁰. Aun así se dio un paso adicional hacia la desregulación en 1982, cuando el equipo de cabilderos de las s&L promovió reformas legislativas que las liberaron del mandato de préstamos a la vivienda para las cuales habían sido creadas²¹, permitiendo la inversión de hasta el 40% de su capital en inmuebles no residenciales, y hasta el 30% en préstamos al consumo; simultáneamente, el *Federal Home Loan Bank Board* bajó los niveles de reservas requeridos²², y estados como California, Texas y Florida adoptaron legislaciones aún más liberales para sus entidades locales, que después de todo también estaban cubiertas por el FSLIC²³.

Podemos afirmar que las anteriores fueron las causas "estructurales" de la quiebra de las s&L, es decir, las motivadas por fallas o ausencia de dispositivos regulatorios; sin embargo, faltan por relacionar los elementos humanos, aquéllos en los que los administradores, los socios y en no pocas ocasiones los políticos abusaron de la figura, lo que en sí mismo constituye una grave falla en la regulación. Dentro de los cambios legales que operaron en aquella época, y en un intento desesperado de capitalizar a las sociedades, se permitió que prácticamente cualquier persona adquiriera el control de una s&L. Con la llegada de esos "nuevos banqueros" al negocio, se dieron muchos casos en los que saqueaban las tesorías por medio de créditos relacionados que no se sometían a ninguna normatividad especial; se inscribía en las nóminas a amigos y parientes, se otorgaban préstamos a personas influyentes en las esferas gubernamentales, se adquirían muebles e inmuebles a nombre de la sociedad pero destinados al provecho de particulares, o simplemente se daba un uso directo e irrestricto de los bienes de las s&L²⁴.

Los errores no fueron exclusivos de los particulares. En febrero de 1986 la *General Accounting Office* estimó que el FSLIC necesitaría 22,500 millones de dólares para poder liquidar las s&L en quiebra y pagar a sus depositantes. El ejecutivo solicitó al congreso 15 mil millones, preferentemente de las primas del seguro más que provenientes de recursos fiscales, pero la petición se mantuvo congelada por meses; un año y medio después de la estimación de la *General*

²⁰ LYNN, *op. cit.*, p. 7.

²¹ Este fue uno de los primeros ejemplos en los que se manifestó la vulnerabilidad del Congreso de los Estados Unidos ante grupos de personas extendidos sobre una amplia superficie geográfica, pero representados por pequeñas agrupaciones; es decir, el populismo en la meca del capitalismo.

²² Las medidas para bajar los requerimientos de capitalización se subestimaron, en parte porque se pensó que los problemas del sector eran transitorios. A principios de los ochenta, se requería que las s&L tuvieran un capital equivalente al 5% de sus activos; esta cifra se redujo al 3% en 1982. NATIONAL COMMISSION ON FINANCIAL INSTITUTION REFORM, RECOVERY AND ENFORCEMENT, *Origins and causes of the S & L debacle*, p. 8.

²³ La *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act* de marzo de 1980 autorizaba a las s&L para emitir cuentas de cheques para personas físicas y sociedades no lucrativas, y eliminaba los techos a las tasas de interés. En octubre de 1982 se aprobó la *Garn-St. Germain Depository Institutions Act*, autorizando depósitos a la vista para clientes mercantiles, y una nueva cuenta de mercado de dinero para responder a los fondos de mercados de dinero. BRUMBAUGH, *op. cit.*, pp. 15-16.

²⁴ LYNN, *op. cit.*, pp. 22-24.

Accounting Office, el congreso aprobó apenas 10,800 millones. Al año siguiente, el FSLIC instrumentó una nueva solución: vender las sociedades a ricos compradores a precios muy bajos, con incentivos fiscales para los adquirentes; el costo sería cubierto con recursos que se esperaba fueran del congreso después de la elección presidencial de 1988. En la prisa por vender las S&L, se incurrió en errores e irregularidades, todo con cargo a los contribuyentes pero entregando nuevas fortunas para los compradores²⁵.

El colapso de estas sociedades golpeó al presupuesto federal de 1991, forzó al presidente George Bush a dar marcha atrás a su política de no más impuestos ("*Read my lips: no-more-taxes*"), minó la confianza en las finanzas estadounidenses y terminó con las carreras de políticos ligados con las S&L. Se descubrió asimismo que el último secretario del Tesoro nombrado por Reagan (su hermano Donald), el cual había sido presidente de Merrill Lynch, había promovido el surgimiento de los comisionistas, encargados de captar depósitos para las sociedades. Asimismo, que uno de los hijos de Bush, Neil, fue director de una S&L a los 30 años, la cual tuvo que cerrar con un costo de 1,000 millones de dólares para los contribuyentes; el caso salió a relucir una vez que George Bush aseguró su elección en 1988²⁶.

Los años ochenta han sido llamados por algunos "una década de avaricia", y el sector bancario de los Estados Unidos ciertamente se ajusta a esa definición. El escándalo de las S&L no tuvo paralelo en cuanto al costo que sigue teniendo para los contribuyentes, quienes seguirán pagando en las siguientes décadas: el costo final se estima entre 500 mil millones y un billón de dólares²⁷. Consideramos que en el centro de ese escándalo estuvo la política macroeconómica implementada por las autoridades estadounidenses, misma que no tuvo en cuenta el impacto que tendría en las S&L. De la misma forma, la desregulación del sector desencadenó la avaricia de sus administradores, llevó a puestos de dirección a gente sin experiencia ni escrúpulos, captó dinero de manera irresponsable, canceló una importante fuente de financiamiento para las clases más modestas, y comprometió importantes recursos fiscales. Los anteriores son ingredientes que ya eran conocidos por las instituciones y autoridades bancarias en México, pero en ese caso no se aprendió la lección; no debe permitirse que pase lo mismo con el ahorro popular.

5. LOS ESQUEMAS PIRAMIDALES EN LOS ESTADOS UNIDOS Y ALBANIA. En el inciso anterior, intentamos describir el caso de la quiebra de un intermediario financiero formal, que incluso gozaba de la protección que brindaba un fondo de

²⁵ GLASSMAN, *op. cit.*, pp. 31-32.

²⁶ LYNN, *op. cit.*, pp. 11-14.

²⁷ LONG, *op. cit.*, pp. 11-12. El impacto sobre el producto interno bruto de los Estados Unidos promedió los 19,000 millones de dólares durante los años ochenta, y alcanzó los 40,000 millones a mediados de la presente década (0.6% del PIB). NATIONAL COMMISSION ON FINANCIAL INSTITUTION REFORM, RECOVERY AND ENFORCEMENT, *Origins and causes of the S & L debacle*, p. xi.

garantía a los depósitos de su clientela. No se trataba, pues, de entidades desreguladas o de actividades desarrolladas de manera clandestina o con la tolerancia de la autoridad. Por el contrario, las fuentes consultadas coinciden en que la conjunción de varias circunstancias económicas, políticas y sociales —el sistema conocido como *reaganomics*—, catalizadas por un relajamiento en los procedimientos regulatorios implementados por el estado, dieron como resultado la debacle del sector, y con ello, el salvamento que las autoridades tuvieron que implementar con recursos fiscales para proteger los intereses del público ahorrador, perteneciente en su mayoría a las clases sociales más débiles de los Estados Unidos.

Periódicamente se dan noticias acerca de escándalos financieros, en los que gente sin escrúpulos pasa por encima de las normas y se aprovecha de su posición en la administración de las entidades financieras para obtener ganancias desmedidas, en no pocas veces, y a fin de evitar daños a la clientela, la autoridad decide aplicar recursos fiscales, lo que disminuye considerablemente la cantidad que el usuario pierde, a cambio de castigar a la totalidad de la población, aunque sea de manera mínima. Y si esto sucede entre los intermediarios regulados, no podemos esperar menos de escenarios en los que existen pocos o nulos controles, como lo vimos en el caso de las cajas populares mexicanas, carentes de toda norma regulatoria. La afectación a las comunidades puede ser mayúscula, como intentaremos mostrar a continuación con dos ejemplos, uno de los cuales revistió incluso rasgos de comedia pero que se volvió un clásico en su país, y el otro que puso en peligro la estabilidad y la misma existencia de una nación.

En 1919, un oficinista de 35 años de una empresa de importaciones y exportaciones bostoniana llamado Charles Ponzi, inició un negocio con cupones internacionales de respuesta postal, una forma de reenvío postal prepagado usado en la correspondencia internacional. Ponzi descubrió que un cupón adquirido en un país con una moneda depreciada (en ese momento España o Italia) podía ser negociado en los Estados Unidos hasta en cinco veces su valor nominal. Sin embargo, también averiguó que el valor total de los cupones emitidos en todo el mundo pocas veces excedía de \$75,000 dólares. Sin embargo, armado de este pretexto y de su supuesto "aprendizaje" de los secretos financieros, y aprovechando la ignorancia de los inmigrantes europeos, convenció a sus vecinos de invertir con él sus escasos ahorros, prometiéndoles una utilidad del 50% en 90 días.

Su esquema se basaba en prometer fabulosas ganancias en poco tiempo y captar recursos de un sujeto, a quien pagaría sus utilidades con el dinero que recibía posteriormente de dos o más personas que ingresaban posteriormente, a quienes a su vez pagaba los réditos pactados con los recursos recibidos de otros "clientes". Este mecanismo asemejaba una pirámide en la que Ponzi se encontraba en la cúspide, pudiendo sustraer recursos de las capas inferiores de la pirámide. El único requisito para operar este esquema era que la base de "clientes" nunca se agotara, con objeto de que los recién llegados "financiaran" las ganancias de los anteriores, lo que desde luego es imposible. Por

otra parte, en ese "negocio" no había una inversión real, pues no se generaba nueva riqueza, sino que el dinero únicamente cambiaba de manos sin financiar una actividad productiva²⁸.

El universo de incautos no llegó a agotarse, a pesar de que *The Securities Exchange Company*, la institución que creó para dar cuerpo a sus maquinaciones, extendió sus operaciones a través de seis estados, de Maine a Nueva Jersey. Fueron sus errores los que precipitaron su caída, como permitir que un cuerpo independiente de auditores examinara su escasa contabilidad. Asimismo, cometió errores pueriles que pusieron de manifiesto su escaso conocimiento del medio bancario, como la documentación de operaciones en simples tarjetas, la liberalidad con que pagaba los réditos si aún faltaban algunos días para el vencimiento, y su ignorancia acerca de transferencias de dinero a Italia para ayudar a su familia, entre otros²⁹. Asimismo, con la investigación encima de él y para procurarse popularidad entre sus "inversionistas" y potenciales electores –pues consideró seriamente la posibilidad de postularse para alcalde de Boston–, cambió su política y ofreció el 50% de intereses ya no en 90 días, sino en 45.

Para julio de 1920, la Comisión Bancaria de Massachusetts inició una investigación, la cual tuvo que detener al serle advertido que carecía de facultades para regular lo relativo a los cupones de respuesta postal; Charles Ponzi se ostentaba como comerciante de divisas, actividad desregulada en ese entonces. No fue sino hasta que las operaciones de Ponzi involucraron a un banco, el *Hanover Trust Company*, cuando esa Comisión pudo investigar y delineó el esquema piramidal. Mientras tanto, y ante los problemas que ya veía venir, Ponzi saqueó el *Hanover* aprovechando su puesto de presidente del consejo de administración que logró al adquirir una importante participación accionaria con los recursos de sus "inversionistas". Hasta ese momento, ninguna persona había perdido sus depósitos, pero se pusieron al descubierto todas las irregularidades y resultó que Charles Ponzi, quien recibía hasta 200,000 dólares diarios, causaría la quiebra de seis bancos bostonianos y defraudaría a más de 11,000 personas, por un monto de más de 10 millones de dólares³⁰.

Los "esquemas Ponzi", aquéllos en los que se invita a los recién ingresados a una pirámide para obtener enormes utilidades a partir de una pequeña inversión en un lapso relativamente corto, aparecen de vez en cuando y utilizan preferentemente canales de comunicación como el correo. El Servicio Postal de los Estados Unidos con regularidad emite alertas sobre "esquemas que prometen que su buzón pronto estará repleto de dinero si decide participar". Se trata de las "cadenas postales", en las que se envía una pequeña suma de dinero

²⁸ DARBY, MARY, "In Ponzi we tru\$t". *Smithsonian Magazine*, diciembre de 1998. El esquema de "pedirle a Pedro para pagarle a Pablo, conocido como una pirámide, también es llamado desde 1920 un 'esquema Ponzi'".

²⁹ Por tratarse de un personaje que mereció pasar a los anales financieros, sus hazañas fueron documentadas y son publicadas periódicamente, como en HYND, ALAN, *The pied piper of Boston*.

³⁰ KNUTSON, MARK C., *The remarkable criminal financial career of Charles K. Ponzi*.

a una persona que encabeza una lista y se añade el nombre propio al final de la misma. A continuación se envían copias de la lista a varias personas, para que ellas hagan lo mismo, y se espera a recibir el dinero; muchos de los nombres en las cadenas corresponden en realidad a la misma persona, quien se beneficiará de incautos que, a su vez, ni siquiera recuperan el costo de enviar por correo las copias de las listas³¹. Ésta es una práctica completamente desregulada en los Estados Unidos³² y en la que el único freno es una prohibición legal para emplear el correo con estos fines³³.

Recientemente, las pirámides han cobrado una nueva dimensión al hacer uso del ciberespacio, diseminadas en el Internet y requiriendo tal vez no el envío de dinero, sino de disquetes, *software* u otros bienes informáticos. De nueva cuenta, la constante es que estos esquemas operan haciendo uso de medios casi completamente desregulados, ajenos a la autoridad y sin posibilidad de ejercer una vigilancia o de detectar irregularidades. En los Estados Unidos, uno de los últimos esquemas de este tipo apareció en el Internet en 1998 con el nombre de "Mega\$Nets"³⁴. Esta cadena muestra cinco nombres y direcciones; el recién ingresado debe enviar veinte dólares a cada una de esas personas, quienes a cambio envían un código de cómputo especial. Con los cinco códigos, pueden quitarse los "candados" al programa Mega\$Nets, con el fin de poder copiarlo y distribuirlo con el nombre propio dentro de la lista. Si otras personas quieren quitar los "candados" a su copia de Mega\$Nets, deben enviarle al remitente la misma cantidad. De nueva cuenta, estamos ante un esquema piramidal, en un medio desregulado y que, además, puede emplearse para distribuir "virus" informáticos³⁵.

Los anteriores fueron casos dentro de una nación desarrollada en los que, por falta de una regulación adecuada, surgen grupos que defraudan al público, explotando la natural ambición humana y haciendo uso de esquemas piramidales que surten efecto en tanto existe un universo suficiente de incautos. Cuando ese universo se agota, las consecuencias son funestas para la comunidad, que puede ser tan pequeña o tan grande como se quiera. Con el

³¹ UNITED STATES POSTAL INSPECTION SERVICE, *Chain letters*.

³² De hecho, uno de los delitos por los cuales fue acusado Charles Ponzi, fue el involucrar al Servicio Postal en su pirámide, al notificar a sus "inversionistas" sobre el próximo vencimiento de sus títulos a través de una tarjeta postal.

³³ Además de las "cadenas" postales, de las pirámides y de los esquemas del tipo Ponzi, existen las cadenas administradas, en la que todo el dinero circula a través de un "administrador", el cual retiene una pequeña suma por cada pago hecho a los participantes. Se señala que, en caso de que se denuncie un fraude, en este tipo de esquemas es más fácil deslindar responsabilidades, pues el administrador está casi siempre bien identificado. FEDERAL TRADE COMMISSION, *Pyramid schemes, Ponzi schemes and related frauds*.

³⁴ WANG, WALLACE, *Cracking the Mega\$nets chain letter scam*.

³⁵ En septiembre de 1997, el sistema de cómputo de la Universidad de Cincinnati disminuyó notablemente su rendimiento, debido a que llegaron hasta dos millones de mensajes a un estudiante que estableció una cadena en Internet. Ante la falta de una regulación que tipificara los fraudes cometidos a través de ese medio, las autoridades no pudieron acusarlo más que por "posesión de herramientas criminales" (su propia terminal de cómputo) y "uso no autorizado de propiedades" (el sistema de cómputo de la Universidad). BRICKING, TANYA, "UC computer fraud case shows how net can be misused". *The Cincinnati Enquirer*, 7 de noviembre de 1997.

propósito de llamar la atención sobre las consecuencias de la desregulación financiera, a continuación expondremos un caso extremo en el que toda una nación se vio arrastrada a los esquemas piramidales, y que cuando sobrevino la fuga de esos capitales, se produjo un desorden y una anarquía tales que amenazaron la existencia misma del país.

La República de Albania, situada en la península balcánica entre Grecia y Yugoslavia, y separada de Italia por el Mar Adriático, tiene una población poco mayor a los tres millones de habitantes, en un territorio montañoso con una superficie similar a la del Estado de Guanajuato. Al término de la Segunda Guerra Mundial, y hasta finales de los años ochenta, tuvo un gobierno comunista que adoptó la más estricta ortodoxia estalinista, lo que generó su aislamiento del resto del campo socialista con el consecuente retraso económico. Actualmente, más de la mitad de su producto interno bruto es generado por el sector primario, mismo que ocupa a una proporción semejante de la población, en tanto que un 15% o 20% del mismo indicador proviene de las remesas de dinero que los emigrantes envían a sus familias. Al colapsarse el sistema de planificación centralizada (1990) ocurrió una severa crisis económica, que se resolvió mediante la privatización de empresas y tierras, la exportación de materias primas, y la aprobación de leyes financieras, las cuales crearon un clima propicio para la inversión y el crecimiento a tasas anuales del 10%³⁶.

El proceso electoral de 1996 trajo consigo el relajamiento de las políticas privatizadoras, con lo que se incrementó la inflación. Tras las elecciones de mayo de 1996, ampliamente denunciadas como irregulares por la comunidad internacional y los medios de comunicación independientes, la situación política se deterioró aún más. El Partido Democrático³⁷, buscando la legitimación de su poder, permitió el surgimiento de estructuras llamadas "fundaciones de caridad"; estas estructuras no eran más que esquemas piramidales, que ya existían con anterioridad con objeto de "lavar" dinero proveniente del narcotráfico. La euforia que provocaron estas sociedades en todos los niveles de la sociedad albanesa es explicable, pues ofrecía tasas de interés del 10% al 25% mensuales; de esta manera, se captaron 1,500 millones de dólares provenientes de 500,000 albaneses, la mitad de la población económicamente activa.

La gente vendía sus casas y tierras para invertir en las pirámides, mientras que los trabajadores emigrantes en Grecia e Italia retiraban sus ahorros de los bancos para transferirlos a Albania³⁸. Ante esta situación, para preservar el estado de cosas y la influencia positiva que este *boom* traía para ellas, las autoridades albanesas evitaron difundir cualquier información sobre el funcionamiento de dichas estructuras, llegando inclusive a prohibir al gobernador del Banco Central la emisión de advertencias. Asimismo, promovieron un clima tal

³⁶ EUROPEAN FORUM FOR DEMOCRACY AND SOLIDARITY, *The economic situation in Albania*.

³⁷ Formado por excomunistas que se adaptaron a la nueva situación tras la caída del comunismo, y siguieron dominando la escena política del país.

³⁸ GENC, GREVA, *Pyramid schemes: Albania 1996-1998*.

que cualquier crítica a las "fundaciones de caridad", aun las provenientes del Fondo Monetario Internacional, parecían ofender a toda la nación y a sus autoridades, a quienes estaban ligadas pública y frecuentemente³⁹. Las autoridades todavía proclamaban la legitimidad de estos esquemas a finales de 1996, cuando era obvio que el engaño había llegado a su fin.

En primero lugar, algunas empresas comenzaron a disminuir las tasas de interés y a imponer restricciones a las inversiones; por ejemplo, permitiendo el retiro de los intereses, mas no del capital. En un mecanismo donde la única fuente generadora de riqueza era la confianza del público, al perderse ésta se paraliza totalmente el sistema. En diciembre de 1996 comenzaron a quebrar las pirámides más pequeñas, y la ira del pueblo se dirigió al gobierno, que aún proclamaba la viabilidad de las "fundaciones". La oposición política acusó al presidente Berisha de solapar a la mafia, que se escondía detrás de las pirámides, y de financiarse a través de ellas. El 15 de enero se declaró la quiebra de *Malvasia*, la principal pirámide del país, y comenzaron los desórdenes en la capital, Tirana, y en otras ciudades. El gobierno reaccionó limitando el monto de los retiros al equivalente de 300 dólares diarios, pero esta medida fue claramente insuficiente, por lo que el día 23 se prohibieron en definitiva este tipo de sociedades.

Irónicamente, los mayores desórdenes ocurrieron en el sur del país, el cual había disfrutado de mayor prosperidad, al menos en términos albaneses, gracias a que antes de la crisis su economía ya estaba controlada por mafias de narcotraficantes; al tener dinero para invertir, la población de esa zona sufrió las mayores pérdidas⁴⁰. A la represión del ejército —que se tradujo inclusive en bombardeos aéreos— siguió el saqueo, por parte de la población civil, de prácticamente todas las instalaciones gubernamentales y de los escasos comercios e industrias; asimismo, la población allanó fuertes, polvorines y arsenales militares, y se apoderó de la mitad de la marina de guerra, con lo que súbitamente gran parte de esa gente manejaba armas equiparables a las de las fuerzas armadas⁴¹. Las turbas se encargaron incluso de abrir las puertas de las prisiones y liberar a toda suerte de reos, desde peligrosos criminales comunes hasta presos políticos, uno de los cuales representaba a la vieja guardia comunista, pasó a dirigir una de las facciones en combate y se convirtió en un factor real de poder⁴².

³⁹ Por ejemplo, el grupo *Vefa* otorgó fuertes donativos a la campaña del presidente Sali Berisha. *S/A*, "Albania's house of cards". *The Economist*, 12 de octubre de 1996. Los recursos se destinaban asimismo a otros fines, menos políticos pero más frívolos: *Vefa* pagó 450,000 dólares por un anuncio en la revista *Eurosport*, *Gjallica* invirtió un millón en la realización del concurso *Miss Europa* en Tirana, y *Xhaferi* pagó 400,000 dólares por un jugador argentino de fútbol para un club local. GENC, *op. cit.*

⁴⁰ NELAN, BRUCE W., "The Ponzi revolution". *Time*, 17 de marzo de 1997.

⁴¹ MERGIER, ANNE MARIE, "Derrumbe económico, caos social, colapso institucional, ante la furia de una nación engañada con el 'milagro' capitalista". *Proceso*, núm. 1064, 23 de marzo de 1997.

⁴² SULLIVAN, STACY, "A case of alarming anarchy". *Newsweek*, 24 de marzo de 1997.

Se calcula que en tres meses murieron 1,500 personas, otras 20,000 resultaron heridas, y 10,000 más se refugiaron en Italia. El vacío de poder que se produjo trastocó a casi todas las instituciones albanesas, con el consecuente incremento en la criminalidad y el flujo de enervantes hacia Europa Occidental. Fue preocupante también la inestabilidad que representaba Albania en la región, toda vez que se temió un flujo de armamento desde ese país hacia Macedonia y la región de Kosovo en Yugoslavia, en la que ya comenzaban a darse disturbios; una reacción por parte de esos estados hubiera podido generar la respuesta de Turquía, que apoyaba al gobierno albanés, y de Grecia, rival de los turcos en la región y que tuvo que recibir a un importante número de refugiados albaneses⁴³. Los bienes de las "fundaciones" que fueron confiscados por las autoridades apenas alcanzaban 300,000 dólares, comparados con los 1,500 millones que el público perdió. El gobierno albanés prometió restituir las pérdidas, pero en ese momento se calculaba que cada persona recuperaría no más del 50% de su inversión, la cual sería pagada en bonos estatales denominados en *lek*, la moneda nacional que, con esta crisis, perdió el 35% de su valor⁴⁴.

Consideramos que un posicionamiento de las autoridades financieras mexicanas en el sentido de desregular el ahorro popular, haría que las semejanzas entre México y Albania fueran potencialmente riesgosas. Lo anterior, toda vez que se abandonarían los ahorros de una gran cantidad de gente, la más pauperizada del país, a merced de unos cuantos, lo cual no es una hipótesis de libro de texto, sino que como hemos visto, se ha sucedido con preocupante frecuencia. A lo anterior debemos añadir la visión que, no sin razón, el mexicano tiene de sus autoridades, la responsabilidad que le atribuye a las mismas y la autoexcusa que siempre ejerce cuando se le enfrenta a sus propios defectos, fenómenos que se dan en las sociedades del antiguo bloque socialista y, en general, en todas las naciones que transitan de un régimen totalitario a uno democrático. En el largo, exasperante camino hacia la "normalidad democrática" por el que seguimos, corremos el riesgo de intoxicarnos de libertad⁴⁵. A este respecto, el principal escritor albanés, Ismail Kadaré, señalaba:

"Esa fiebre materialista se impuso en todas partes, y se convirtió en el rostro del nuevo orden democrático. Los albaneses dieron la impresión de que sólo aspiraban a recuperar el tiempo perdido, a enriquecerse por todos los medios.

"Fue en ese contexto cuando se produjo el episodio de las Sociedades Piramidales y, sobre todo, su derrumbe. Lo que vivieron decenas de miles de familias albanesas fue un verdadero drama. Haber explotado ese drama con fines políticos fue el colmo de la hipocresía y del cinismo.

⁴³ ABRAMOWITZ, MORTON I., "Why Albania matters". *Newsweek*, 24 de marzo de 1997.

⁴⁴ GENÇ, *op. cit.*

⁴⁵ "Fue avaricia, eso es todo", dijo Ismet Manallari, un cambista en Tirana. 'Vivimos ahora en una sociedad capitalista, pero aún tenemos la vieja mentalidad comunista: esperamos que el gobierno haga todo por nosotros. Y culpamos al gobierno por todo'. El régimen no manejó los esquemas [piramidales], pero tampoco los reguló ni tampoco advirtió a la gente de su quiebra inminente". NORDLAND, ROD Y SULLIVAN, STACY, "North vs. south". *Newsweek*, 17 de marzo de 1997.

En ese asunto, todo el conjunto de la clase política tuvo la culpa, es decir el gobierno, la oposición y quienes moldean la opinión: prensa de todas las tendencias: oficial, antigubernamental, nacionalista, de derecha, de izquierda, etcétera... Todos sabían la verdad. Todos callaron.

"Culpable también lo es esa fracción de la población que era consciente de lo que pasaba, pero que seguía metida en esa aventura con la esperanza de que los perdedores no se reclutarían en sus rangos, sino en los de los más crédulos y menos informados. Fue así como se desarrolló —y adquirió proporciones colosales— ese juego miserable en el que cada uno debe intentar engañar a su vecino. Se dejó prosperar una autointoxicación sin precedente y se permitió que el país se unificara en un baño de inmoralidad. Cuando, seis meses antes de la bancarota, el ministro de Finanzas se atrevió a criticar abiertamente en la televisión albanesa el carácter falaz de estas Sociedades Piramidales, todo el mundo le cayó encima y le impidió seguir hablando"⁴⁶.

La exposición de los ejemplos anteriores tuvo como objeto advertir sobre las consecuencias negativas de la desregulación. Por ello, iniciamos con la exposición del estado que guarda esta materia en nuestro país, seguida de la problemática que recurrentemente se presenta en México y en otras partes del mundo. La consecuencia extrema de esta falta de atención es el caso albanés, que por la violencia y el peligro que entrañó para la estabilidad de esa nación no puede dejarse pasar. Recordemos que en todo caso, estas organizaciones operaron no con dinero propio, sino con recursos provenientes de los ahorradores que, por ignorancia o ambición desmedida, invierten en esquemas precarios. Finalizamos este Capítulo no sin antes reiterar la importancia que, a nuestro juicio, tiene la regulación para el buen funcionamiento de los intermediarios financieros, especialmente los que se enfocan hacia el ahorro popular, es decir, hacia las clases sociales más desprotegidas.

⁴⁶ KADARÉ, ISMAIL, "No dejen que Albania se suicide, pide el escritor Ismail Kadaré a la comunidad internacional". *Proceso*, núm. 1064, 23 de marzo de 1997.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo, hemos intentado dar un panorama general del ahorro popular en México, así como del papel que juegan las SAPS en el mismo, sus perspectivas y la experiencia internacional en materia de servicios financieros para las clases populares. Al hacerlo, tratamos de abordar el tema desde sus mismos inicios, tanto históricos como doctrinarios; en este sentido, por fuerza tuvimos que abarcar al sistema financiero mexicano, en el cual se encuentran insertas las SAPS. El autor pretendió abreviar de fuentes ya conocidas, como lo es la abundante literatura en materia financiera; respecto del ahorro popular mismo, tratamos de suplir las carencias en cuanto a material bibliográfico a través de nuestra experiencia y contacto con el sector, que si bien pudiera parecer insuficiente o subjetivo, esperamos que nos ayude a salvar deficiencias como las comentadas por Bertrand Russell:

"Aristóteles mantenía que las mujeres tienen menos dientes que los hombres; aunque estuvo casado dos veces, jamás se le ocurrió comprobar tal afirmación examinando la boca de sus esposas. También decía que los niños eran más sanos si eran concebidos cuando soplaba viento Norte... que el hombre mordido por un perro rabioso no se vuelve rabioso, pero sí cualquier otro animal... que la mordedura de musaraña es peligrosa para el caballo, especialmente si la musaraña está embarazada... y así sucesivamente. No obstante los clásicos directores de colegio, que jamás han observado un animal, excepto el gato y el perro, continúan elogiando a Aristóteles por su fidelidad a la observación"¹.

Consideramos que nuestra aportación a este tema no es ni con mucho significativa; tan solo nos esforzamos por reunir elementos dispersos y darles un orden coherente, intentando aplicar experiencias diversas al fenómeno del ahorro popular en México y hallarles alguna interpretación. En este punto, viene a nuestra mente la frase de algún pensador acerca de la originalidad de la investigación: si se roba de un autor, es plagio, si se roba de varios, es investigación. Pues bien, hemos consumado el robo, tomando ideas de diversos autores para alcanzar las conclusiones siguientes, las cuales deben entenderse como resultado de nuestra particular percepción de la realidad, conclusiones imperfectas y limitadas, pero al fin nuestras:

¹ Citado por MOCHÓN MORCILLO, FRANCISCO Y MORA SÁNCHEZ, ANTONIO (COORDINADORES), *Dinero y banca: la problemática del sistema financiero español*, p. 189.

PRIMERA: La intermediación masiva y profesional del crédito trajo como consecuencia su institucionalización y su modernización material y jurídica, hasta alcanzar su estado actual. Una de estas características es la regulación y la vigilancia de la actividad financiera por parte del Estado, papel que podemos encontrar incluso entre las culturas más antiguas. Las facultades de la autoridad para operar las políticas regulatorias en muchos casos se han depositado en organismos especializados, y se han impuesto requisitos para que los particulares se dediquen a estas actividades. Asimismo, el otorgamiento del crédito y la aparición de servicios complementarios se dio en función de la especialización de las ramas industriales. Estas mismas características se presentan en la historia del sistema financiero mexicano, a pesar de que la actividad financiera se dio hasta la época colonial.

SEGUNDA: El desarrollo de la actividad financiera en México ha seguido un patrón determinado por los acontecimientos históricos; en este sentido, las entidades financieras se vieron sacudidas por la inestabilidad política y social (Independencia, Revolución, estatización de la banca), mientras que florecieron en épocas posteriores de paz (colonia, porfiriato, "desarrollo estabilizador"); tal fue el caso de la banca de desarrollo, la cual pretendió dar cumplimiento a algunos de los postulados revolucionarios. Por otra parte, la función regulatoria del Estado mexicano no se limitó a la organización de los intermediarios, sino que se extiende a la protección de los ahorros del público y a la canalización de esos recursos a actividades productivas. Esta preeminencia gubernamental puede explicarse por la tradicional omnipresencia del Estado en todas las esferas; sin embargo, se justifica por las especiales características del sector financiero.

TERCERA: En virtud de la preponderancia que han tenido las instituciones de banca múltiple por encima del resto de las entidades financieras, no encontramos un concepto jurídico que enmarque la normatividad aplicable a todos ellos. Sin embargo, la definición de Derecho Bancario formulada por MENDOZA MARTELL y PRECIADO BRISEÑO para el sistema bancario, bien puede adaptarse para todo el sistema financiero: se trata de un conjunto de normas jurídicas de Derecho Público, Privado y Social que regulan la prestación del servicio de banca y crédito; la autorización, constitución, funcionamiento, operación, fusión, disolución y liquidación de los intermediarios financieros bancarios, así como la protección de los intereses del público, delimitando las funciones y facultades que en materia bancaria detentan las autoridades financieras mexicanas.

A esta definición pueden añadirse las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, los intermediarios bursátiles, las AFORES y demás entidades, y en nuestra opinión, debería suprimirse la mención del Derecho Social. Nos atrevemos a afirmar lo anterior, toda vez que la protección de la dignidad humana

de aquellos miembros de la sociedad que, por su debilidad económica y cultural, no pueden tratar en condiciones de igualdad con el poder económico —y que los autores citados ejemplifican con la protección a los intereses del público—, se encuentra inmersa dentro del Derecho Privado, en el que el Estado actúa con su potestad soberana para asegurar la convivencia armónica de sus integrantes.

CUARTA: La constitución y operación de las entidades financieras se encuentra regulada exhaustivamente en el Derecho Positivo, partiendo de la facultad del Poder Legislativo para legislar respecto de la intermediación y de los servicios financieros. Se trata de una regulación perfectamente diferenciada para cada tipo de intermediario, que es aplicada por autoridades con un alto grado de especialización, con lo que se demuestra la intención del Estado mexicano de participar en el ordenamiento y desarrollo del sector. El legislador dotó a estas autoridades de sendas facultades que promueven un equilibrio, un esquema de pesos y contrapesos entre ellas mismas, con lo que se logra la estabilidad en el ejercicio del poder sobre el sector financiero.

Este equilibrio, sin embargo, es muy frágil, y pudiera romperse con resultados funestos para el mismo sistema en caso de que se intentara alterarlo. Las iniciativas presentadas en 1998 y 1999 ante el Congreso de la Unión que buscaban transformar a la CNBV en un órgano desconcentrado del BM en el primer caso, y en un organismo autónomo con facultades regulatorias en el segundo, traería a nuestro juicio mayores daños que beneficios. En el primer caso, consideramos que una interpretación armónica e integral del séptimo párrafo del art. 28 constitucional, nos lleva a que el Constituyente Permanente acotó la función del Instituto Central a la regulación de la política monetaria y a la operación de los servicios financieros. Por otra parte, dudamos de la viabilidad jurídica que tendría la transformación de la CNBV en un órgano desconcentrado de un organismo autónomo, y la concentración de todas las facultades en un mismo Instituto implicaría conflictos de intereses, que concentrarían todo tipo de presiones, políticas inclusive, y minarían la autonomía del Banco Central.

QUINTA: El sistema financiero ha desatendido a un amplio sector de la sociedad mexicana, pues las instituciones de crédito se ubican tan solo en la tercera parte de los municipios del país. Esta marginalización financiera también se refleja en el número de habitantes por sucursal bancaria, que es desproporcionado en comparación con otros países, en el número de cuentas de ahorro, y en la masiva concentración de recursos en una exigua proporción de las cuentas manejadas por la banca. Esta tendencia se explica por la pauperización del país, que impide la práctica del ahorro en su forma tradicional; por factores financieros, pues los gastos de administración de la banca son elevados en comparación con las utilidades que pudieran obtener del manejo de esas cuentas, e inclusive por factores culturales, como el menosprecio de la capacidad y el

conocimiento financiero de la población desbancarizada, y la desconfianza que ésta tiene a su vez en relación con el sector financiero.

SEXTA: La gente de escasos recursos, en contra de lo que pudiera pensarse, sí practica el ahorro, sí tiene nociones financieras y representa un riesgo crediticio razonable. La experiencia demuestra que las necesidades de este sector se enfocan a la satisfacción de sus necesidades básicas, así como a proveerse de los bienes necesarios para el autoempleo, por lo que los créditos deben otorgarse tomando en cuenta la capacidad de repago del mismo. Por otra parte, el ahorro sí se practica entre la gente de escasos recursos, aunque no siempre se hace acumulando dinero, sino bienes que pueden almacenarse y enajenarse o empeñarse fácilmente.

Como consecuencia de esa desatención, las clases populares han establecido una gran diversidad de organismos informales que les proveen de servicios financieros. Estas entidades varían en cuanto a su tamaño, organización y duración, y se fondean mediante recursos públicos o de organizaciones no gubernamentales, o a través de la captación directa de ahorros. La experiencia ha enseñado que el primer tipo de fondeo no propicia la cultura del ahorro, es deficiente y económicamente inviable, pues descansa en los subsidios, exige requisitos desmedidos, no aplica mecanismos eficientes de cobro de cartera y no tiene incentivos para hacerlo.

SÉPTIMA: Los actos de los Congresos Estatales, específicamente los de Querétaro y Zacatecas, destinados a la regulación del ahorro popular, son inconstitucionales en virtud de que la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para legislar en torno a la intermediación y los servicios financieros. De igual forma, el Gobierno del Estado de Guanajuato a través del Sistema Santa Fe, a pesar de que no establece ni regula directamente un sistema de cajas de ahorro, sí promueve un mecanismo de captación irregular de recursos al margen de la legislación financiera, lo que es violatorio tanto de la competencia federal en esa materia como de la LIC y de la LGOAAC.

OCTAVA: Los intermediarios dedicados al ahorro popular se han adaptado al medio y a las necesidades del momento. Así tenemos que las cajas populares cubrieron parcialmente el vacío de servicios financieros en una época en que el sistema bancario no permeaba en amplias capas de la población. Las motivaciones religiosas y el patrocinio de la Iglesia Católica hicieron que este sistema prosperara en los lugares donde ejerció mayor influencia, como en el Bajío.

Del mismo modo, las SAPS surgieron en un momento en el que el Gobierno Federal emprendió la modernización integral del sistema financiero, y se enraizaron principalmente en las ciudades medianas de la provincia. Las Cajas Solidarias aparecieron en el medio rural en una época en la que los intermediarios comerciales y la banca de desarrollo cortaban el suministro de créditos, presentando una fuente de recursos para la producción de acceso relativamente fácil. Las CAPS, por su parte, cristalizaron el anhelo de quedar contempladas en la legislación cooperativista, aunque de forma incompleta, y el PAHNAL ubicó su nicho de mercado en las clases bajas urbanas, expandiendo sus operaciones a través de la ubicación de sucursales en oficinas postales y con productos más atractivos.

NOVENA: La LGSC regula de manera deficiente a las CAPS, toda vez que la única distinción entre una cooperativa financiera y las de otros tipos radica en que se regirán por las disposiciones administrativas que dicte la SHCP, oyendo la opinión de la Confederación Nacional respectiva y la del Consejo Superior del Cooperativismo, de conformidad con el art. 33 de la Ley de la materia. Con independencia del resultado final de esas disposiciones, que a la fecha no se han expedido, resultará problemático aplicarlas efectivamente, en virtud de la ausencia de facultades por parte del Gobierno Federal y de que tanto la Confederación y el Consejo Superior del Cooperativismo no gozan del reconocimiento de todas las CAPS, o son inexistentes.

El mismo ordenamiento no prevé un esquema de aplicación de esa regulación, ni sobre los mecanismos externos de supervisión y vigilancia, ni sobre las sanciones que se aplicarían en caso de infracciones a la LGSC o a las disposiciones emanadas de su art. 33. En todo caso, las facultades que tenía antes la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en materia de registro, vigilancia y control de las sociedades cooperativas, se encuentran confiadas ahora a las dependencias locales competentes, según el art. 20 del ordenamiento citado. Este laxo esquema de regulación, aunado a importantes desequilibrios fiscales en comparación con el tratamiento que se da a las SAPS, genera un arbitraje regulatorio desfavorable para estas últimas, y alienta una mutación indeseable de las SAPS hacia las CAPS, poniendo en riesgo los ahorros de sus socios.

DÉCIMA: En el marco de la modernización del sistema financiero, deben atenderse los señalamientos del PND, en el sentido de combatir la inequidad que distingue a las actividades productivas y sociales en distintas regiones y sectores del país, con base en la generación de empleos permanentes, y en el incremento de la productividad y de los ingresos de la población. Para ello, la política fiscal, monetaria y financiera debe articularse para fortalecer el ahorro y la inversión, y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria entre los grupos más desprotegidos, precisamente hacia los que deben estar orientados los intermediarios financieros populares. Debe señalarse que el PND hace mención

explícita del ahorro popular, al indicar que se trata de un proyecto al que se dedicarán esfuerzos y atención especiales.

Por su parte, el PRONAFIDE propone incrementar la generación de ahorro interno a través de, entre otros medios, la promoción del ahorro popular. Señala asimismo que este sector es potencialmente, junto al nuevo sistema de pensiones, una de las fuentes más estables de recursos para la generación de ahorro interno, y que deben encaminarse a las SAPS y a las uniones de crédito a una canalización más amplia y eficiente de sus recursos hacia los sectores marginados. Para la consecución de este fin, el mismo PRONAFIDE propone agrupar al sector bajo un marco regulatorio coherente, que le permita funcionar de manera eficiente y cumplir adecuadamente con sus objetivos; este reordenamiento del sector se plantea a través de la conversión en SAPS de todas las entidades que por su magnitud sean susceptibles de ello, lo cual estimamos incorrecto toda vez que los distintos tipos de intermediarios han surgido para dar una respuesta específica a cada mercado, por lo que deben regularse respetando su naturaleza y su natural devenir.

DÉCIMA PRIMERA: La inclusión de las SAPS en la LGOAAC tuvo como objeto insertar a las cajas de ahorro y a los recursos que captan en el proceso de modernización financiera iniciado en 1990, así como combatir diversas prácticas e inercias administrativas e institucionales que impedían al sector asumir la función social que por su naturaleza le corresponde, y ocupar el espacio económico dejado por los intermediarios financieros en diversas regiones y estratos sociales. La exposición de motivos de la reforma legal correspondiente fundamenta la incorporación de las SAPS al sistema financiero en tres hechos: 1) la modernización financiera es integral, por lo que debe incluir a todos sus agentes; 2) la modernización y la apertura financiera exigen mayor racionalidad económica, y 3) las SAPS serían el canal adecuado para aglutinar recursos dispersos de pequeños ahorradores e incorporarlos productivamente.

DÉCIMA SEGUNDA: Los arts. 38-A y 38-B de la LGOAAC definen la naturaleza jurídica de las SAPS, al señalar el primero que son 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, mientras que el segundo estipula que 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 entre los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos.

En efecto, las SAPS son personas jurídico-colectivas en tanto que la LGOAAC las reputa como tales y tienen, consecuentemente, derechos, facultades, obligaciones y responsabilidades jurídicas, determinadas por la legislación civil y mercantil. Además, el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal dispone en su art. 25 fr. III, que las sociedades civiles o mercantiles son personas morales; en este sentido, las SAPS son sociedades mercantiles en virtud de que el art. 10 de la LGOAAC considera que las leyes mercantiles y los usos mercantiles imperantes entre las organizaciones auxiliares del crédito, son supletorios del citado ordenamiento.

DÉCIMA TERCERA: Las SAPS realizan actos de comercio, toda vez que llevan a cabo actos análogos a los de las instituciones bancarias que bien pueden calificarse como actos de comercio, y por ello, son comerciantes. De conformidad con las frs. I y II del art. 3º del Código de Comercio, se reputan en derecho comerciantes las personas que, teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria, y las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles. Por su parte, las frs. XIV y XXIV del art. 75 del mismo ordenamiento señala que son actos de comercio, las operaciones de bancos y otros actos de naturaleza análoga. De la revisión de las operaciones que efectúan las SAPS, podemos concluir que son análogas a las de las instituciones de crédito, toda vez que realizan la intermediación financiera contemplada en el art. 103 de la LIC.

Asimismo, las SAPS tienen capital variable, limitación de responsabilidades, objeto, constitución ante notario, inscripción en el Registro Público de Comercio, administración por parte de una asamblea general de socios y un consejo de administración, un gerente general y un comité de vigilancia, elementos todos que están insertos en la naturaleza misma de las sociedades mercantiles. Finalmente, el art. 38-N de la LGOAAC establece al Capítulo IV de la LGSM como de aplicación supletoria para las SAPS, por lo que podemos concluir que estas entidades ejecutan actos de comercio y, por ende, son comerciantes.

DÉCIMA CUARTA: Las SAPS no son organizaciones auxiliares del crédito, y no existe razón alguna para que se encuentren reguladas en la LGOAAC. Afirmamos lo anterior toda vez que las leyes financieras definieron perfectamente el papel que juegan esas organizaciones dentro del sistema financiero. En efecto, la exposición de motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, estableció que aquéllas constituían un complemento indispensable de un sistema bancario, pues de ellos dependía, en gran parte, la existencia de un mercado de dinero y de capital. Por su parte, la exposición de motivos de la LGOAAC de 1985, estableció que la actividad de esas organizaciones debía concebirse como un complemento necesario para el mejor desarrollo de la actividad crediticia, sobre todo en el aspecto activo, y de ninguna forma como una competencia, abierta o

velada, de las instituciones de crédito. En resumen, las organizaciones auxiliares del crédito no otorgan crédito, sino que realizan operaciones de apoyo y complemento a la actividad crediticia; las SAPS, en cambio, tienen como función esencial la captación de recursos de sus socios para otorgar créditos a ellos mismos.

Apoya lo anterior el hecho de que el objeto de las SAPS se identifica con el de las instituciones de banca múltiple, contenidos en los arts. 38-B de la LGOAAC y 103 de la LIC, respectivamente, y que son: 1) la captación de recursos, 2) mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, y 3) quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. Si revisamos la naturaleza jurídica del resto de las organizaciones auxiliares del crédito, nos encontraremos con que ninguna de ellas realiza operaciones que revistan las tres características antes señaladas, excepto las SAPS. Por ello, afirmamos que guardan mayor semejanza con una institución de crédito que con una organización auxiliar del crédito, por lo que tienen una naturaleza cuasi-bancaria.

Las diferencias entre las SAPS y las demás organizaciones auxiliares del crédito también son radicales. En primer lugar, la LGOAAC dispone que, al solicitarse autorización para constituirse como una organización auxiliar del crédito, debe constituirse un depósito en Nacional Financiera en moneda nacional a favor de la Tesorería de la Federación; se exceptúa de este requisito a las SAPS, debido a que su objeto social no tiene una naturaleza lucrativa. Por la misma razón se exceptúa a las SAPS de constituirse como sociedades anónimas. Asimismo, al diferir en su estructura corporativa de la del resto de las organizaciones auxiliares del crédito —su capital social no está representado por acciones, sino por partes sociales que los socios no pueden adquirir en número superior a uno—, las SAPS no pueden formar parte de un grupo financiero. La igualdad entre los socios es un principio rector de ellas, por lo que no podrían darse series accionarias con distintos derechos económicos y corporativos.

DÉCIMA QUINTA: La LGOAAC establece un marco regulatorio muy vago para las operaciones de las SAPS, dejando la definición de importantes detalles a las "reglas de carácter general" dictadas por las autoridades: SHCP, CNBV y BM. Sin embargo, debemos reconocer que esta práctica ha obrado relativamente a favor de las SAPS, al contribuir a su desarrollo y guardarlas de la competencia que les representarían otros intermediarios financieros. Lo anterior no obsta para que se revise de manera integral la legislación y la reglamentación aplicables a las SAPS.

DÉCIMA SEXTA: La suerte que han corrido a través del tiempo ha sido varia, y refleja tanto el impacto que tuvo la crisis de 1994 sobre el sector, como los malos manejos a que están expuestas, a causa de la deficiente elección que hizo

la autoridad en el momento de autorizar su operación, y al ejercer las labores de supervisión y vigilancia que por ley tiene encomendadas. Contra los argumentos en el sentido de que no vale la pena regular a este sector, podemos señalar que si bien los activos totales con los que cuentan las SAPS equivalen apenas al 0.41% de los activos de la banca comercial, agrupan a más de medio millón de socios ubicados en toda la República, a excepción de los Estados de Chiapas e Hidalgo. Las comparaciones mejoran si se hacen contra los activos de las uniones de crédito y de las demás organizaciones auxiliares del crédito (equivalentes al 27% y 22%, respectivamente), pero debemos considerar que en tanto las primeras muestran una tendencia francamente a la baja, las organizaciones auxiliares del crédito suman más de 130, varias de las cuales gozan de la ventaja de estar incorporadas a un grupo financiero.

DÉCIMA SÉPTIMA: Al momento de crear a las SAPS, la preocupación primera de las autoridades financieras fue el lograr una figura que funcionara efectivamente a través de la regulación, con objeto de evitar los vicios en que incurrían las cajas populares, que iban desde fallas en la administración por impericia de sus miembros, hasta fraudes cometidos por personas sin escrúpulos en contra de sus socios, pertenecientes a los sectores más débiles. Se consideró que, dotándolas de una normatividad suficiente, con operaciones apropiadas y con una supervisión cercana, se erradicarían estos acontecimientos y se fomentaría el crédito entre la población desbancarizada. A juzgar por el desarrollo de las SAPS, la constante es la idoneidad de las cajas populares para transformarse en un intermediario de este tipo; no podemos generalizar ni excluir, sin embargo, a otros grupos sociales que, sin haber sido cajas de ahorro, cuentan con la organización suficiente y los controles internos necesarios para llevar a cabo sus operaciones. En este sentido, una regulación planeada con cuidado, de manera incluyente y aplicada con oportunidad, ofrece seguridad frente al público, además de prevenir y corregir las irregularidades que eventualmente se susciten.

DÉCIMA OCTAVA: Una estrategia integral para modernizar a las SAPS debe contemplar como objetivos concretos los siguientes:

1. Fortalecer la base de ahorro interno y dar así cumplimiento a los lineamientos del PND en este rubro;
2. Implementar una política fiscal adecuada que aliente el desarrollo del sector, reconociendo su naturaleza no lucrativa;
3. Fortalecer la regulación mediante normas que aseguren las obligaciones de las SAPS frente a sus ahorradores, y puedan observar niveles adecuados de capitalización, liquidez y solvencia;

4. Eliminar el arbitraje regulatorio con respecto a otras figuras, y hacer más competitivas a las SAPS frente a la banca comercial;
5. Promover su regulación para tener un mayor espacio e impacto en el sistema financiero;
6. Integrarse para lograr solidez y relevancia en el medio financiero, con mayor capacidad de gestión y fuerza de negociación;
7. Participar en la conformación de un sistema de autorregulación para dar mayor confianza al ahorrador, ajustarse a la normatividad nacional e internacional, y profesionalizar la gestión administrativa de las SAPS;
8. Mejorar la capacitación de los directivos y empleados de la sociedad, a fin de evitar permanencias indeseables y mejorar el servicio al público, y
9. Ampliar sus puntos de acceso para su clientela real y potencial, alcanzando a la población desbancarizada o que no tiene acceso a intermediarios regulados, de tal forma que sean una verdadera opción en el mercado.

DÉCIMA NOVENA: Es necesaria la emisión de una ley que abarque a los distintos tipos de entidades que captan recursos del público desbancarizado, para distribuirlos entre el mismo sector en forma de créditos. La Ley del Ahorro Popular, que ya encuentra su justificación en el PRONAFIDE, buscaría agrupar al sector bajo un marco regulatorio coherente, que le permitiera funcionar de manera eficiente y cumplir adecuadamente con sus objetivos. Lo anterior, en un ambiente de atención a los problemas específicos y de respeto a las peculiares características de cada uno: las SAPS, como integrantes del sistema financiero, que aspiran a atender a las clases medias y bajas descuidadas por la banca tradicional; las CAPS, con una vocación netamente agraria, y más localizadas en sus comunidades, y las Cajas Solidarias, solucionando su indefinición a través de su conversión, quizás, en CAPS, o fortaleciendo su presencia en los sectores rurales más empobrecidos.

Esta Ley deberá tener un carácter federal, para homogeneizarla con las disposiciones constitucionales tanto en materia financiera como cooperativa, además de que varias de las entidades que regularían se encuentran operando en más de un Estado, y las Entidades Federativas no cuentan actualmente con los medios para proveer a su observancia. En este sentido, deberá crear un efectivo esquema de supervisión que impida la captación de recursos por parte de grupos organizados de manera irregular, a la vez que atraiga a movimientos como el de Santa Fe de Guanajuato, importantes por su número y por su finalidad social, pero carentes de un sustento jurídico sólido. Al mismo tiempo que reconociera la existencia de varios tipos de intermediarios, cada uno especializado en un sector del mercado, la Ley deberá acotar perfectamente el

ámbito de actuación de cada uno, para no confundir las diversas figuras y crear incentivos perversos que propicien la migración de una figura a otra (arbitraje regulatorio), en perjuicio de la natural vocación de cada una de las figuras societarias y del público en general.

VIGÉSIMA: Con independencia de las auditorías externas, de la vinculación y coordinación con otras entidades y la colaboración de las autoridades supervisoras, la experiencia internacional dicta que la supervisión gubernamental es una condición imprescindible para el desarrollo. En este sentido, consideramos válido que el ahorro popular esté sometido a la supervisión gubernamental, pues son entidades que captan y prestan dinero. Sin embargo, por su especial naturaleza, no debe descartarse la autorregulación como un medio para garantizar el cumplimiento de la ley. Esta función forzosamente debe ser encargada a una entidad con un poder formal sobre las entidades, como pudiera ser la AMSAP. Así también, esta entidad puede encargarse de administrar un fondo de liquidez para todas sus agremiadas, o bien, encomendarlo a un fideicomiso en el que las SAPS serían tanto los fideicomitentes mediante el pago de una aportación periódica; como los fideicomisarios, en caso de necesitar apoyos de liquidez

VIGÉSIMA PRIMERA: Una constante en la legislación de otros países sobre el ahorro popular, es que el Estado se ha preocupado por dotar a esta actividad de una regulación apropiada, que reconoce su importancia, la fomenta a través de incentivos fiscales, promueve u obliga a su integración en organizaciones gremiales, ejerce la supervisión y control a través de sus propias dependencias o en conjunto con las mismas entidades, y en no pocos casos, deposita sus atribuciones precisamente en las entidades de representación. Los casos de Francia, España Canadá (provincia de Quebec) son representativos, pues las leyes de esos países obligan a la integración y otorgan poderes formales a las agrupaciones, con el fin de que éstas apliquen la regulación e incluso sancionen a sus entidades. Asimismo, se ejerce el compromiso con la sociedad a través del financiamiento de obras públicas (Francia) y el establecimiento de obras sociales (España y Quebec). Por su parte, las leyes que regulan las CACS latinoamericanas reconocen su importante papel en el otorgamiento de créditos, y también fomentan la integración cooperativa. El caso colombiano refleja el compromiso del Estado con el sector, pues se implementaron esquemas de rescate financiero semejantes a los que se han establecido para la banca comercial.

VIGÉSIMA SEGUNDA: La experiencia del ahorro popular en México no se ha visto exenta de la influencia que han ejercido otros sistemas. De hecho, el

cooperativismo en su forma de las cajas Raiffeisen europeas fue la primera forma que se adoptó en nuestro país a principios del presente siglo. A éste le siguió el establecimiento de una legislación cooperativa, si bien con una distinción frente a sus similares de Latinoamérica: mientras que en nuestro país la Ley de 1938 partió del reconocimiento de un fenómeno social, en el resto del subcontinente la norma dio las bases para el establecimiento del cooperativismo. De cualquier forma, los estrechos vínculos con las CACS latinoamericanas han servido de ejemplo a entidades como nuestras SAPS. Igualmente, los sistemas más desarrollados como el estadounidense, el español y el quebequense sirven de referencia, además de que sus organizaciones representativas proporcionan asesoría técnica en México.

VIGÉSIMA TERCERA: La regulación del ahorro popular en México está representada por todo el marco normativo aplicable a las SAPS, además del que corresponde al PAHNAL y, en mucho menor medida, a las CAPS. Del análisis de los casos concretos se desprenden errores e insuficiencias en la regulación, así como en su aplicación por parte de las autoridades. Sin embargo, lo anterior no justifica la desregulación progresiva del sector, invocando el "adelgazamiento" del Estado, la reducción de trámites empresariales y la necesidad de que el público usuario participe activamente en los mecanismos de autorregulación.

El ADAE pretende reformar y simplificar sistemáticamente los trámites federales vigentes en función de criterios de legalidad, eficiencia y optimización de tiempo y recursos. Simultáneamente, aspira a crear una disciplina en el establecimiento de nuevos requisitos contenidos en todo proyecto de disposiciones normativas elaborados por las dependencias y entidades paraestatales, y a erradicar en la medida de lo posible la discrecionalidad en los actos de gobierno, elemento que está presente en gran parte de los actos regulatorios.

Las leyes financieras en general, y la LGOAAC en particular, otorgan a las autoridades financieras amplias facultades discrecionales para regular, supervisar y vigilar a las entidades financieras. No descalificamos esta característica, ya que la intervención del poder gubernamental es necesaria para garantizar el correcto funcionamiento del sistema financiero; lo anterior, en virtud de la magnitud de las operaciones que se realizan, su impacto en la economía nacional, el peligro potencial de que se involucren agentes nocivos y el deber del Estado de velar por la integridad de los derechos y del patrimonio de los particulares.

VIGÉSIMA CUARTA: La desregulación del ahorro popular implicaría daños potencialmente mayores a los beneficios que se buscarían obtener, pues los activos del sector que peligrarían no son el patrimonio de accionistas, mismos que detentan el control de sus sociedades, sino los ahorros del público. Por el

contrario, deben establecerse controles en la gestión de esos intermediarios para que su operación sea eficaz y transparente; debe fomentarse la efectiva participación de los socios en la conformación de los órganos de gobierno y de vigilancia, y los mecanismos de supervisión deben hacerse más certeros y ágiles, ya sea directamente a través de la autoridad facultada, o en un ejercicio de colaboración en el que participen la misma autoridad y una entidad representativa del sector. Esta autorregulación deberá incluir aspectos contables, financieros y prudenciales, así como la conformación de un fondo de contingencia que ayude a desterrar la noción de que el Gobierno Federal debe hacer frente en última instancia a las responsabilidades derivadas de una mala gestión.

Las anteriores son las conclusiones de nuestro trabajo. En cualquier caso, la instrumentación de cualquier programa o iniciativa que tenga por objeto promover el ahorro popular deberá basarse en estudios profundos y bien documentados de la realidad nacional. Seguramente esos esfuerzos concluirán que existe una gran capacidad financiera en lugares y sectores de la población impensados, y que gran parte de esa gente puede acceder a los servicios financieros formales. Con ello se abandonaría la noción fatalista de que los sectores marginados están condenados a vivir en niveles de subsistencia por carecer de oportunidades de ahorro, como se manifiesta a continuación:

"Cuando un país tiene un ingreso real bajo, la mayoría del ingreso nacional tiene que destinarse al consumo, lo que no deja capacidad para el ahorro. Con un bajo nivel de ahorro sólo puede existir una baja inversión y, en estas circunstancias, la producción y la productividad no puede aumentar, por lo tanto, el ingreso permanece bajo. Éste es el círculo vicioso de la pobreza, y se puede decir: un país es pobre debido a su pobreza, o un país es pobre porque su pobreza no le permite abandonar la pobreza².

La toma de decisiones a favor del ahorro popular, a la vez de ser benéfica en sí misma, pondría el tema en la palestra nacional que haría resaltar la importancia del mismo, y aprovecharía la coyuntura que ofrece el fomento al ahorro interno. Como estudiosos del Derecho, estamos convencidos de que la elaboración o modificación de leyes en la materia es un paso indispensable para el desarrollo integral del sector. Sin embargo, hay muchos otros aspectos en los que deberá avanzarse para llevar a buen puerto la nave.

El ahorro popular a través de intermediarios fuertes y consolidados como las SAPs es lo más opuesto que hay a los capitales golondrinos, y puede llegar a ser un factor importante de desarrollo socioeconómico. A través de la lente

² Gerald M. Meier, profesor de economía internacional de la Universidad de Stanford, citado por AGUILAR VALENZUELA, JAVIER, *Las SAP's en la promoción del ahorro voluntario: una estrategia para hacer frente a la insuficiencia del ahorro interno en México* en INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, *Ahorro nacional: la clave para un desarrollo sostenible en América Latina*, pp. 129-130.

del ahorro popular se percibe una imagen distinta de la economía, en la que ésta debe encontrarse al servicio del hombre y no al revés. Como afirma el padre Manuel Velázquez, "hay que considerar que la economía es un instrumento del hombre. Desgraciadamente, hoy en día, es el hombre quien está subordinado a la economía. Por ello, mientras no cambie el sistema, tenemos que crear nuevas formas de convivencia y una economía solidaria que coloque al ser humano en primer plano"³.

³ Citado por CASARES, PABLO, *Servicios financieros para todos*, p. 10.

APÉNDICES

- 1. Capítulo II-BIS de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.**
- 2. Reglas generales para la organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo.**
- 3. Reglas a que deberán sujetarse las sociedades de ahorro y préstamo para la realización de sus operaciones.**
- 4. Reglas generales a que se deberán sujetar las sociedades de ahorro y préstamo, en la negociación de los títulos o valores de su cartera crediticia.**

APÉNDICE 1
CAPÍTULO II-BIS DE LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES
Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO¹

ARTICULO 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".

ARTICULO 38-B.- 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.

ARTICULO 38-C.- 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 presente 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;

¹ Capítulo adicionado el 27 de diciembre de 1991.

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.

ARTICULO 38-D.- La escritura constitutiva de las sociedades de ahorro y préstamo y cualquier modificación a la misma, deberá 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.

ARTICULO 38-E.- La administración y vigilancia de las sociedades de ahorro y préstamo estará encomendada a una asamblea general de socios, a un consejo de administración, a un gerente general, a un comité de vigilancia y a los demás órganos que mediante reglas de carácter general señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como los que en su caso determine la mencionada asamblea.

ARTICULO 38-F.- El capital social de las sociedades de ahorro y préstamo estará integrado por partes sociales, las cuales serán de igual valor y conferirán a sus socios los mismos derechos. Deberán 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.

ARTICULO 38-G.- Las partes sociales sólo podrán ser adquiridas por personas físicas y por aquéllas que mediante reglas de carácter general determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cada socio tendrá derecho sólo a una parte social y cada parte social conferirá derecho a un voto.

Las adquisiciones de partes sociales en exceso de lo previsto en los párrafos anteriores, serán nulas de pleno derecho y el importe se aplicará a la reserva a que se refiere la fracción II del artículo 38-I de la presente Ley, debiendo proceder la sociedad a la correspondiente reducción del capital social.

Lo anterior sin perjuicio de las sanciones que conforme a ésta u otras leyes fueren aplicables.

ARTICULO 38-h.- El importe del capital social pagado de las sociedades de ahorro y préstamo deberá estar invertido en los términos que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.

ARTICULO 38-i.- Los remanentes de operación que presenten las sociedades de ahorro y préstamo, una vez deducidos los gastos en que incurran en la realización de las propias operaciones, deberán destinarse en su totalidad de conformidad con lo siguiente:

I. Obras de beneficio social propias o en colaboración con autoridades federales, estatales o municipales o con organismos públicos o privados, de modo que las mismas se orienten a la sanidad pública, la investigación, enseñanza y cultura, o a servicios de asistencia social y, que los beneficios que de ellas se deriven se extiendan especialmente al ámbito regional de actuación de la sociedad de ahorro y préstamo de que se trate;

II. Constituir una reserva para el desarrollo de la propia sociedad de ahorro y préstamo, y

III. La distribución entre los socios, con objeto de reducir proporcionalmente los intereses y demás accesorios de los créditos que les hubieren sido otorgados durante el ejercicio en que se hayan registrado los remanentes, o proporcionar un mayor rendimiento a los socios ahorradores.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, señalará mediante reglas de carácter general los términos y porcentajes en que se llevará a cabo la distribución de remanentes.

ARTICULO 38-j.- Al realizar sus operaciones las sociedades de ahorro y préstamo deberán 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 responsabilidades directas o contingentes a favor o a cargo de una sociedad de ahorro y préstamo.

ARTICULO 38-k.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá las reglas de carácter general para la organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo, en las que se determinarán las operaciones que éstas podrán realizar. El Banco de México emitirá las disposiciones en que se establezcan las características de dichas operaciones.

ARTICULO 38-L.- A las sociedades de ahorro y préstamo les estará prohibido:

- 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 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo previamente la opinión del Banco de México;
- 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.

ARTICULO 38-M.- El Gobierno Federal y las entidades de la administración pública paraestatal, no podrán responsabilizarse ni garantizar el resultado de las operaciones que realicen las sociedades de ahorro y préstamo, y tampoco asumir responsabilidad alguna respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas con sus socios o con terceros.

La inspección y vigilancia de las sociedades de ahorro y préstamo sólo se limita al cumplimiento de esta Ley.

Las sociedades de ahorro y préstamo deberán mantener en un lugar visible en las oficinas de éstas, lo dispuesto en los párrafos anteriores, así como señalarse expresamente en su publicidad, en los términos que establezca la Comisión Nacional Bancaria a través de disposiciones de carácter general².

² Artículo derogado el 15 de julio de 1993.

ARTICULO 38-n.- La organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo, se regirán por las disposiciones contenidas en esta Ley, 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.

ARTICULO 38-o.- Cuando esta Ley haga referencia a la asamblea de accionistas, a los comisarios, así como a acciones, se entenderá que tratándose de sociedades de ahorro y préstamo, se refiere a la asamblea general de los socios, al comité de vigilancia y a las partes sociales, respectivamente.

ARTICULO 38-p.- Los grupos de personas físicas que tengan por objeto exclusivamente la captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre éstos, podrán operar sin sujetarse a los requisitos exigidos por la presente Ley, sin que en ningún momento puedan anunciar por cualquier medio la realización de sus operaciones; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fijará las bases para que cuando proceda por el número de integrantes y por frecuencia, importancia y monto de las operaciones que realizan, se ajusten a la presente Ley, debiendo constituirse en sociedades de ahorro y préstamo.

En todo caso, los integrantes de los grupos señalados en el párrafo anterior deberán establecer en forma destacada, en toda la documentación que utilicen para instrumentar las operaciones aludidas, que no son sociedades de ahorro y préstamo, ni están sujetas a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ni a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria.

ARTICULO 38-q.- Las cajas de ahorro a que hace mención la legislación laboral, no estarán sujetas a las disposiciones de esta Ley.

APÉNDICE 2
REGLAS GENERALES PARA LA ORGANIZACIÓN
Y FUNCIONAMIENTO DE LAS SOCIEDADES DE AHORRO
Y PRÉSTAMO³

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Secretaría Particular.- 101-1066.

CONSIDERANDO

Que el Congreso de la Unión expidió el Decreto por el que se reforma la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 27 de diciembre de 1991, con lo cual se incorporó formalmente a las llamadas cajas de ahorro en la vida económica del país, reconociéndolas como organizaciones auxiliares del crédito con la naturaleza jurídica de sociedades de ahorro y préstamo.

Que a dichas sociedades, como organizaciones auxiliares del crédito, les son aplicables en lo conducente, los capítulos relativos a las disposiciones generales; las comunes; de la contabilidad, inspección y vigilancia; de las facultades de las autoridades; de la revocación y liquidación; de las infracciones y delitos, y de la protección de los intereses del público, además del Capítulo II Bis del Título Segundo de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Que por mandato de Ley es menester que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emita las disposiciones administrativas que promuevan su adecuada organización y funcionamiento, para propiciar su sano desarrollo y crecimiento, en el entendido de que, en lo no previsto por la citada Ley y estas Reglas se aplicará supletoriamente el Capítulo IV de la Ley General de Sociedades Mercantiles, referente a las sociedades de responsabilidad limitada. Por lo que respecta a las características de sus operaciones, además deberán regirse por las Reglas que al efecto expida el Banco de México.

³ Publicadas en el DOF el 15 de julio de 1992.

Que las sociedades de ahorro y préstamo, como organizaciones auxiliares del crédito, a la par de estimular y difundir en la población la cultura del ahorro, representarán una alternativa de financiamiento; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 31 fracción VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 38-E, 38-G, 38-H, 38-I, 38-J, 38-K y 38-P de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y en ejercicio de las facultades que me confiere la fracción XXXIV del artículo 6o., del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y tomando en cuenta las opiniones del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, he tenido a bien expedir las siguientes:

REGLAS GENERALES PARA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- Las presentes Reglas tienen por objeto establecer las bases para la organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo.

SEGUNDA.- Para los efectos de estas Reglas, se entenderá por:

- I. Ley, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito;
- II. Secretaría, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- III. Sociedad, en singular o plural, la sociedad de ahorro y préstamo.

TERCERA.- 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.

CUARTA.- Las sociedades deberán constituirse ante Notario Público. Para el otorgamiento de la escritura bastará con la comparecencia de diez socios elegidos por la asamblea general de socios, debiendo acompañarse como anexo la relación y firma de todos ellos. En ningún momento la denominación de la sociedad se podrá formar con el nombre de los socios.

QUINTA.- Las sociedades deberán contar con un mínimo de quinientos socios. Cuando las sociedades cuenten con un número inferior al antes señalado 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.

Podrán participar como socios personas físicas y personas morales consideradas como micro y pequeña industria, de conformidad con el Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994.

SEXTA.- Los grupos de personas que se coloquen en los supuestos señalados en la Regla anterior, deberán solicitar a la Secretaría la autorización para operar como sociedad de ahorro y préstamo, en un plazo de sesenta días naturales siguientes a la fecha en que se encuentren dentro de los supuestos mencionados. En caso de no solicitar la autorización en el plazo mencionado deberán abstenerse de operar.

CAPITULO II ORGANIZACION

SÉPTIMA.- La asamblea general de socios es el órgano supremo de la sociedad. La administración y vigilancia de las sociedades, estará a cargo de un consejo de administración, un gerente general, un comité de vigilancia, un comité de crédito, y los demás órganos que en su caso designe la propia asamblea, los cuales tendrán las atribuciones que se señalen en los estatutos sociales y demás disposiciones aplicables.

OCTAVA.- La asamblea general de socios deberá celebrarse en el domicilio de la sociedad, por lo menos una vez al año. En ningún caso podrá establecerse el voto por correspondencia.

NOVENA.- Las convocatorias para asambleas generales se realizarán mediante publicación en uno de los periódicos de mayor circulación en el lugar donde se encuentre el domicilio de la sociedad, con quince días de anticipación y deberá colocarse un aviso en un lugar visible en todas sus oficinas y sucursales, en el que se contenga el orden del día de dichas convocatorias.

DÉCIMA.- Las personas que acudan en representación de los socios a las asambleas de la sociedad, deberán acreditar su personalidad mediante poder otorgado en formularios elaborados por la propia sociedad, que reúna los requisitos siguientes:

I. Deberán contener la manera notoria, la denominación de la propia sociedad, así como espacio para las instrucciones del otorgante para el ejercicio del poder;

II. Estarán foliados y firmados por el secretario o prosecretario del consejo de administración con anterioridad a su entrega, y

III. Contendrán el orden del día, no pudiendo incluirse bajo el rubro de asuntos generales, los puntos a que se refiere el artículo 78 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

La sociedad deberá tener a disposición de los representantes de los socios los formularios de los poderes, por lo menos treinta días antes de la celebración de la asamblea, a fin de que aquéllos puedan hacerlos llegar con oportunidad a sus representados.

Los escrutadores estarán obligados a cerciorarse de la observancia de lo dispuesto en esta Regla e informar sobre ello a la asamblea, lo que se hará constar en el acta respectiva.

DÉCIMA PRIMERA.- El consejo de administración estará integrado por no menos de cinco consejeros, nombrados por la asamblea general de socios. El presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.

Los nombramientos de los consejeros deberán recaer en socios de reconocida calidad moral.

En ningún caso podrán ser consejeros:

I. Las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado o civil con más de un consejero por cada cinco miembros;

II. Las personas que tengan litigio pendiente con la sociedad de que se trate;

III. Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, y las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el sector público o en el sistema financiero mexicano;

IV. Los quebrados y concursados que no hayan sido rehabilitados;

V. Quienes realicen funciones de regulación, inspección y vigilancia de las sociedades, y

VI. Los socios que celebren con la sociedad directamente o a través de interpósita persona contratos de obras, servicios, suministros o cualquier otro de naturaleza análoga.

DÉCIMA SEGUNDA.- El nombramiento de gerente general de las sociedades deberá recaer en persona que tenga reconocida calidad moral, y que además reúna los requisitos siguientes:

I. Ser socio;

II. Haber prestado por lo menos tres años sus servicios en puestos cuyo desempeño requiera conocimientos y experiencia en materias comercial, financiera o administrativa, y

III. No tener alguno de los impedimentos que para ser consejero señala la Regla anterior.

DÉCIMA TERCERA.- El comité de vigilancia estará integrado por no menos de tres personas de reconocida calidad moral, nombrados por la asamblea, los cuales no deberán tener alguno de los impedimentos a que se refiere la Regla Décima Primera.

DÉCIMA CUARTA.- Las partes sociales que integren el capital social será indivisibles, no podrán cederse, ni transmitirse por herencia y todas tendrán el mismo valor que será de por lo menos el equivalente a diez veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal; sin embargo, cuando se fije el capital mínimo a que alude esta Regla, en caso de que éste sea superior al que tiene la sociedad, dichas partes deberán ajustar su valor en la proporción que les corresponda del citado capital. El Capital social deberá estar, en todo momento, íntegramente suscrito y pagado.

Las personas que pretendan adquirir una parte social podrán cubrirla en pagos parciales, sin embargo mientras no cubran su importe total no tendrán ningún derecho como socios. La sociedad deberá registrar dichos pagos en la cuenta especial del rubro de capital.

La Secretaría podrá fijar mediante Reglas de carácter general un capital mínimo pagado a las sociedades, cuando considere que el monto de las operaciones que realizan así lo requiere, considerando que se mantenga una adecuada relación de capital a activos en riesgo. Estos capitales podrán ser diferentes entre distintas sociedades, agrupadas en función de las características de su operación.

DÉCIMA QUINTA.- Para la admisión y retiro de socios bastará con el acuerdo del consejo de administración.

Los socios podrán solicitar su retiro de la sociedad en cualquier tiempo, siempre y cuando no existan obligaciones pendientes a su cargo, en cuyo caso deberán liquidarlas previamente. En el caso de que mantenga depósitos de dinero en la sociedad, estos se le devolverán en la fecha que se hubiere pactado en los contratos respectivos.

La sociedad deberá programar las entregas de los importes correspondientes a las partes sociales de los socios que se retiren, cuidando que no se afecte la liquidez de la sociedad. El importe de cada parte social se entregará a valor en libros.

CAPÍTULO III OPERACIÓN

DÉCIMA SEXTA.- Las sociedades sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

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 préstamos 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 excedan 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 base en 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.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Al realizar sus operaciones las sociedades deberán diversificar sus riesgos.

Las responsabilidades directas y contingentes a cargo de un socio, no podrán 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.

DÉCIMA OCTAVA.- El importe del capital social de las sociedades deberá estar invertido en los siguientes términos:

I. Hasta el setenta por ciento en mobiliario, equipo e inmuebles destinados a sus oficinas, así como en los gastos de instalación de la sociedad, más el importe de las inversiones en acciones de sociedades que se organicen exclusivamente para presentarles servicio o adquirir el dominio y administrar inmuebles en los cuales la sociedad tenga establecidas o establezca sus oficinas y sucursales, y

II. En las operaciones activas previstas en la Décima Sexta de esta Reglas.

DÉCIMA NOVENA.- Las sociedades deberán crear y mantener reservas preventivas globales para hacer frente a posibles pérdidas derivadas de su cartera crediticia directa y contingente, por un monto no inferior al cincuenta por ciento del saldo de su cartera vencida o del uno por ciento de la suma de los saldos de su cartera crediticia directa y contingente, el que sea mayor.

VIGÉSIMA.- Los remanentes de operación que presenten las sociedades, una vez deducidos los gastos en que incurran en la realización de sus operaciones, incluyendo en éstos las reservas señaladas en la Regla Décima Novena, deberán destinarse en su totalidad de conformidad con lo que decida la asamblea general de socios, ajustándose a lo siguiente:

I. En obras de beneficio social propias o en colaboración con autoridades federales, estatales o municipales o con organismos públicos o privados, de modo que las mismas se orienten a la sanidad pública, la investigación, enseñanza y cultura, o a servicios de asistencia social y, que los beneficios que de ellas se deriven se extiendan especialmente a los ámbitos regionales de actuación de la sociedad de que se trate;

II. No menos del diez por ciento para constituir una reserva, la cual deberá estar invertida en los activos señalados en la fracción VII de la Décima Sexta de estas Reglas. En ningún momento deberá utilizarse esta reserva para efectuar los pagos de las partes sociales a que se refiere la Regla Décima Quinta, y

III. Reducir proporcionalmente los intereses y demás accesorios de los créditos que les hubieren sido otorgados durante el ejercicio en que se hayan registrado los remanentes, o para proporcionar un mayor rendimiento a los socios ahorradores.

VIGÉSIMA PRIMERA.- En caso de fallecimiento de un socio, la sociedad de conformidad con el procedimiento establecido en el párrafo tercero de la Regla Décima Quinta, entregará, una vez deducidas las deudas que tuviere con la sociedad, el importe correspondiente a la parte social, los depósitos y cualquier otro derecho que tuviere a los beneficiarios, en las proporciones que el socio titular haya designado expresamente y por escrito para tal efecto, y a falta de éstos deberá entregarse en términos de la legislación común.

TRANSITORIAS

PRIMERA.- Las presentes Reglas entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

SEGUNDA.- Los activos totales a que se refiere la Quinta de estas Reglas serán de \$1,500'000,000.00, para el presente ejercicio.

TERCERA.- Los grupos de personas y las llamadas cajas de ahorro distintas de las señaladas en el artículo 38-Q de la Ley, que a la entrada en vigor

de las presentes Reglas, reúnan los requisitos señalados en la Quinta de las presentes Reglas, deberán solicitar a la Secretaría la autorización para constituirse y operar como sociedad de ahorro y préstamo dentro del plazo señalado en el Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 27 de diciembre de 1991.

CUARTA.- Los Gerentes Generales que no reúnan el requisito de tres años a que se refiere la Décima Segunda de estas Reglas y se encuentren actualmente en funciones, podrán continuar en el ejercicio de su cargo.

QUINTA.- La reservas preventivas globales que deberán crear las sociedades conforme lo prevé la Décima Novena de las presentes Reglas, se constituirán a más tardar el 31 de diciembre de 1993.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, Distrito Federal, a los catorce días del mes de julio de mil novecientos noventa y dos.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe A.- Rúbrica.

APÉNDICE 3
**REGLAS A QUE DEBERÁN SUJETARSE LAS SOCIEDADES DE AHORRO
Y PRÉSTAMO PARA LA REALIZACIÓN DE SUS OPERACIONES⁴**

Con objeto de establecer las características mínimas que deberán observar las sociedades de ahorro y préstamo en la celebración de sus operaciones y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 38-κ de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, así como en las "Reglas Generales para la Organización y Funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo", expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dadas a conocer a través del Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1992, el Banco de México expide las siguientes:

REGLAS
DE LAS OPERACIONES

PRIMERA.- Las sociedades de ahorro y préstamo podrán recibir exclusivamente de sus socios y de menores dependientes económicamente de éstos, los depósitos de dinero que a continuación se indican, mediante los cuales el depositante transfiere la propiedad de sumas de dinero en moneda nacional a tales sociedades, obligándose éstas a restituirlas más los accesorios correspondientes:

- I. A la vista;
- II. De ahorro;
- III. Retirables en días preestablecidos, y
- IV. A plazo fijo.

SEGUNDA.- En los depósitos a la vista los cuentahabientes estarán facultados para retirar total o parcialmente el saldo a su favor durante la vigencia de

⁴ Publicadas en el DOF el 1º de septiembre de 1992.

su contrato, sin que en ningún momento puedan efectuarse retiros a través del libramiento de cheques.

TERCERA.- Los depósitos de ahorro, se comprobarán con las anotaciones en la libreta que las sociedades de ahorro y préstamo deberán proporcionar a los depositantes. Las libretas contendrán las condiciones respectivas de los citados depósitos.

El depositante podrá disponer:

1) A la vista, de la cantidad equivalente a 30 días de salario mínimo diario general en el Distrito Federal vigente en la fecha de retiro, o del 30 por ciento del saldo de la cuenta cuando la suma correspondiente a este porcentaje sea superior a dicha cantidad; entre un retiro a la vista y otro, deberán transcurrir cuando menos 30 días.

2) Mediante un preaviso de 15 días, del 50 por ciento del saldo de su cuenta, y con otro preaviso de 15 días más, podrá retirar el resto de sus ahorros.

No obstante lo anterior, la sociedad podrá pagar a la vista hasta el 100 por ciento del importe de la cuenta.

CUARTA.- Los depósitos retirables en días preestablecidos sólo podrán ser retirables en los días que libremente determinen las sociedades de ahorro y préstamo en la fecha de celebración del contrato respectivo. Sin embargo las sociedades podrán atender retiros con un preaviso hasta por el monto y plazo que al efecto se establezca en el propio contrato.

Cuando algún día de retiro sea inhábil, el depósito podrá retirarse el día hábil inmediato siguiente.

Las sociedades de ahorro y préstamo se abstendrán de atender retiros en días distintos a los expresamente señalados en el contrato.

QUINTA.- En los depósitos a plazo, las partes pactarán, en cada caso, el plazo de los mismos, no debiendo ser menor a un día ni mayor a 5 años.

El plazo se pactará por días naturales, y será forzoso para ambas partes.

Estos depósitos sólo podrán retirarse al vencimiento del plazo contratado.

DEL RÉGIMEN DE INVERSIÓN

SEXTA.- El pasivo derivado de las operaciones correspondiente a depósitos a la vista; de ahorro; retirables en días preestablecidos, y a plazo fijo, así como por las obligaciones en que incurran las sociedades de ahorro y préstamo contenidas en la regla décima sexta fracción v, de las Reglas Generales para la Organización y Funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá invertirse en los términos siguientes:

- 1) No menos del 15 por ciento en instrumentos bancarios y/o valores gubernamentales, cuyo plazo por vencer no exceda de 91 días.
- 2) El restante 85 por ciento podrá invertirse en créditos y otros activos en moneda nacional sin más limitaciones que las establecidas en ley o conforme a la misma.

El plazo de los créditos deberá ser congruente con los plazos de las operaciones pasivas.

En los créditos podrán utilizarse tasas de referencia únicamente en términos de la Regla Décima Segunda, siempre y cuando en las operaciones pasivas respectivas se hayan utilizado también tasas de referencia.

SÉPTIMA.- El cómputo del régimen de inversión, se efectuará con base en el promedio mensual de saldos diarios de los pasivos y de la tenencia de valores gubernamentales y/o instrumentos bancarios que registre la sociedad.

DE LAS DISPOSICIONES COMUNES

OCTAVA.- Las operaciones pasivas a que se refiere la regla primera anterior, deberán realizarse en las oficinas de la propia sociedad de ahorro y préstamo, o bien, a través de otras sociedades de ahorro y préstamo o instituciones de crédito que estén dispuestas a proporcionar el servicio de recepción de depósitos y con las cuales la sociedad así lo haya convenido o de otras entidades que al efecto, en forma particular, autorice el Banco de México. Asimismo, las operaciones pasivas deberán constar en los documentos que libremente acuerden las partes, salvo aquéllas en las cuales se señale algún requisito especial. Dichos documentos no tendrán el carácter de título ejecutivo.

NOVENA.- Los documentos que instrumenten las citadas operaciones pasivas podrán ser negociables exclusivamente entre sus propios depositantes,

previa conformidad de la sociedad de ahorro y préstamo. Las sociedades de ahorro y préstamo, devolverán los depósitos solamente a los depositantes que aparezcan como titulares en los documentos.

DÉCIMA.- En los depósitos previstos en la regla primera anterior, las sociedades de ahorro y préstamo podrán determinar libremente, mediante políticas de carácter general, los montos y saldos mínimos a los cuales estén dispuestas a recibirlos y mantenerlos, asimismo, podrán pactar libremente las tasas de interés que devenguen así como la periodicidad de pago de las mismas. Las tasas de interés se aplicarán de manera uniforme en igualdad de condiciones en la contratación de las operaciones.

En los depósitos retirables en días preestablecidos, la tasa de interés que devenguen, sólo podrá revisarse y, en su caso, ajustarse en los días preestablecidos en que el depositante pueda efectuar sus retiros.

DÉCIMA PRIMERA.- Los documentos mercantiles que para la contratación o incremento de operaciones pasivas sean entregados a las sociedades de ahorro y préstamo serán recibidos a juicio de las propias sociedades salvo buen cobro o en firme, por lo que su importe será acreditado una vez que haya sido cubierto por el obligado al pago o, en su caso, al momento de realizar la operación. De tomarse el documento en firme la sociedad deberá otorgar crédito al depositante por un monto equivalente al que ampare el documento y por un plazo igual al que transcurra mientras no cobre el documento recibido.

DÉCIMA SEGUNDA.- En las operaciones pasivas referidas en la regla primera anterior, podrán utilizarse tasas de referencia para determinar las aplicables a los instrumentos de que se trate. En este caso sólo podrán tomarse como referencia las tasas de instrumentos bancarios denominados en moneda nacional dadas a conocer por el Banco de México a través del Diario Oficial de la Federación o tasas de rendimiento en colocación primaria, de Certificados de la Tesorería de la Federación y Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público da a conocer en los periódicos de mayor circulación en el país.

En todos los casos en que la tasa de rendimiento se determine en función de solamente una referencia, los instrumentos correspondientes deberán establecer una o más referencias alternativas para determinar dicha tasa de rendimiento, en el evento que, por alguna circunstancia no exista la referencia original. Asimismo, en su caso, deberán indicar en tales documentos el procedimiento para calcular las tasas equivalentes.

La o las referidas alternativas, deberán ser de las comprendidas en el primer párrafo de esta regla y podrán estar relacionadas a la referencia original pero de otra fecha u otro período, o a otro tipo de instrumento.

Las sociedades de ahorro y préstamo que utilicen tasas de referencia en las operaciones pasivas de conformidad con la presente regla, deberán utilizar también en la o las operaciones activas que realicen con los recursos de tales pasivos las propias tasas de referencia.

Tratándose de depósitos a plazo, una vez pactada la referencia que sirva de base para determinar dicha tasa, la primera se mantendrá fija durante toda la vigencia del instrumento, no procediendo revisión alguna a la misma.

DÉCIMA TERCERA.- Todos los rendimientos se calcularán y expresarán en tasas anuales. Se pagarán por periodos vencidos y sobre promedios diarios.

Se calcularán dividiendo la tasa anual aplicable entre 360, y multiplicando el resultado así obtenido por el número de días efectivamente transcurridos durante el período en el cual se devenguen los rendimientos a dicha tasa.

Todos los cálculos de cerrarán a centésimas.

DÉCIMA CUARTA.- En el evento que, el vencimiento de alguna operación sea en día inhábil de conformidad con lo dispuesto en el contrato respectivo, el pago deberá efectuarse el día hábil inmediato siguiente. En estos casos, los rendimientos continuarán devengándose hasta el día de pago inclusive, a la tasa de interés originalmente pactada.

De haberse convenido renovaciones automáticas, si el vencimiento fuere un día inhábil de acuerdo a lo antes mencionado, la operación será renovada precisamente en dicho día inhábil, por un plazo igual al originalmente contratado, siendo aplicable la tasa de interés que la sociedad de ahorro y préstamo esté pactando con sus depositantes para operaciones de la misma clase de la que se renueva el día hábil inmediato anterior al de la renovación.

Si el día hábil inmediato siguiente al de la renovación el depositante se presenta a retirar su depósito, éste deberá pagarse junto con sus intereses, estos últimos a la tasa pactada originalmente y por los días efectivamente transcurridos hasta el día de pago inclusive.

DÉCIMA QUINTA.- Las sociedades de ahorro y préstamo, pondrán a disposición de sus depositantes estados de cuenta en donde se encuentren registradas sus operaciones, con la periodicidad que libremente determinen.

DÉCIMA SEXTA.- Los depósitos que no tengan fecha de vencimiento referidos en las presentes Reglas, que en el transcurso de 5 años no hayan tenido movimiento por depósitos o retiros, con un saldo que no exceda al equivalente de una vez el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal elevado al año, automáticamente quedarán redocumentados en depósitos a plazo de 30 días, tanto el principal como los intereses correspondientes, a la tasa que en ese momento esté ofreciendo la sociedad de ahorro y préstamo para este tipo de operaciones. Estos depósitos a plazo no deberán renovarse a su vencimiento.

En todos los depósitos con las características antes referidas, las sociedades de ahorro y préstamo, deberán convenir con sus depositantes de manera expresa lo señalado en el párrafo anterior.

DÉCIMA SÉPTIMA.- A las sociedades de ahorro y préstamo, además de lo previsto en el artículo 38-L de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, les estará prohibido:

I. Contraer responsabilidades u obligaciones por cuenta de terceros, distintas de las previstas en la fracción v de la décima sexta de las citadas Reglas emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

II. Celebrar operaciones activas, pasivas o de cualquier naturaleza con oro, plata y divisas, con excepción de lo dispuesto en el artículo 81-A de la citada Ley;

III. Pagar anticipadamente, en todo o en parte, obligaciones a su cargo derivadas de depósitos de dinero;

IV. Recibir en garantía depósitos de dinero a cargo de otras sociedades de ahorro y préstamo;

V. Otorgar beneficio alguno, cubrir reembolsos, compensaciones, comisiones u otros conceptos, en favor directa o indirectamente, a los depositantes en exceso de los que hubieren pactado al celebrar la operación respectiva, con excepción de los remanentes de operación que pudieran presentarse en términos de la Vigésima de las referidas Reglas;

VI. Otorgar créditos condicionados a que los recursos de los mismos, se destinen a la adquisición de bienes o servicios en establecimientos determinados por la propia sociedad de ahorro y préstamo, y

VII. Realizar cualquier otra operación que no esté expresamente autorizada.

DÉCIMA OCTAVA.- A las operaciones referidas en las presentes Reglas no les serán aplicables las disposiciones contenidas en la Ley de Instituciones de Crédito.

DÉCIMA NOVENA.- Las consultas relativas a las disposiciones contenidas en las presentes Reglas, se presentarán a la Subgerencia de disposiciones al Sistema Financiero del Banco de México, teléfono 7-09-00-44, extensiones 3607 y 3790, ubicada en Madero No. 2 (Anexo Guardiola), Despacho 302, Colonia Centro, México, D.F.

TRANSITORIAS

PRIMERA.- Las presentes Reglas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDA.- Las sociedades de ahorro y préstamo que a la fecha de entrada en vigor de las presentes Reglas, mantengan depósitos a plazo documentados en contratos en términos distintos a los previstos en las mismas, podrán mantenerlos hasta su vencimiento, sin que proceda renovación alguna. Tratándose de depósitos a la vista, de ahorro y retirables en días preestablecidos, las sociedades de ahorro y préstamo contarán con un plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de las presentes Reglas para ajustarse a las mismas.

TERCERA.- Las sociedades de ahorro y préstamo tendrán un plazo de diez meses contado a partir del 1o. de enero de 1993, para constituir y mantener el coeficiente de liquidez señalado en la Regla Sexta, respecto al promedio mensual de saldos diarios de los pasivos registrados en el mes de agosto de 1992. Al efecto, las sociedades de ahorro y préstamo deberán constituir el referido coeficiente, en una décima parte cada mes.

Consecuentemente, las sociedades de ahorro y préstamo, deberán sujetarse estrictamente a lo dispuesto en la regla sexta por lo que se refiere a los pasivos registrados el exceso al saldo promedio mensual señalado en el párrafo anterior.

México, Distrito Federal., a 31 de agosto de 1992.

BANCO DE MEXICO.- Lic. Roberto del Cueto.- Director General Adjunto.-
Rúbrica.

APÉNDICE 4
**REGLAS GENERALES A QUE SE DEBERÁN SUJETAR LAS SOCIEDADES
DE AHORRO Y PRÉSTAMO, EN LA NEGOCIACIÓN DE LOS TÍTULOS
O VALORES DE SU CARTERA CREDITICIA.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Secretaría Particular.- 101-408.- México, D. F., 14 de noviembre de 1996.

A LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO.

El artículo 38-L fracción III de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito faculta a esta Secretaría, para establecer los casos y condiciones en que las sociedades de ahorro y préstamo puedan negociar los títulos o valores de su cartera crediticia.

Atento a lo anterior, conforme a lo dispuesto por el propio precepto legal, y en ejercicio de las facultades conferidas a esta Dependencia por los artículos 31 fracción VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 6º. fracción XXXIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y habiendo escuchado previamente la opinión del Banco de México, se expiden las siguientes:

**REGLAS GENERALES A QUE SE DEBERÁN SUJETAR
LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO, EN LA NEGOCIACIÓN
DE LOS TÍTULOS O VALORES DE SU CARTERA CREDITICIA.**

PRIMERA.- Las Sociedades de Ahorro y Préstamo que presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad, podrán ceder o descontar parcial o totalmente y sin su responsabilidad, los derechos, títulos o valores de su cartera crediticia, exclusivamente con instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo, siempre que se cuente con la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien a su vez oírá previamente las opiniones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de Banco de México.

SEGUNDA.- Las Sociedades de Ahorro y Préstamo cedentes o descontatarias, deberán abstenerse de pactar mecanismos que de manera directa o indirecta aseguren la adquisición o readquisición de los derechos, títulos o valores de la cartera crediticia objeto de cesión o descuento o bien, el pago total o parcial de la misma cartera o, en su caso, asumir obligaciones distintas a las que son propias de estas operaciones.

TRANSITORIAS

ÚNICA.- Las presentes Reglas entrarán en vigor al día siguiente de su expedición.

ATENTAMENTE.- SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.- El Secretario.- Guillermo Ortiz.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA CONSULTADA
BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Nuevo Derecho Bancario*. México, Editorial Porrúa, 1997.
- , *Legislación bancaria*. México, Editorial Porrúa, 1989.
- , *Teoría general del Derecho Administrativo*. México, Editorial Porrúa, 1990.
- BAUCHE GARCADIENO, MARIO, *Operaciones bancarias*. México, Editorial Porrúa, 1981.
- BORJA MARTÍNEZ, FRANCISCO, *El nuevo sistema financiero mexicano*. (Colección Popular, núm. 449). México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- BRUMBAUGH JR., R. DAN, *Thriffts under siege*. Nueva York, Harper & Row, 1988.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, LVI LEGISLATURA, *Los principios universales del cooperativismo*. México, Cámara de Diputados, LVI Legislatura – Comisión de Fomento Cooperativo, 1998.
- CARVALLO YAÑEZ, ERICK, *Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano*. México, Editorial Porrúa, 1995.
- CERVANTES AHUMADA, RAÚL, *Títulos y operaciones de crédito*. México, Editorial Herrero, 1992.
- CONFEDERACIÓN MEXICANA DE CAJAS POPULARES, A. C. – CAJA POPULAR MEXICANA, S. A. P. (ORGANIZADORES), *VI congreso de cajas populares (memoria)*. México, Confederación Mexicana de Cajas Populares, A. C. – Caja Popular Mexicana, S. A. P., 1996.
- CONFEDERACIÓN NACIONAL MEXICANA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO, S. C. L., *Memoria de la 2ª asamblea anual ordinaria*. León, Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo, S. C. L., 1997.

- DÁVALOS MEJÍA, CARLOS FELIPE, *Derecho Bancario y contratos de crédito*. México, Editorial Harla, 1992.
- EGUÍA VILLASEÑOR, FLORENCIO, *En manos del pueblo*. México, Confederación Mexicana de Cajas Populares, A. C., 1984.
- EGUÍA VILLASEÑOR, FLORENCIO (COMPILADOR), *Los principios del cooperativismo de Rochdale a nuestros días*. México, Confederación Mexicana de Cajas Populares, A. C., 1991.
- EGUÍA VILLASEÑOR, FLORENCIO ET AL., *Los pioneros de Rochdale*. México, Confederación Mexicana de Cajas Populares, A. C., 1993.
- ESQUIVEL OBREGÓN, TORIBIO, *Apuntes para la historia del Derecho en México*. México, Editorial Porrúa, 1984.
- FITCH, THOMAS, *Dictionary of banking terms*. Nueva York, Barron's Educational Series, 1993.
- FONDO NACIONAL DE APOYO PARA EMPRESAS SOCIALES, *Cajas Solidarias*. México, Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales – Secretaría de Desarrollo Social, 1997.
- , *Programa de Cajas Solidarias – Informe 1997*. México, Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales – Dirección General de Fondos y Microempresas, 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO ET AL. (CONSEJO DE DIRECCIÓN), *Enciclopedia jurídica básica*. (Enciclopedias Jurídicas Civitas). Madrid, Editorial Civitas, 1995.
- GONZÁLEZ MORENO, JOSÉ MANUEL, *Naturaleza y régimen jurídico de las cajas de ahorro*. Madrid, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, 1983.
- HEGEWISCH-DÍAZ INFANTE, FERNANDO, *Derecho Financiero mexicano*. México, Editorial Porrúa, 1997.
- HERREJÓN SILVA, HERMILO, *El servicio de banca y crédito*. México, Academia Mexicana de Derecho Bursátil y de los Mercados Financieros, A. C., 1995.
- , *Las instituciones de crédito*. México, Editorial Trillas, 1988.
- HYND, ALAN, *The pied piper of Boston*. Cambridge, Fawcett Publications, 1986.
- INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, *Ahorro nacional: la clave para un desarrollo sostenible en América Latina*. Madrid, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, 1997.

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario jurídico mexicano*. México, Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Conteo de población 1995*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1996.
- JOHNSON, SUSAN Y ROGALY, BEN, *Microfinanciamiento y reducción de la pobreza*. Querétaro, Unión de Esfuerzos para el Campo, A. C., 1997.
- KAUFMAN, GEORGE G., *The U. S. financial system*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1986.
- LEÓN PINELO, ANTONIO DE, *Recopilación de las Indias*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- LONG, ROBERT EMMET (EDITOR), *Banking scandals: the S & LS and BCCI*. (The Reference Shelf, vol. 65, núm. 3). Nueva York, The H. W. Wilson Company, 1993.
- MANSELL CARSTENS, CATHERINE, *Las finanzas populares en México*. México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos – Editorial Milenio – Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1995.
- MARGADANT S., GUILLERMO FLORIS, *El Derecho Privado romano como introducción a la cultura jurídica contemporánea*. México, Editorial Esfinge, 1988.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO, *El crédito agrario en México*. México, Editorial Porrúa, 1977.
- MENDOZA MARTELL, PABLO E. Y PRECIADO BRISEÑO, EDUARDO, *Lecciones de Derecho Bancario*. México, Bancomer, 1997.
- MOCHÓN MORCILLO, FRANCISCO Y MORA SÁNCHEZ, ANTONIO (COORDINADORES), *Dinero y banca: la problemática del sistema financiero español*. Málaga, Universidad de Málaga, 1983.
- MURO OREJÓN, ANTONIO, *Lecciones de historia del Derecho Hispano-Indiano*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1989.
- NATIONAL COMMISSION ON FINANCIAL INSTITUTION REFORM, RECOVERY AND ENFORCEMENT, *Origins and causes of the S & L debacle*. Washington, National Commission on Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement, 1993.
- PEÑALOZA WEBB, MIGUEL, *La conformación de una nueva banca*. México, Editorial McGraw-Hill, 1997.

- PIÑAR MAÑAS, JOSÉ LUIS Y GARCÍA GARCÍA, JUAN ANDRÉS, *Las fundaciones en Iberoamérica*. Madrid, Editorial McGraw-Hill, 1996.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, Presidencia de la República, 1995.
- , *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000*. México, Presidencia de la República, 1997.
- PROCURADURÍA FISCAL DE LA FEDERACIÓN, *Compilación de legislación financiera*. México, Procuraduría Fiscal de la Federación, 1996.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, JOAQUÍN, *Derecho Bancario*. México, Editorial Porrúa, 1993.
- ROJAS CORIA, ROSENDO, *Introducción al estudio del cooperativismo*. México, Instituto de Estudios Cooperativos, A. C., 1983.
- , *Tratado de cooperativismo mexicano*. (Sección de Obras de Economía, núm. 1065). México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- ROSENBERG, JERRY MARTIN, *Dictionary of banking and financial services*. Nueva York, John Wiley & Sons, 1995.
- RUIZ TORRES, HUMBERTO ENRIQUE, *Elementos de Derecho Bancario*. México, Editorial McGraw-Hill, 1997.
- SAVRANSKY, JORGE, *Banca y entidades financieras*. (Elementos del Derecho Comercial, núm. 28). Buenos Aires, Editorial Astrea, 1988.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Ahorro y crédito en poblaciones semi-urbanas y rurales (Compilación)*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1993.
- , *Compendio de legislación bancaria y financiera 1985*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1985.
- , *Legislación bancaria*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1980.
- TELUSHKIN, JOSEPH, *Jewish wisdom*. Nueva York, William Morrow & Company, 1994.
- UGALDE MONROY, LUIS, *Cajas populares - Objetivos*. Querétaro, Editorial Offset Color, 1994.

YOUNG, ROBIN ET AL., *Microfinance guarantees*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

HEMEROGRAFÍA

- ABRAMOWITZ, MORTON I., "Why Albania matters". *Newsweek*. Nueva York, 24 de marzo de 1997, p. 16.
- ACOSTA, CARLOS Y DELGADO, ÁLVARO, "En la red de complicidades de la privatización bancaria y el desastre del FOBAPROA, resultaron favorecidos Carlos Peralta y Abel Vázquez Raña". *Proceso*. México, núm. 1127, 7 de junio de 1998, pp. 24-28.
- ALÓS, MARÍA LUISA, "Asfixia a las SAP el actual esquema de control". *El Financiero*. México, 19 de octubre de 1997, p. 8.
- , "En puerta, el primer banco de fomento cooperativo". *El Financiero*. México, 26 de marzo de 1997, p. 7.
- , "La Libertad, primer banco de fomento cooperativo". *El Financiero*. México, 18 de marzo de 1997, p. 8.
- , "'Lastres legales' impiden el desarrollo de cajas populares". *El Financiero*. México, 24 de agosto de 1997, p. 4.
- , "Sancionará la CNBV a La Libertad; ilegal cambio de SAP a cooperativa". *El Financiero*. México, 24 de noviembre de 1997, p. 12.
- ARANDA, JULIO, "Bajo el estigma del fraude, las cajas de ahorro populares se preparan para desplazar a la banca en los créditos a la industria...". *Proceso*. México, núm. 1170, 4 de abril de 1999, pp. 20-21.
- ASOCIACIÓN MEXICANA DE SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO, A. C., *Boletín mensual*. México, septiembre de 1996 y febrero, agosto y septiembre de 1997.
- AVILÉS, JAIME, "La banca que tenemos". *La Jornada*. México, 18 de julio de 1998, p. 4.
- BRICKING, TANYA, "UC computer fraud case shows how net can be misused". *The Cincinnati Enquirer*. Cincinnati, 7 de noviembre de 1997, p. 11.

- CAMPOS B., PILAR, "Las razones del ahorro". *Reforma*. México, 12 de enero de 1998, p. 8A.
- CASARES, PABLO, "Servicios financieros para todos". *Filantropía*. México, núm. 3, octubre-diciembre 1996, pp. 8-10.
- DARBY, MARY, "In Ponzi we tru\$t". *Smithsonian Magazine*. Washington, diciembre de 1998, pp. 4-5.
- FERNÁNDEZ VELA, EDUARDO XAVIER, "A llenar la alcancía". *Signo de los Tiempos*. México, mayo-junio de 1996, pp. 24-25.
- FLORES, JOSÉ LUIS, "Irregular manejo en ex R-100". *El Universal*. México, 7 de julio de 1998, sección "Nuestra Ciudad", p. 1.
- GARCÍA BERNAL, CRISTÓBAL, "Unas 42 mil personas de cuatro entidades podrían perder ahorros". *La Jornada*. México, 26 de enero de 1999, p. 44.
- GAY, BELÉN Y SÁNCHEZ, NATIVIDAD, "Protagonistas con criterios diversos". *Ranking de la economía española*. Madrid, junio de 1999, pp. 81 y 82.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, LUIS, "Sociedades de ahorro y préstamo: ¿y la definición legal?" *Expansión*. México, 1 de julio de 1998, pp. 76-79.
- HOWARD, GEORGINA, "Cajas de ahorro, fuera del contexto de banca social". *El Financiero*. México, 2 de junio de 1996, pp. 8-9.
- , "En puerta, nuevas reglas para sociedades de ahorro y préstamo". *El Financiero*. México, 18 de diciembre de 1996, p. 8.
- KADARÉ, ISMAIL, "No dejen que Albania se suicide, pide el escritor Ismail Kadaré a la comunidad internacional". *Proceso*. México, núm. 1064, 23 de marzo de 1997, pp. 44-47.
- LIZÁRRAGA, FRANCISCO ET AL., "En voz alta". *La Voz de la Frontera*. Mexicali, 6 de octubre de 1996, p. 4A.
- MEDELLÍN MILÁN, MANUEL, "Legislar para fomentar el ahorro popular". *El Economista*. México, 26 de noviembre de 1996, p. 5.
- MERGIER, ANNE MARIE, "Derrumbe económico, caos social, colapso institucional, ante la furia de una nación engañada con el 'milagro' capitalista". *Proceso*. México, núm. 1064, 23 de marzo de 1997, p. 45.
- NELAN, BRUCE W., "The Ponzi revolution". *Time*. Nueva York, 17 de marzo de 1997, p. 32.

- NORDLAND, ROD Y SULLIVAN, STACY, "North vs. south". *Newsweek*. Nueva York, 17 de marzo de 1997, pp. 23-24.
- OSTERROTH, MARÍA DE JESÚS, "Indispensable, un fondo de protección a depósitos ante el boom de las SAP's". *El Financiero*. México, 24 de mayo de 1996, p. 12.
- , "Promueven sociedades de ahorro". *Reforma*. México, 30 de enero de 1997, p. 6A, sección "Negocios".
- PARAMO, M. DAVID, "El Arbolito o el riesgo de abrir las puertas al populismo financiero". *El Economista*. México, 21 de abril de 1999, p. 8.
- , "Hombres de nombre". *El Economista*. México, 25 de agosto de 1995, 28 de agosto y 25 de noviembre de 1997, todas en p. 7.
- ROMÁN PINEDA, ROMINA, "Observan SAP's deficiencias para asignar créditos: CNBV". *El Universal*. México, 6 de julio de 1998, sección "Finanzas", p. 1.
- S/A, "Albania's house of cards". *The Economist*. Nueva York, 12 de octubre de 1996, p. 81.
- SALGADO, ALICIA, "Se agiganta BanCrecer con la compra de CANAFO". *El Financiero*. México, 24 de diciembre de 1996, pp. 1 y 4.
- SOTO, ORQUÍDEA, "Adecuará hipotecas a SWAPS; arrancará programa de garantía y financiará cartera". *El Economista*. México, 6 de enero de 1998, p. 12.
- SULLIVAN, STACY, "A case of alarming anarchy". *Newsweek*. Nueva York, 24 de marzo de 1997, pp. 14-16.
- VASCONCELOS, NORA, "El niño que ahorra, un individuo con mejor posibilidad de desarrollo". *El Economista*. México, 8 de enero de 1998, p. 25.

DOCUMENTOS

- AGUILAR VALENZUELA, JORGE, *Lineamientos estratégicos para el desarrollo del sector*. Guanajuato, 1998.
- ASOCIACIÓN MEXICANA DE SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO, A. C., *Conclusiones de las mesas de trabajo del II congreso de sociedades de ahorro y préstamo*. México, 1997.
- ASOCIACIÓN MEXICANA DE SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO, A. C., *Convenio coordinador de actividades para la elaboración y suscripción de acuerdos de autorregulación*. México, 1998.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito modernas y eficaces en América Latina y el Caribe*. Washington, 1998.
- BLANCO, JOSÉ, *Regulación y supervisión prudencial en Desjardins: una alianza eficiente del regulador y el regulado*. Santa Fe de Bogotá, 1997.
- CAJA ESPAÑA, *Plan estratégico Caja España 2002*. León, sff.
- CAJA LIBERTAD, S. C. L., *Caja Libertad operando como sociedad cooperativa de responsabilidad limitada*. México, sff.
- CAJA POPULAR MEXICANA, S. A. P., *Constitución de un fideicomiso de garantía para los depósitos de los socios de las sociedades de ahorro y préstamo*. México, sff.
- CAMARGO ASCENCIO, JOSÉ Y MARTÍNEZ RINCÓN, ALBERTO, *Estudio de carácter general sobre las cajas de ahorro populares*. México, 1989.
- CENTRE NATIONAL DES CAISSES D'ÉPARGNE, *Caisse d'épargne*. París, 1999.
- CENTRO MEXICANO PARA LA FILANTROPIA, *Elementos a considerar y ejemplos relevantes en la definición de una banca popular*. México, 1997.
- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS, *Confederación Española de Cajas de Ahorros 1928 – 1996*. Madrid, 1996.

- _____, *Inauguración de las nuevas instalaciones de la C. E. C. A. Madrid*, 1995.
- _____, *¿Qué son las cajas de ahorros?* Madrid, 1998.
- _____, *Relación de cajas de ahorros confederadas*. Madrid, 1996.
- CONFEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO, *COLAC desde 1970*. Panamá, 1998.
- CONSEJO MUNDIAL DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO, *Congreso latinoamericano de cooperativas de ahorro y crédito*. Washington, 1998.
- CREDIT UNION NATIONAL ASSOCIATION, *CUNA & affiliates*. Madison, 1999.
- DIRECCIÓN GENERAL DE BANCA MÚLTIPLE, *Las cajas de ahorro en México*. México, 1990.
- DOUYÈRE, RAYMOND, *Pour une banque différente: la modernisation des caisses d'épargne*. Paris, 1998.
- EUROPEAN FORUM FOR DEMOCRACY AND SOLIDARITY, *The economic situation in Albania*. Bruselas, 1997.
- EUROPEAN SAVINGS BANKS GROUP, *Charter of rights for savings banks' customers*. Bruselas, 1998.
- _____, *Code of conduct for European savings banks' relations with their customers*. Bruselas, 1996.
- _____, *Promoting savings banks in Europe*. Bruselas, 1998.
- _____, *Savings banks: a global overview of the European sector*. Bruselas, 1997.
- FEDERAL TRADE COMMISSION, *Pyramid schemes, Ponzi schemes and related frauds*. Washington, 1998.
- FONDO NACIONAL DE APOYO PARA EMPRESAS SOCIALES, *Estatutos de Cajas Solidarias*. México, s/f.
- GENC, GREVA, *Pyramid schemes: Albania 1996-1998*. Toronto, 1998.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, *Santa Fe de Guanajuato ¡a tu alcance!* León, s/f.
- _____, *Sistema Santa Fe de Guanajuato*. Guanajuato, s/f.

- GÓMEZ ACOSTA, RODOLFO, *Medidas para afrontar la crisis bancaria*. México, 1997.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Qu'est-ce que l'Inspecteur général des institutions financières?* Quebec, 1998.
- GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS, *Les grandes périodes de la vie de la caisse des dépôts*. Paris, 1998.
- KNUTSON, MARK C., *The remarkable criminal financial career of Charles K. Ponzi*. Nueva York, 1997.
- LE MOUVEMENT DES CAISSES DESJARDINS, *Modification aux structures du Mouvement Desjardins: les délégués des caisses Desjardins disent oui aux changements proposés*. Montreal, 1999.
- , *Survol historique du Mouvement Desjardins*. Montreal, 1998.
- , *The cooperative network of financial services*. Montreal, 1997.
- NATIONAL ASSOCIATION OF FEDERAL CREDIT UNIONS, *Statement of NAFCU*. Washington, 1998.
- NATIONAL CREDIT UNION ADMINISTRATION, *Community development credit unions*. Washington, 1998.
- PEÑA Y LÓPEZ, MARCO AURELIO, *Sociedades de ahorro y préstamo, situación actual y perspectivas*. Morelia, 1995.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Iniciativa de decreto de Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores*. México, 1998.
- , *Iniciativa de decreto por el que se reforma la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*. México, 1991.
- , *Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 1993.
- SYNDICAT UNIFIÉ DES CAISSES D'ÉPARGNE, *La mue de l'écureuil*. Paris, 1998.
- UNIÓN INTERNACIONAL RAIFFEISEN, *Respecto a la IRU*. Bonn, 1998.
- UNITED STATES POSTAL INSPECTION SERVICE, *Chain letters*. Washington, 1998.
- VARGAS DURÁN, ALEJANDRO, *Perspectivas del sector de sociedades de ahorro y préstamo desde el punto de vista de la CNBV*. Guanajuato, 1998.

WANG, WALLACE, *Cracking the Mega\$nets chain letter scam*. Denver, 1998.

WORLD COUNCIL OF CREDIT UNIONS, *woccu membership*. Madison, 1998.

WORLD SAVINGS BANK INSTITUTE, *Introducing the World Savings Banks Institute (WSBI)*. Bruselas,. 1998.

LEGISLACIÓN CONSULTADA
LEGISLACIÓN NACIONAL

- CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL.** Publicado en el DOF el 26 de marzo de 1928 y reformado por última vez el 28 de mayo de 1998.
- CÓDIGO DE COMERCIO.** Publicado en el DOF los días 7 al 13 de octubre de 1889 y reformado por última vez el 4 de enero de 1994, a través de la Ley de Navegación.
- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.** Publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1981 y reformado por última vez el 31 de diciembre de 1998.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917 y reformada por última vez el 22 de agosto de 1996.
- LEY DE CAJAS POPULARES DEL ESTADO DE ZACATECAS.** Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el 9 de septiembre de 1987.
- LEY DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL.** Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de diciembre de 1998.
- LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.** Publicada en el DOF el 18 de julio de 1990 y reformada por última vez el 19 de enero de 1999.
- LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES.** Publicada en el DOF el 28 de abril de 1995.
- LEY DEL BANCO DE MÉXICO.** Publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1993 y reformada por última vez el 19 de enero de 1999.
- LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.** Publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1980 y reformada por última vez el 31 de diciembre de 1998.
- LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO.** Publicada en el DOF el 23 de mayo de 1996.

- LEY DEL MERCADO DE VALORES. Publicada en el DOF el 2 de enero de 1975 y reformada por última vez el 19 de enero de 1999.
- LEY DE PLANEACIÓN. Publicada en el DOF el 5 de enero de 1983.
- LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO. Publicada en el DOF el 19 de enero de 1999.
- LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS. Publicada en el DOF el 18 de enero de 1999.
- LEY DE SOCIEDADES DE INVERSIÓN. Publicada en el DOF el 4 de enero de 1990 y reformada por última vez el 28 de abril de 1995.
- LEY DE SOCIEDADES DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA DE QUERÉTARO. Publicada en *La sombra de Arteaga, periódico oficial del Gobierno del Estado* el 29 de mayo de 1986.
- LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS. Publicada en el DOF el 23 de mayo de 1996.
- LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. Publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1992 y reformada por última vez el 23 de mayo de 1996.
- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS. Publicada en el DOF el 3 de enero de 1990 y reformada por última vez el 7 de mayo de 1997.
- LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. Publicada en el DOF el 14 de enero de 1985 y reformada por última vez el 7 de mayo de 1997.
- LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS. Publicada en el DOF el 3 de agosto de 1994.
- LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES. Publicada en el DOF el 4 de agosto de 1934, y reformada por última vez el 11 de junio de 1992.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976, y reformada por última vez el 24 de diciembre de 1996.
- LEY ORGÁNICA DEL PATRONATO DEL AHORRO NACIONAL. Publicada en el DOF el 26 de diciembre de 1996.
- LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS. Publicada en el DOF el 18 de julio de 1990 y reformada por última vez el 19 de enero de 1999.

LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO. Publicada en el DOF el 31 de agosto de 1935.

DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE REVOCA LA AUTORIZACIÓN OTORGADA A CANAFO CAJA MEXICANA DE FOMENTO, SOCIEDAD DE AHORRO Y PRÉSTAMO, PARA OPERAR CON TAL CARÁCTER. Publicado en el DOF el 4 de noviembre de 1997.

ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE REVOCA LA AUTORIZACIÓN OTORGADA A CRÉDITO Y AHORRO DEL NOROESTE, SOCIEDAD DE AHORRO Y PRÉSTAMO. Publicado en el DOF el 7 de enero de 1999.

ACUERDO PARA LA DESREGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA. Publicado en el DOF el 24 de noviembre de 1995.

DECRETO GUBERNATIVO NÚMERO 24, POR VIRTUD DEL CUAL, SE CREA UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO, QUE SE DENOMINARÁ SISTEMA ESTATAL DE FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, AL QUE TAMBIÉN SE LE CONOCERÁ POR SUS SIGLAS SEFIDE. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 22 de marzo de 1996.

DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO EN RELACION A LAS CASAS DE CAMBIO. Publicadas en el DOF el 10 de marzo de 1997.

REGLAMENTO DE SISTEMAS DE COMERCIALIZACIÓN MEDIANTE LA INTEGRACIÓN DE GRUPOS DE CONSUMIDORES. Publicado en el DOF el 17 de mayo de 1994.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Publicado en el DOF el 11 de septiembre de 1996 y reformado por última vez el 4 de julio de 1997.

REGLAS GENERALES A QUE DEBERÁN SUJETARSE LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO PARA LA REALIZACIÓN DE SUS OPERACIONES. Publicadas en el DOF el 1º de septiembre de 1992 y reformadas por última vez el 18 de diciembre de 1992.

REGLAS GENERALES PARA LA CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE GRUPOS FINANCIEROS. Publicadas en el DOF el 23 de enero de 1991.

REGLAS GENERALES PARA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO. Publicadas en el DOF el 15 de julio de 1992.

REGLAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE FILIALES DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DEL EXTERIOR. Publicadas en el DOF el 21 de abril de 1994.

LEGISLACIÓN EXTRANJERA

ARGENTINA, Ley número 20.337, Ley de Cooperativas.

BOLIVIA, Ley General de Sociedades Cooperativas.

CANADÁ, Ley sobre las Cajas de Ahorro y de Crédito.

CHILE, Ley General de Cooperativas.

COLOMBIA, Decreto número 619 de 1998 (marzo 29) por el cual se dictan disposiciones sobre cooperativas de que trata el Decreto 1134 de 1989.

—————, Decreto número 2206 de 1998 (octubre 29) por el cual se ejercen las facultades extraordinarias establecidas en el artículo 51 de la Ley 454 de 1998.

—————, Decreto número 2330 de 1998 (noviembre 16) por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social.

—————, Decreto número 2331 de 1998 (noviembre 16) por el cual se dictan medidas tendientes a resolver la situación de los sectores financiero y cooperativo, aliviar la situación de los deudores por créditos de vivienda y de los ahorradores de las entidades cooperativas en liquidación, mediante la creación de mecanismos institucionales y de financiación y la adopción de disposiciones complementarias.

—————, Ley 454 de 1998 (agosto 4) por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.

COSTA RICA, Ley N° 6756, Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo del 30 de abril de 1982.

EL SALVADOR, Ley de Asociaciones Cooperativas.

ESPAÑA, Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre
Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros.

—————, Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las
Entidades de Crédito.

ESTADOS UNIDOS, Ley Federal de Uniones de Crédito (12 USC 1752).

FRANCIA, Ley número 84-46 del 24 de enero de 1984, relativa a la actividad y al
control de los establecimientos de crédito.

—————, Ley número 92-643 del 13 de julio de 1992, relativa a la
modernización de las empresas cooperativas.

GUATEMALA, Ley de Cooperativas, Decreto Número 82-78 del Congreso de la
República.

HONDURAS, Ley de Asociaciones Cooperativas.

PARAGUAY, Ley de Cooperativas del Paraguay (Número 438 del 21 de octubre de
1994).

PERÚ, Decreto Ley número 25,879, que declara en disolución y liquidación el
Instituto Nacional de Cooperativas.

—————, Ley General de Cooperativas, Decreto Supremo Número 074-90-TR.

—————, Reglamento de Operaciones y Supervisión de las Cooperativas de
Ahorro y Crédito, Resolución SBS número 190-95.